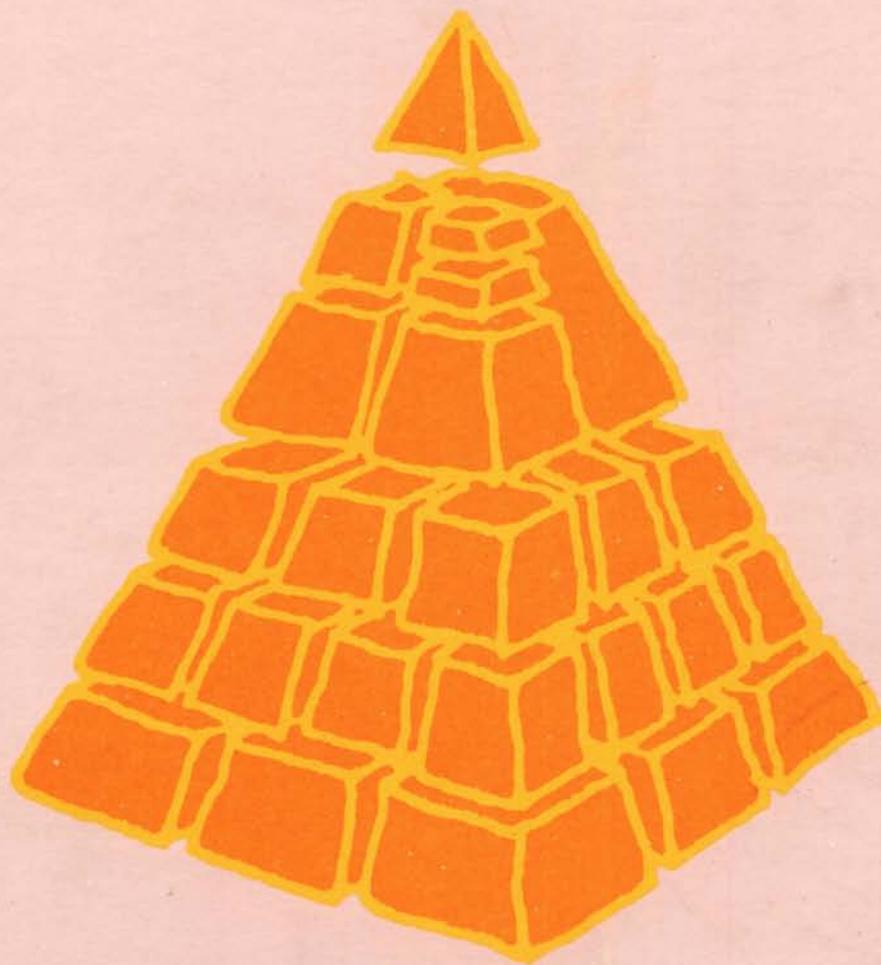


15

**Nuevos Procesos de
Integración Económica**



PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

15

Enero-Junio 1989

Revista patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de España y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Programa patrocinado por el Quinto Centenario del Descubrimiento de América.

Respetuosos con la libertad intelectual, se acogerán las opiniones y juicios expresados por los autores de los artículos firmados, si bien ellos pueden no reflejar necesariamente los puntos de vista de las instituciones patrocinadoras y de sus órganos de asesoramiento y dirección.

Redacción, administración y suscripciones:

Pensamiento Iberoamericano
Instituto de Cooperación Iberoamericana,
Avenida de los Reyes Católicos, 4. 28040 Madrid.
Teléfono: 244 06 00 (ext. 300).
Télex: 42134 CIBC E
Telefax: 244 09 13

Edita:

Sociedad Estatal Quinto Centenario.
C/ Serrano, 187-189. 28002 Madrid.
Teléfono: 563 96 94.
Télex: 45504 VCENT-E.
Telefax: 563 03 59.

Fotocomposición: Sistemas Gráficos M.C., S.A.

Impresión: Gráficas Muriel.

Distribución en *España*: Siglo XXI España Editores, S.A.
Plaza. 5. Apartado 48.023. Teléfs. 759 48 09/759 49 18.
28043 MADRID.

Distribución en *Argentina*: Catálogos S. R. L.
Avenida Independencia 1860 (1225). BUENOS AIRES.

Distribución en *Brasil*: Livraria Duas Cidades Ltda.
Rua Bento Freitas, 158. CEP. 01220. SAO PAULO.
Livraria Argumento.
Rua Dias Ferreira 199. Leblon. RIO DE JANEIRO.

Suscripciones en *Brasil*: CEBRAP.
Rua Morgado de Mateus, 676. SAO PAULO.

Distribución en *Chile*: Editorial Universitaria, S.A.
María Luisa Santander, 441. SANTIAGO DE CHILE.

Distribución en *Colombia*: Ediciones Tercer Mundo
Carrera, 30, núms. 42-32. Teléf. 269 51 29. BOGOTA.

Distribución en *Costa Rica*: Lic. Dante Osvaldo Polimemi Fornés.
Apartado 6.872. SAN JOSE.

Distribución en *México*: «El Trimestre Económico».
Camino al Ajusco, 20. Teléf. 568 60 33. MEXICO 20. D.F.
Fondo de Cultura Económica.
Avda. Universidad, 975. Teléf. 524 22 04. 031100 MEXICO.

Suscripciones en *México*: «El Trimestre Económico».
Avda. Universidad, 975. MEXICO, D.F.

Distribución en *Paraguay*: Ciclo 73.
Eligio Ayala, 973. ASUNCION.

Distribución en *Perú*: Instituto de Estudios Peruanos.
Horacio Urteaga, 694. LIMA 11.
Descor.
Avda. Salaverry, 1.945. LIMA 14.

Distribución en *Uruguay*.
Rafael Fuentes Pareja.
Reyes, 1425. Teléf. 36 09 54.
MONTEVIDEO.

Distribución y suscripciones en *Venezuela*: Nueva Sociedad.
Apartado 61.712. CHACAO. CARACAS 1060-A.

Distribución y suscripciones en *Alemania (RF)*: Librería Iberoamericana.
Klaus Dieter Vervuert o HG. Wielandste, 40. D-6000. FRANK-
FURT 1.
Teléf. 0611/59 96 15.

Depósito legal: M. 14.221-1982.
ISSN: 0212-0208.

Junta de Asesores

Presidente: Aníbal Pinto

Vicepresidente: Angel Serrano

Vocales: Rodrigo Botero

Fernando Henrique Cardoso

Aldo Ferrer

Enrique Fuentes Quintana

Celso Furtado

Norberto González

David Ibarra

Enrique V. Iglesias

Andreu Mas-Colell

José Matos Mar

Francisco Orrego Vicuña

Manuel de Prado y Colón

de Carvajal

Secretarios: Andrés Bianchi

José Antonio Alonso

Luis Angel Rojo

Santiago Roldán

Gert Rosenthal

Germánico Salgado

José Luis Sampedro

María Manuela Silva

Alfredo de Sousa

María Conceição Tavares

Edelberto Torres-Rivas

Juan Velarde Fuertes

Luis Yáñez-Barnuevo

Director: Osvaldo Sunkel

Director Adjunto: Vicente Donoso

Secretario de Redacción: Carlos Abad

Consejo de Redacción: Carlos Bazdresch P. («El Trimestre Económico»; Secretaria de Redacción en México, D. F.), A. Eric Calcagno (Argentina), José Luis García Delgado («Revista de Economía», España), Eugenio Lahe-
ra («Revista de la CEPAL»; Secretaria de Redac-
ción en Santiago de Chile), Augusto Mateus (Por-
tugal), Juan Muñoz (CEDEAL, España).

Secciones Informativas: Lourdes Sánchez Caparrós.

Colaboradores: Sonsoles Marchesi
y Rafael Gálvez.

Secretaría:

Jesús González Sánchez

Paloma Jorge Agudiez

Editor:

Pedro Pablo Núñez

Diseño:

Alberto Corazón

PATROCINADORES HONORIFICOS

Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos, AIETI.
Ayuntamiento de Madrid.
Banco de Bilbao.
Banco Central.
Banco de España.
Banco Exterior de España.
Banco Hispano Americano.
Banco de Santander.
Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares.
Caja Postal de Ahorros.
Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid.
Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona, CIDOB.
Colegio de Economistas de Madrid.
Compañía Telefónica Nacional de España.
Comunidad Autónoma de Madrid.
Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
Empresa Nacional de Electricidad, S. A., ENDESA.
Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos.
Fundación Fondo para la Investigación Española de Cajas de Ahorro, FIES-CECA.
Fundación Juan March.
Fundación Ortega y Gasset.
Fundación Ramón Areces.
Instituto del Consumo - Ministerio de Sanidad y Consumo.

Instituto de Estudios Fiscales.
Instituto Nacional de la Administración Pública.
Ministerio de Educación y Ciencia.
Universidad Complutense de Madrid.
Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
Centro Brasileiro de Analise e Planejamento, CEBRAP (Brasil).
Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES (Venezuela).
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO (Perú).
Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CEPES).
Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN (Chile).
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.
Instituto para América Latina (IPAL).
Instituto de Desarrollo Económico y Social, IDES (Argentina).
Instituto de Estudios Peruanos (Perú).
Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES (CEPAL).

Aquellas instituciones que deseen colaborar como PATROCINADORES HONORIFICOS pueden dirigirse al Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) o a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

REVISTAS ASOCIADAS A «PENSAMIENTO IBEROAMERICANO. REVISTA DE ECONOMIA POLITICA»

Agricultura y Sociedad (España).
Boletín de Estudios Económicos (España).
Comercio Exterior (México).
Crónica Tributaria (España).
Cuadernos del CENDES (Venezuela).
Cuadernos Hispanoamericanos (España).
Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales (Argentina).
Economía (Portugal).
Estudios Internacionales (Chile).
Estudios Sociales Centroamericanos (Costa Rica).
Estudios de Economía (Portugal).
Hacienda Pública Española (España).

Información Comercial Española (España).
Investigaciones Económicas (España).
Latin American Research Review (EE.UU.).
Novos Estudos CEBRAP (Brasil).
Nueva Sociedad (Venezuela).
Papeles de Economía Española (España).
Presupuesto y Gasto Público (España).
Revista de Economía Política (Brasil).
Revista de Estudios Agrosociales (España).
Revista de Occidente (España).
Revista de la CEPAL.
El Trimestre Económico (México).

Sumario

	<i>Págs.</i>
Introducción Editorial	7
El Tema Central: «Nuevos Procesos de Integración Económica»	9
Enfoques Globales	11
Gert Rosenthal, <i>Repensando la integración</i>	13
Rudiger Dornbusch, <i>Los costes y beneficios de la integración económica regional. Una revisión</i>	25
Perspectiva Histórica	55
Juan Mario Vacchino, <i>Esquemas latinoamericanos de integración. Problemas y desarrollos</i>	57
Joan Clavera, <i>Historia y contenido del Mercado Unico Europeo</i>	85
Efectos Económicos	101
Eduardo Gana Barrientos, <i>Propuestas para dinamizar la integración.</i>	103
Comisión de las Comunidades Europeas, <i>Una evaluación de los efectos económicos potenciales de la consecución del mercado interior de la Comunidad Europea</i>	125
Alfredo Pastor, <i>El Mercado Unico Europeo desde la perspectiva española</i>	151
Augusto Mateus, «1992»: <i>A realização do mercado interno e os desafios da construção de um espaço social europeu</i>	167
Las relaciones CEE-América Latina	203
Luciano Berrocal, <i>Perspectiva 1992: El Mercado Unico Europeo. ¿Nuevo desafío en las relaciones Europa-América Latina?</i>	205
Documentación	227
Reproducción de los textos: <i>Declaración de Colonia sobre Integración Económica y Social entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay</i> (Colonia, Uruguay, 19 de mayo de 1985)	229
<i>Acta para la Integración Argentino-Brasileña</i> (Buenos Aires, 29 de julio de 1986)	239
<i>Acuerdo Parcial de Complementación Económica entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil</i> (Brasilia, 10 de diciembre de 1986)	242

Reproducción del texto: <i>Acta Unica Europea</i> (Luxemburgo, 17 de febrero de 1986, y La Haya, 28 de febrero de 1986)	248
Sara González, <i>Orientación bibliográfica sobre nuevos procesos de integración en América Latina y Europa: 1985-1988</i>	280
Reseñas Temáticas	287
a) Del área latinoamericana	289
Nicolás Eyzaguirre, <i>Deuda interna y estabilidad financiera en América Latina</i> (pág. 289); François Le Guay, <i>Energía y desarrollo</i> (pág. 294); Luciano Tomassini, <i>Concertación regional iberoamericana</i> (pág. 300).	
b) De España	304
Luis Vicente Barceló, <i>La Política Agrícola Común y sus perspectivas para 1992: ¿Reducción del proteccionismo?</i> (pág. 304); Jaime del Castillo, Marian Díez y Pilar Gómez Larrañaga, <i>Bibliografía crítica sobre las regiones industrializadas en declive</i> (pág. 311); José Antonio Nieto Solís, <i>España y América Latina ante las políticas exteriores de la Comunidad Europea</i> (pág. 325); Ernö Pálfa Sagüés, <i>El Sistema Monetario Europeo ante el reto del Mercado Unico: implicaciones para España</i> (pág. 331).	
c) De Portugal	338
Mario Murteira, <i>O Mercado Interno e a adaptação estrutural na Europa</i> (pág. 338).	
Colaboradores en este número	341

Introducción

Editorial

La publicación, en 1950, de la obra de J. Viner *The Customs Union Issue* suele servir de referente para fechar los comienzos de la teoría moderna de las uniones aduaneras. Es también en la década de los cincuenta cuando, paralelamente al avance de la teoría, se registran importantes realizaciones prácticas, algunas de las cuales cuentan con experiencias preparatorias tanto en Europa como en América Latina.

Así, en 1951, la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero abre camino al Tratado de Roma de 1957 por el que se fundan la Comunidad Europea de la Energía Atómica y, más importante aún, la Comunidad Económica Europea.

En parecidos años, América Latina vive la experiencia de conatos integradores que, en general, no llegan a buen puerto. Para no remontarnos a fechas anteriores, baste con recordar los intentos de Argentina y Chile en 1953, o el proyecto de «mercado latinoamericano integral» auspiciado por CEPAL en 1956. Sin embargo, no será hasta la década de los sesenta cuando se produzcan en la región importantes logros. Recuérdese (1956) la ALALC, el Mercado Común Centroamericano (1960) o la integración de los países andinos (1969), para ceñirnos a acontecimientos relevantes.

En ambos continentes, los esfuerzos de integración recorren, posteriormente,

una senda que, si bien muy diferente en cuanto a consistencia y resultados, presenta algunas semejanzas: al auge inicial, le sigue una fase de ralentización y aletargamiento de las relaciones internas, que sin duda ha sido más perjudicial para los esquemas latinoamericanos que para el europeo. Pues, efectivamente, en Europa el proyecto inicial se mantuvo firme durante la década de los sesenta, e incluso se fortaleció con las sucesivas ampliaciones de los años setenta; en tanto que en América Latina, la integración permaneció en un nivel más formal que operativo, no obstante el apoyo de nuevas instituciones de coordinación como el SELA (1975).

En cualquier caso, la crisis de mediados de los setenta provocó en uno y otro continente un repliegue nacionalista, y reavivó los brotes proteccionistas, adormecidos durante los años de prosperidad. A ello hay que agregar, en el caso de América Latina, la explosión de la deuda externa en 1982. A consecuencia de la crisis general, los agudos problemas financieros y la inadecuación de los instrumentos previstos, los diversos esquemas latinoamericanos de integración se vieron en graves dificultades.

Hay que esperar hasta mediados de los años ochenta para que se reanimen los impulsos integradores. Así, en la Comunidad Europea, además de una nueva ampliación que abarca a Portugal y España, se emprende la construcción del gran mer-

cado interior, según las directrices del *Libro Blanco* de la Comisión de las Comunidades. Por su parte, en América Latina, la experiencia acumulada conduce a remodelar los principales esquemas de integración —empezando por la ALADI (1980), Caribe (1984), Centroamérica (1986) o Países Andinos (1987)—, y a poner en pie otros intentos, animados por una nueva voluntad política, cuyo principal exponente es el proyectado mercado común entre Argentina, Brasil y Uruguay.

Pensamiento Iberoamericano ha juzgado importante hacer un balance de este conjunto de esfuerzos europeos y latinoamericanos que, sin pretender exhaustividad, sí aspira a proporcionar al lector los elementos de juicio suficientes para que se forme su propia opinión. Por ello en las páginas que siguen se abordan los nuevos procesos de integración a la luz de la teoría, en su evolución histórica, en sus perspectivas futuras y en sus posibles consecuencias para el desarrollo de las relaciones (particularmente económicas) entre Europa y América Latina.

La enumeración que acaba de hacerse sirve de guía a la estructura del presente número, cuya intención es ofrecer en cada apartado el contraste de la aportación europea y latinoamericana. Por esto, tanto la reflexión teórica como la histórica y prospectiva cuentan con trabajos que

ofrecen ambas perspectivas geográficas; es excepción el tema de las relaciones mutuas, donde la materia del artículo está constituida, ya de por sí, por el contraste de opiniones y realidades.

* * *

Por lo demás, el lector advertirá que en este número de *Pensamiento Iberoamericano*, las secciones «Resúmenes de Artículos» y «Revista de Revistas» se han sustituido por una sección documental y bibliográfica. Ello obedece al claro mandato del Consejo de Redacción (Montevideo, noviembre, 1988) de repensar a fondo las antedichas secciones para que, conservando en lo posible su identidad, fueran más provechosas y manejables para los lectores. En tanto se ultiman los detalles de las secciones remodeladas (configurándolas de acuerdo con una clasificación alfabético-temática) ha parecido conveniente incluir un material documental y bibliográfico, ceñido al *Tema Central*, que la Dirección piensa que será de interés para los lectores.

Por lo que respecta a las «Reseñas Temáticas», se mantiene su formato habitual con el matiz de que, en adelante, estarán referidas preferentemente, aunque no de forma exclusiva, a la problemática suscitada por el *Tema Central* de cada número.

El Tema Central

Nuevos Procesos de Integración Económica

Coincidiendo con la presidencia española en las Comunidades Europeas, se presentan en este *Tema Central* una serie de reflexiones que pretenden profundizar en las experiencias de integración económica vividas en Europa y América Latina, incidiendo especialmente en las expectativas de estos procesos para el próximo futuro y las consecuencias que pueden derivarse para las relaciones entre ambas áreas.

Esta sección se complementa como una aportación documental que recoge el Acta Unica Europea y los recientes acuerdos entre Argentina, Uruguay y Brasil, así como una selección bibliográfica de la literatura sobre integración económica, publicada en los últimos años en Europa y América Latina.

Enfoques Globales



El impulso que supone la creación del mercado interior en Europa para los grandes objetivos del Tratado de Roma, contrasta con la evolución de los procesos de integración en América Latina. Este cuadro enmarca las reflexiones de **Gert Rosenthal** en su intento de ofrecer algunas respuestas que contribuyan a un replanteamiento de la integración en América Latina y el Caribe. Por su parte, **Rudiger Dornbusch** aporta, con base en la teoría económica, los elementos básicos de la discusión acerca de los costes y beneficios que se derivan de los procesos de integración en relación con otras alternativas. 11

Gert Rosenthal

Repensando la Integración

Introducción

Han transcurrido más de treinta años desde los primeros intentos de integración económica de los cincuenta, que adquirieron existencia jurídica en el Tratado de Roma (1957), el Tratado de Montevideo (1960) y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960). En el caso de la Comunidad Económica Europea, el proceso se apoyó no sólo en consideraciones económicas, sino en el imperativo político de superar diferencias ancestrales que habían culminado, en un período relativamente breve, en dos conflagraciones mundiales. En cuanto a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, hoy ALADI) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la lógica de la integración giraba sobre todo en torno a la necesidad de superar la estrechez de los mercados nacionales, que dificultaba o impedía la industrialización.

Todos estos procesos, tanto los europeos como los de América Latina y el Caribe, han conocido dificultades; sin embargo, a finales de 1988, llama la atención la enorme diferencia entre sus perspectivas futuras. Las decisiones adoptadas por los gobiernos miembros de las Comunidades Europeas a finales de 1985 dieron nuevo impulso al cumplimiento de los grandes objetivos del Tratado de Roma, y convirtieron a 1992 en una especie de año símbolo de una «Europa sin fronteras». En cambio, la integración en América Latina en general se ve languidecida, e incluso sufriendo reveses en determinados aspectos. Hoy, la mayoría de los europeos se aproximan a sus compromisos integradores con fe y esperanza; muchos latinoamericanos, en cambio, lo hacen con escepticismo y reserva, no obstante las declaraciones formales de autoridades gubernamentales que señalan lo contrario.

Este estado de cosas sugiere interrogantes múltiples. Cabría preguntarse, en primer lugar, por qué la experiencia europea y la latinoamericana han evolucionado en direcciones tan encontradas. Luego, si las tendencias recientes en América Latina y el Caribe son irreversibles. Si no lo son, se plantea por último lo más importante: cómo hacer para modificar esas tendencias, y aprovechar las indudables potencialidades de la integración.

El presente ensayo sólo se propone insinuar algunas respuestas a estas interrogantes, mediante ciertas apreciaciones sobre la evolución en el tiem-

po del proceso de integración en América Latina y el Caribe en relación a cuatro objetivos estrechamente vinculados entre sí. El primero de ellos es que la integración resulte funcional a los objetivos de la política económica nacional; el segundo, que el proceso entrañe para cada país beneficios tangibles, y que en todo caso excedan los costes del proceso; el tercero, que los compromisos integradores formen parte de los proyectos políticos nacionales; y el último, que la integración sea una empresa que suscite el apoyo de amplios estratos de la población en cada país.

El Contraste Entre la Teoría y la Praxis

14 Antes de abordar este examen, conviene hacer algunas reflexiones acerca del contraste entre la teoría y la praxis de la integración. No obstante las enormes diferencias en las circunstancias y las condiciones de los procesos de integración en América Latina y en Europa, todos se inspiraban, en mayor o menor medida, en un mismo marco conceptual. En materia de economía internacional, este marco recibió la influencia de los escritos de la época sobre uniones aduaneras¹, y en materia de relaciones internacionales, la de la escuela neofuncionalista². Desde estas perspectivas se concebía la integración como un proceso que evolucionaría en forma gradual y progresiva –algunos dirían lineal– hacia formas cada vez más perfeccionadas, para culminar en una meta final. En el ámbito económico, se pensaba que la desgravación arancelaria marcaría un primer paso hacia la constitución de una economía de dimensión regional, mediante la cual una etapa indefectiblemente seguía a la otra (mercado común, unión aduanera, unión económica) en el camino hacia la construcción de una unidad mayor³. En el ámbito político, y desde ese mismo punto de vista, los gobiernos encomendarían facultades progresivamente mayores a las instituciones regionales, y al avanzarse dentro de las etapas previstas se iría ampliando el alcance y la profundidad del proceso, extendiéndose hacia nuevos sectores o bien profundizándose en un sector determinado.

Como siempre ocurre, la realidad resultó más compleja que los modelos teóricos. Tanto en el caso europeo como en América Latina, los avan-

¹ Véanse, por ejemplo: JAMES E. MEADE: *The Theory of Customs Unions*, North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1955; JACOB VINER: *The Customs Union Issue*, The Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950.

² Véase, por ejemplo: ERNEST B. HASS: *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Palo Alto, 1964.

³ BELA BALASSA: *The Theory of Economic Integration*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1961.

ces no se dieron de manera progresiva, ni mucho menos lineal, sino en forma discontinua. Hubo incluso ciertos retrocesos, y, dados los imperativos de las circunstancias, no dejaron de pasarse por alto algunas metas prefijadas (por ejemplo, desgravar los aranceles en determinado número de años). Por su parte, los gobiernos opusieron una tenaz resistencia a ceder soberanía a instancias multilaterales; más bien, insistieron en mantener un estricto control de los procesos de integración a nivel de los foros intergubernamentales. Todo ello determina que la mayoría de los balances que se han hecho sobre la integración en América Latina y el Caribe sean de sesgo excesivamente crítico, por cuanto el proceso se evalúa en relación con el cumplimiento de los compromisos integradores originalmente suscritos, y no en términos de sus resultados concretos⁴.

Resultados Concretos de la Integración Latinoamericana en el Pasado

En términos de sus resultados concretos, la integración en América Latina y el Caribe entre 1960 y 1980, y sobre todo en la primera década aludida, registra significativos avances históricos. A comienzos de los años sesenta, por ejemplo, el comercio entre los países de la región era incipiente, y la complementación en materia de actividades productivas prácticamente nula. Durante los años siguientes, el intercambio recíproco se constituyó en el elemento más dinámico del comercio exterior de la región. Asimismo, durante ese período, y en torno a intereses comunes, aumentaron los niveles de interdependencia económica, en especial en los procesos subregionales protagonizados por países de dimensión económica pequeña y mediana. En el conjunto de América Latina, el comercio recíproco alcanzó a aportar más del 16% de las exportaciones totales de la región, mientras que en algunos esquemas subregionales, como el centroamericano, ese coeficiente llegó a superar el 25% en 1980⁵. La cooperación intrarregional encontró otras múltiples expresiones en el desarrollo de los sectores productivos y de la infraestructura física, así como en el surgimiento de instituciones intergubernamentales y de asociaciones subregionales o regionales representativas de diversos grupos e intereses.

15

⁴ Véanse, por ejemplo: RICARDO FRENCH-DAVIS: «Veinte años de integración económica en América Latina: éxitos y fracasos», *Apuntes CIEPLAN*, Santiago de Chile, núm. 20, octubre de 1979; y GERMÁNICO SALGADO: «El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad», *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 7, abril de 1979, pp. 87-134.

⁵ Véase: CEPAL: *América Latina y el Caribe: Acontecimientos recientes en la evolución de su economía*, Santiago de Chile, (LC/L. 422), junio de 1987, pp. 52-56.

El aumento del comercio recíproco facilitó asimismo la ampliación, diversificación y modernización de la producción industrial, así como cierta especialización de las actividades a nivel subregional. Más aún, la expansión de mercados y escalas de producción atrajo corrientes nuevas y ascendentes de inversión nacional y extranjera, favoreciendo un proceso de formación de capitales que contribuyó también a diversificar y ampliar la capacidad productiva.

Desde luego, la integración también tuvo insuficiencias y tropiezos, aun durante sus años incipientes. Entre éstos se destacan el temor de los gobiernos y de algunos grupos a someter la producción nacional a la competencia con bienes de otros países de la región; la distribución desigual de los costes y beneficios de la integración, y, en general, las dificultades para generar reciprocidad entre países de dimensión económica y niveles de desarrollo disímiles; las diferencias de intereses, en especial en cuanto a las relaciones de cada país con terceros, en que los miembros de los esquemas de integración suelen actuar como competidores; la resistencia a reemplazar ofertas altamente diversificadas de terceros países por la oferta más limitada de la región; y, por último, los conflictos entre los compromisos contraídos en virtud de los acuerdos de integración y los objetivos de las estrategias y políticas de desarrollo nacionales, sobre todo cuando se han de subordinar decisiones nacionales a las de carácter multilateral.

16

A todo lo anterior debe añadirse que la relación de interdependencia sigue siendo endeble entre la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, por lo que no ha creado la red de intereses recíprocos que existe, por ejemplo, en Europa, donde aproximadamente el 60% del comercio exterior de los países miembros de las Comunidades se realiza entre ellos mismos, e incluso en los países del sudeste asiático, cuyo intercambio comercial intrarregional representa un porcentaje significativo de su comercio exterior total.

En síntesis, durante los años sesenta y setenta, el balance de la integración en América Latina y el Caribe fue de signo positivo. No obstante, cabría admitir que esa característica se hizo menos evidente con el transcurso del tiempo, y que el panorama de los ochenta ha presentado reveses, al menos en términos del comercio intrarregional. Acaso los procesos de integración en América Latina no lograron, como sí ocurrió en Europa, acomodarse lo suficiente a las cambiantes circunstancias que imperaban dentro y fuera de sus respectivas regiones.

El Grado de Cumplimiento de Ciertos Objetivos Críticos

Siguiendo el razonamiento expuesto en los párrafos precedentes, y adoptando como criterio de medición el grado de cumplimiento de ciertos objetivos básicos, la trayectoria de la integración en América Latina y el Caribe podría caracterizarse diciendo que el decenio de 1960 presentó avances considerables, el de los setenta mostró cierto estancamiento, y el actual un retroceso, al menos hasta mediados de la década. Esos objetivos básicos se examinan a continuación.

La integración y el cumplimiento de los objetivos de la política económica y las estrategias de desarrollo

Es un lugar común afirmar que la integración económica no constituye en sí misma un objetivo, sino que es un instrumento al servicio del desarrollo económico y social. Ciertamente, la integración cumplía una función en el pensamiento económico que prevalecía en América Latina en los años cincuenta y sesenta. La formación de bloques de mayor capacidad de negociación en el escenario internacional parecía una manera oportuna para corregir, progresivamente, la asimetría de la relación entre los países de la región y aquellos del «centro» industrializado. Más importante aún, la industrialización se concebía como el camino hacia el desarrollo, y para hacerla viable era necesario contar con escalas de producción que muchas veces rebasaban la dimensión de los mercados nacionales. La integración de estos mercados, sobre todo los de países de menor dimensión económica, surgía como una respuesta obvia. Además, como se trataba de una industrialización incipiente, se aceptaba como criterio la necesidad de protegerla, para que floreciera sobre la base de la demanda interna —o, en su caso, subregional— antes de tener que enfrentarse a la competencia internacional⁶.

Dicho de manera más directa, la integración claramente resultó funcional en relación con un modelo de industrialización sustentado principalmente en la sustitución de importaciones extrarregionales, y de alguna ma-

⁶ Véanse, por ejemplo: CEPAL: *El Mercado Común Latinoamericano*, México, D.F., publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 59 II G.4 (E/CN. 12/531), julio de 1959; y CEPAL: *Reexamen de la integración económica en América Latina y búsqueda de nuevas orientaciones*, Santiago de Chile (E/CEPAL/R. 209), octubre de 1979.

nera quedó identificada con una estrategia de crecimiento «hacia adentro». De ahí que, cuando se empezaron a ensayar en América Latina ciertas variantes de los enfoques liberales y monetaristas, acompañados por estrategias aperturistas, la integración haya perdido parte de su encanto para los nuevos responsables de la política económica. En algunos círculos latinoamericanos, en efecto, hoy se cuestiona en buena medida el carácter funcional de la integración. ¿Para qué integrarse con los países vecinos, si lo que importa es integrarse a la economía mundial? ¿Para qué otorgar preferencias a productos de origen subregional, en desmedro de la posibilidad del consumidor nacional de acudir a bienes internacionalmente competitivos? ¿Para qué formar bloques de países en un mundo en que los pequeños provocan menos represalias comerciales que los grandes? Algunos incluso sostienen que los compromisos integradores obstaculizan el desarrollo, al impedir las transformaciones que exige una estrategia aperturista⁷.

Estos razonamientos, sumamente discutibles, pero seductores para muchos, han puesto en tela de juicio la utilidad de la integración. Reflejan el maniqueísmo que caracteriza buena parte del debate económico de los últimos tiempos: el aperturismo contra la sustitución de importaciones a ultranza, el dirigismo estatal contra el libre funcionamiento de las reglas del mercado.

18

Costos y beneficios de la integración

Una medición puntual de los costes y beneficios de la integración implica considerables dificultades, tanto de tipo conceptual como metodológico y práctico⁸. No es del caso explorar esas dificultades en esta ocasión. Lo que se desea destacar es que, en los años pioneros de la integración latinoamericana, existía entre los países pertenecientes a los dos procesos subregionales de integración –la ALALC y el MCCA– la esperanza de obtener, al menos, beneficios netos mediante la industrialización hecha posible por la ampliación de mercados. En aquellos años, la discusión sobre las ventajas de estar dentro de un proceso subregional de integración, frente a la alternativa de permanecer fuera de él –la antigua discusión sobre creación de comercio *versus* desviación de comercio– concentró sólo una parte mínima del debate. En América Latina, mucho más que en Europa, adquirió gran

⁷ Véase, por ejemplo, la colección de artículos en: CARLOS CÁCERES, FELIPE LARRAÍN, GREGORY NICOLAIDIS (compiladores): *Exportar: un gran desafío para Chile*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1982, especialmente las conclusiones («A modo de resumen») elaboradas por LOUIS T. WELLS, p. 355.

⁸ Véanse, entre otros: RUDIGER DORNBUSCH: «Los costos y beneficios de la integración económica regional», *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, año 11, núm. 113, junio de 1986, pp. 13-26.

importancia otro punto controvertible: el de la repartición de los costes y beneficios de la integración entre los países participantes en el proceso. El tema fue motivo de abundantes publicaciones en círculos especializados⁹, y concentró las inquietudes de los países que reclamaban un tratamiento privilegiado, por considerar que su participación en los beneficios era desigual.

La experiencia reveló, en efecto, que es difícil aplicar programas de integración entre países de dimensión o estructura económica muy disímiles, a menos de adoptar regímenes que ofrezcan concesiones especiales, y generalmente no recíprocas, al participante más «débil». Junto con acentuarse las diferencias económicas, crecen las resistencias a profundizar la integración. Así, las primeras grietas profundas en el Mercado Común Centroamericano aparecieron en el contexto de las demandas de tratamiento preferencial por parte de Honduras, mientras que la ALALC tuvo aún mayores dificultades para conciliar los intereses del heterogéneo conjunto de países que suscribieron el primer Tratado de Montevideo.

En los años ochenta, el desempeño económico fue recesivo en casi todos los países latinoamericanos. Sin embargo, la distancia entre los de menor y mayor desarrollo relativo parece haberse ampliado a consecuencia de la crisis, cuyos efectos regresivos acentuaron también las diferencias entre zonas de cada país. En consecuencia, tiende a agudizarse el problema de distribución de los beneficios potenciales de la integración.

19

La integración y los proyectos políticos nacionales

Otro lugar común, al hablar de la integración, es decir que su buena marcha precisa del apoyo político de todas las partes. Así, para explicar la falta de avances en el cumplimiento de los compromisos integradores, suele esgrimirse el argumento de la «falta de voluntad política», que, a fin de cuentas, no explica gran cosa. Por cierto, tanto la afinidad política entre gobiernos como el decidido apoyo de estos deben contabilizarse entre los activos de cualquier proceso de integración. Estos elementos desempeñaron un papel importante en los primeros intentos de cooperación económi-

⁹ Véanse, por ejemplo: BELA BALASSA y ARDY STOUTJESDIJK: «Economic Integration among Developing Countries», *Journal of Common Market Studies*, núm. 14, september, 1975, pp. 37-55; WILLIAM CLINE: «Benefits and Costs of Integration in Central America», *Economic Integration in Central America*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1978; RICARDO FERENCH-DAVIS: «Distribución de beneficios y eficiencia en la integración económica», *Estudios CIEPLAN*, núm. 18, octubre de 1977.

ca en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, y, no obstante los frecuentes conflictos entre los proyectos nacionales y los de tipo comunitario, las Comunidades Europeas parecen formar parte en la actualidad del proyecto político de cada uno de los gobiernos que las integran.

En América Latina, se ha hecho evidente que crece el apoyo político para la idea de la integración, sobre todo entre los gobiernos que participan en el reciente proceso de apertura democrática en la región. Así lo atestigua el surgimiento de instancias como el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política («Grupo de Río») y el renovado impulso que ha cobrado el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Sin embargo, la integración está muy lejos aún de incorporarse a los proyectos políticos nacionales. Más bien, es frecuente que, por diversas razones, se tienda a pensar en el proceso como algo utópico, alejado de los aspectos más relevantes del quehacer económico nacional. Así, los Ministros del área económica, a veces, no se ciñen en su actuación a lo acordado por los Ministros de Relaciones Exteriores de sus mismos gobiernos en cuanto al cumplimiento de compromisos integradores.

20 Otro elemento que ha contribuido, al menos en el pasado, a limitar el apoyo prestado por los gobiernos latinoamericanos a la integración es la actitud de importantes actores externos a la región. Mientras la integración europea contó con el decidido apoyo y respaldo de los Estados Unidos de América, este último país ha mirado la integración subregional en América Latina y el Caribe con cierto recelo, y en ocasiones incluso se ha opuesto abiertamente a ella¹⁰.

El carácter participativo de la integración

Si la integración no se ha incorporado al proyecto político de los gobiernos latinoamericanos y caribeños, esto obedece parcialmente a que el concepto de cooperación regional no ha logrado difundirse y valorizarse suficientemente. Dicho de otra manera, en el pasado la integración sólo suscitó el apoyo y el entusiasmo de reducidos núcleos en los gobiernos, el mundo académico y ciertos estratos empresariales. Si bien algunas de las partes afectadas por los compromisos integradores –sobre todo gremios industriales– fueron consultadas o incluso participaron en las negociaciones tendientes a forjar zonas de libre comercio, en general no se logró que se ampliaran y fortalecieran los grupos que favorecen el proceso, y atenuar la oposición que puede provocar. Ello resultó válido aún en los años de

¹⁰ ISAAC COHEN: *Regional Integration in Central América*, Lexington Books, 1972.

mayor expansión del comercio recíproco, y se acentuó en lustros recientes, conforme el proceso enfrentó nuevas dificultades¹¹.

Bases para Repensar la Integración

Ante el enorme cúmulo de restricciones que dificultan el desarrollo latinoamericano en la actualidad¹², las distintas esferas de la cooperación intrarregional tendrían más relevancia que nunca, dada su potencialidad para reactivar la oferta, extender el estrecho margen de maniobra de la actual política económica de todos los países, elevar los niveles de ahorro, llevar a cabo acciones conjuntas en campos de diversa índole, fortalecer la presencia internacional de la región, y, por último, en el plano político, generar nuevos nexos de solidaridad y de consolidación de los procesos democráticos entre gobiernos.

Entre esas esferas cabría incluir, en particular, la de compartir mercados en el marco de acuerdos preferenciales. En efecto, si bien se ha puesto de moda criticar el sesgo excesivamente «comercial» del proceso de integración en el pasado, el intercambio comercial ciertamente sigue constituyendo un elemento vital, ya que sienta la base de los esquemas de especialización y de los regímenes de competencia que podrían contribuir a la transformación de las estructuras productivas de cada país, con miras a mejorar el acceso a una economía internacional crecientemente competitiva.

En ese sentido, repensar la integración no necesariamente significa «borrón y cuenta nueva». El acomodo de los programas de integración a las actuales circunstancias, al igual que la adecuación de la política misma de desarrollo, entraña cambios de énfasis, de estilo, de prelación y quizás de procedimientos en la aplicación de instrumentos o en el funcionamiento de instituciones nacionales y regionales. Sin embargo, en la promoción del comercio recíproco siempre estarán presentes los instrumentos conocidos, como por ejemplo, las preferencias comerciales –arancelarias o de subsidios–, los acuerdos preferenciales para las compras regionales de bienes y servicios por parte de las empresas públicas, los sistemas de pagos y créditos recíprocos, los acuerdos de complementación o los convenios sobre la creación de empresas conjuntas, entre otros de naturaleza análoga. Básicamente, lo que parece estar cambiando es que, más que a los avances mera-

¹¹ Una posible excepción a esta afirmación aparece en los acuerdos argentino-brasileños suscritos en julio de 1986. El Acta para la integración argentino-brasileña señala que «... la ejecución del Programa contará con la activa participación del empresariado asegurando así su eficaz instrumentación en el contexto de los estímulos creados por los dos gobiernos».

¹² Véanse CEPAL: *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación*, Santiago de Chile (LC/G. 1488/Rev. 1), febrero de 1988, especialmente pp. 3-25.

mente instrumentales, se otorgue prioridad a los objetivos centrales de los esfuerzos de integración.

Ese cambio de prioridades, que reflejan las rápidas transformaciones de toda índole, tanto en el entorno económico externo a la región como la evolución de sus economías, exige una continua adaptación de la integración a las nuevas circunstancias. De allí, precisamente, se desprende la necesidad de «repensar» la integración en América Latina y el Caribe, con miras a acercar el «modus operandi» de la integración al cumplimiento de los cuatro objetivos antes enumerados; es decir, que sea funcional al cumplimiento de los objetivos de la política económica y las estrategias de desarrollo nacionales; que depare beneficios netos para todos los países; que encuentre un asidero en los proyectos políticos nacionales, y que suscite un amplio apoyo en distintos estratos de la población.

Desde luego, no existen recetas fáciles para remodelar la integración en función de dichos criterios. Sin embargo, es factible adelantar algunas orientaciones de tipo general que habrán de formar parte de cualquier esfuerzo de adaptación a las nuevas circunstancias.

22 En primer término, es dable pensar que la integración puede cumplir una función vinculada a uno de los objetivos de casi todos los gobiernos de la región: el imperativo de adquirir mayor competitividad internacional, ya sea para acceder a otros mercados o para sustituir importaciones. La Comunidad Europea ha podido comprobar que los objetivos del comercio recíproco y de la competitividad internacional no son irreconciliables, sino, al revés, complementarios. Al mismo tiempo, mientras América Latina vacila en su actitud frente a la integración, ésta ha demostrado su funcionalidad para los países europeos, en un momento en que se acentúa, en el mundo desarrollado, la tendencia hacia la formación de grandes bloques.

El impulso de la demanda derivada de la ampliación de mercados contribuiría a una mayor eficiencia, en tanto que los esfuerzos conjuntos de modernización, sobre todo en el ámbito de la investigación tecnológica y la aplicación del progreso técnico al proceso productivo, facilitarían la adecuación de la estructura productiva a las nuevas condiciones de la demanda regional e internacional. Así, la cooperación recíproca afianzaría la exportación extrarregional, permitiendo a muchos países de tamaño mediano o pequeño realizar avances que en otras circunstancias resultarían casi imposibles. En otro orden de ideas, la posibilidad de organizar y ejercer un poder de negociación en el plano internacional es inherente a la cooperación recíproca.

En segundo lugar, es necesario y posible evitar errores cometidos en el pasado en materia de la distribución de los beneficios de la integración. Es

factible, en efecto, impedir que se reproduzca dentro de la región, entre países de mayor y de menor desarrollo relativo, la relación asimétrica que suele existir entre las naciones periféricas y las economías del centro. Una primera aproximación al tema se encuentra en el Acuerdo de Cartagena de 1969, que contiene el llamado régimen especial para Bolivia y Ecuador. Sin embargo, éste resultó insuficiente. En el futuro, será necesario impulsar una cooperación más profunda entre países de dimensión económica más o menos similar (Argentina, Brasil y México; los países andinos; los países centroamericanos; los del Caribe), y asimismo entre países de estructura económica complementaria (Argentina-Bolivia, Colombia-Venezuela), con un desarrollo integrado en varias zonas fronterizas.

Asimismo, cabría pensar en ciertas formas de relación entre países de dimensión económica disímil, pero con niveles de interdependencia creados por circunstancias históricas o por la simple cercanía geográfica, como ocurre con Paraguay y Brasil, o como sucede entre Uruguay y sus dos países limítrofes, Brasil y Argentina, que han impulsado en años recientes ciertos acuerdos muy innovadores. Cabe señalar que todos estos arreglos son consistentes con el Tratado de Montevideo de 1980, que de hecho prevé la posibilidad de suscribir acuerdos de alcance parcial.

En tercer lugar, es indispensable incorporar la idea de la integración en el proyecto político de los países latinoamericanos y del Caribe. La integración como proyecto político implica la participación de una amplia gama de actores sociales, entre ellos los propios Estados. Asimismo, es necesario difundir y valorizar el concepto de cooperación regional; o sea, contribuir a que la integración concite el apoyo y el entusiasmo de los gobiernos y de amplios estratos de la población latinoamericana. Para ello es indispensable una ampliación y un fortalecimiento de los grupos cuya actitud sea favorable al proceso, y una atenuación de las resistencias que éste provoca.

Dicho apoyo, desde luego, no se puede improvisar. Nace, en primer término, del aval político que los gobiernos estén dispuestos a brindar al proceso y, sobre todo, de los beneficios tangibles que el mismo depare. También puede verse facilitado por la incorporación o mayor participación de distintos grupos en las decisiones que apoyen la cooperación. Se hace necesario, asimismo, divulgar mejor su alcance, propósitos, y consecuencias previstas. Al mismo tiempo, habría que evaluar los instrumentos estatales de fomento de las actividades directamente relacionadas con los programas de integración, así como organizar y divulgar análisis objetivos sobre los resultados y el nuevo sentido estratégico de la integración.

Finalmente, debe insistirse en la importancia de fortalecer las instituciones que tengan por principal objetivo impulsar la integración y la coope-

ración en todas sus manifestaciones, ya sea a nivel subregional o regional. Es preciso identificar sistemáticamente las acciones integradoras, fomentar su aplicación y mantener, en el plano subregional o regional, una visión y un interés que contribuyan al proceso de reactivación del desarrollo. Con este fin, es necesario romper el círculo vicioso en el cual los gobiernos no otorgan pleno respaldo a las instituciones regionales o subregionales, por lo que se debilita la capacidad de respuesta de éstas, y la situación así creada tiende, a su vez, a traducirse en mayor falta de apoyo gubernamental. Por su parte, las instituciones mismas deben emprender una evaluación de su propia trayectoria, con miras a revisar y actualizar los programas de la cooperación intrarregional.

En síntesis, conviene alentar un afán de renovación en los esfuerzos integradores. Las secretarías de los esquemas subregionales de hecho ya procuran afanosamente encontrar sistemas que brinden un nuevo impulso a la integración. Así, en el marco de la ALADI, se ha iniciado la rueda regional de negociaciones; los países del Grupo Andino buscan una estrategia para reorientar su proceso de integración; los Jefes de Estado de los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) han acordado recientemente profundizar el comercio recíproco, y en Centroamérica continúan las tareas de reestructuración del Mercado Común, en el contexto del esfuerzo de lograr la paz que suponen los acuerdos de Esquipulas.

24

De ahí que la enorme diferencia entre las perspectivas futuras de la integración en Europa y en América Latina y el Caribe, aludida al inicio de estas páginas, no sea irreversible. Más bien, el ambiente de optimismo y aliento que caracteriza el proceso integrador europeo en la actualidad, y los considerables logros de la integración en América Latina en el pasado –y sobre todo en los años sesenta– pueden ser las fuentes de inspiración de un impulso renovador, para la integración en el contexto latinoamericano de los años noventa y siguientes.

Rudiger Dornbusch

Los Costes y Beneficios de la Integración Económica Regional. Una Revisión

En el presente trabajo se discuten los costes y beneficios de la integración regional. El tema es interesante debido a la creciente tendencia hacia el bilateralismo (o plurilateralismo), que se aparta del enfoque de liberalización multilateral del comercio propio del GATT. Esta tendencia se advierte no sólo en la ampliación del Mercado Común Europeo, con la adhesión de Portugal, España y Grecia; las iniciativas más recientes incluyen el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos-Canadá, la iniciativa de libre comercio sectorial entre Argentina, Brasil y Uruguay, el todavía informal desarrollo de una nueva Área de Prosperidad Asiática centrada en Japón, y la perspectiva de las negociaciones de libre comercio Estados Unidos-México.

25

Es interesante reflexionar sobre si, dentro de veinte años, el mundo estará formado por tres grandes bloques comerciales: una Europa ampliada (incluyendo los países del COMECON), un bloque centrado en Japón que incluiría tanto a los países asiáticos de reciente industrialización como a China, y un tercer bloque formado por las Américas. Este modelo prospectivo del comercio contrasta con la situación actual, mostrada en el cuadro 1, que suscita las siguientes generalizaciones:

- El comercio está altamente concentrado en los países industrializados. Las exportaciones de los países industrializados representan la mayor parte de las exportaciones, y la mayor parte de estas exportaciones se dirigen a los países industrializados.
- Entre los países industrializados se da una alta concentración regional del comercio. Esto es especialmente cierto para Europa.
- Los países en desarrollo no muestran una fuerte concentración regional de su comercio. La mayor parte de sus exportaciones se dirige a los países industrializados.

Un movimiento hacia una fuerte integración regional haría parecerse cada bloque a la Europa actual. En concreto, cambiaría el vínculo comercial entre Estados Unidos y Japón, e invertiría la tendencia declinante del

comercio intrarregional que se ha registrado en Asia en los últimos 25 años.

Hasta que estos grandes bloques lleguen a formarse hay un considerable interés en una liberalización del comercio más limitada, especialmente en América Latina. La ineficiencia de una elevada protección es conocida, y la cuestión principal es si los acuerdos regionales de comercio ofrecen mayores beneficios que la liberalización unilateral.

Merece la pena apuntar de partida que cualquier discusión sobre los costes y beneficios de la integración regional debe situarse en el contexto de estrategias alternativas y restricciones institucionales: ¿es la alternativa a la integración regional un arancel uniforme reducido o es preferible mantener elevados aranceles efectivos diferenciados? Y si la alternativa fuera un arancel reducido y uniforme, ¿existirían importantes excepciones (acero, automóviles, productos químicos) o se mantendría dicho arancel en cualquier circunstancia? En último término la elección entre liberalización unilateral del comercio e integración regional puede centrarse en la pregunta de cuánta liberalización es política o socialmente factible.

CUADRO 1

PATRONES DE COMERCIO MUNDIAL

26

	<i>Cuota de exportaciones mundiales</i>		<i>Comercio intra-grupo (% exportaciones del grupo)</i>	
	<u>1963</u>	<u>1987</u>	<u>1963</u>	<u>1987</u>
Países desarrollados	67,0	69,9	73,7	78,0
Norteamérica	19,2	13,5	26,8	38,0
Europa Occidental	41,6	45,6	63,7	70,7
EC	34,8	38,1	48,2	58,8
EFTA	6,0	6,4	13,5	14,7
Japón	3,5	9,2		
PMD	20,7	19,7	21,0	24,2
Latinoamérica	7,3	4,0	15,2	14,2
Sur y Este Asia [~]	5,4	10,0	27,8	19,4
Bloque del Este	12,1	10,4	66,1	53,2
América (a)	26,5	17,5	43,3	50,6
Asia (b)	9,0	19,3	34,4	29,0

(a) Norte más Sudamérica. (b) Países del Sur y del Este asiático, de reciente industrialización, más Japón. PMD significa Países Menos Desarrollados.

Fuente: GATT: *Comercio Internacional 87-88*, Ginebra, 1988, vol. II.

Debe hacerse otra observación preliminar. La teoría económica no ofrece una respuesta inequívoca sobre las ventajas relativas de movimientos parciales hacia un comercio más libre: uniones aduaneras comparadas con liberalización unilateral, parcial. Incluso en los supuestos muy restrictivos de la economía del bienestar clásica –un dólar es un dólar sea quien sea el que lo gane o lo pague, independientemente de los efectos (ricos, pobres, gobierno o particulares, gobierno o industria, multinacionales o empresas locales)– no podemos establecer qué estrategia es socialmente mejor. Todo lo que podemos hacer es caracterizar situaciones que sean más apropiadas para inclinar la balanza de costes y beneficios en un sentido o en otro.

Este trabajo discute los costes y beneficios de la integración económica regional en tres partes. Primero comparamos las uniones aduaneras con una liberalización unilateral de aranceles. La segunda parte trata brevemente de las uniones aduaneras frente a las áreas de libre comercio. La tercera parte trata de los efectos específicos provocados por las economías de escala y la diferenciación de productos.

Uniones Aduaneras Frente a Liberalización Unilateral del Comercio

27

El cuadro 2 muestra un esquema de las opciones a discutir en la liberalización del comercio de un país particular¹. El supuesto es que partimos de una posición arancelaria diferenciada y vamos considerando estrategias alternativas de cambio en la protección. Las dos dimensiones de esta elec-

CUADRO 2
ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE LIBERALIZACION DEL COMERCIO

	<i>No discriminatorias</i>	<i>Preferenciales</i>
<i>Liberalización parcial</i>	Reducción unilateral de aranceles	Acuerdos bilaterales especiales
<i>Liberalización total</i>	Libre comercio unilateral	Uniones aduaneras o Areas de Libre comercio

¹ Para un análisis amplio de la literatura, véase ROBSON (1987).

ción son: reducciones discriminatorias o preferenciales frente a reducciones no discriminatorias, por una parte, y reducciones arancelarias parciales frente a reducciones totales, por otra. Hay que notar, también, que «parcial» puede referirse tanto al número de mercancías incluidas, en el caso de acuerdos sectoriales, como a la amplitud en la eliminación de la protección.

La distinción entre liberalización parcial y total se define a continuación. La liberalización total es inequívoca: no hay restricciones debidas a aranceles, contingentes o barreras no arancelarias en la importación de productos extranjeros. Dicho de otra forma, no hay discriminación en favor de los productos nacionales. La liberalización parcial es un concepto más ambiguo ya que podemos pensar, por ejemplo, en una reducción del 50 por 100 de todos los aranceles, o podemos pensar en el desplazamiento de todos los aranceles, cualesquiera que sean sus niveles iniciales, hacia un nivel uniforme. En efecto, es perfectamente concebible que una liberalización parcial del comercio, mediante un arancel uniforme, pueda implicar el aumento de algunos tipos arancelarios, aunque el impacto neto, medido en términos de costes y beneficios, sea de liberalización del comercio. Por tanto, considero el desplazamiento hacia un arancel uniforme como una estrategia de «liberalización» parcial del comercio.

28

La otra dimensión de la estrategia de política comercial –preferencial frente a no discriminatoria– es muy complicada. La pregunta que tenemos que responder es si hay algo que un país pueda ganar con una unión aduanera, que no pueda conseguir con una política de liberalización unilateral del comercio. Alternativamente, ¿hay posibles costes en las uniones aduaneras que puedan evitarse con una estrategia de liberalización unilateral? Y si hubiera tales costes, ¿conseguiría el establecimiento de un área de libre comercio evitar los problemas? Comenzaremos la discusión con un breve análisis de los costes de la protección y con una identificación de los costes y beneficios de una liberalización discriminatoria del comercio.

Los costes de la protección

Supongamos un país que se enfrenta a precios *dados* para sus exportaciones e importaciones en el mercado mundial. Desde una posición inicial de libre comercio el país se traslada a un arancel uniforme del 50 por 100 en todos los bienes y servicios. ¿Cuáles son las implicaciones para la asignación de recursos y cuáles son los costes del esquema? El arancel implica que los precios interiores de los bienes importados aumentan un 50 por 100 en relación con los precios de los bienes nacionales y de exportación. El aumento interior de los precios de las importaciones hace rentable, con los salarios y rentas de la tierra y del capital vigentes, producir bienes importa-

bles. La demanda de factores aumenta y hace subir los salarios y los precios de los factores (en relación con los precios de exportación). Los recursos se reasignan desde la producción de exportaciones hacia la sustitución de importaciones. Algunos productos que previamente se importaban en su totalidad ahora pueden ser en parte importados y en parte producidos en el país. Algunos productos que antes eran importados y producidos en el país ahora no se comercian. Algunos productos se exportarán en menor cantidad y otros dejarán de ser competitivos en los mercados mundiales. El efecto de la protección, pues, es reasignar recursos desde la producción de bienes de exportación hacia la sustitución de importaciones. El sector de bienes no comerciados puede o no desarrollarse.

¿Cuáles son los costes de la protección? La tradición de la economía del bienestar no juzga los costes de la protección según los intereses específicos de los importadores, exportadores y consumidores, sino más bien en términos del nivel de vida de un consumidor *representativo* que posee una parte de los recursos de la nación. La economía del bienestar se pregunta si este consumidor representativo resultará beneficiado o perjudicado por el arancel. La pregunta se responde fácilmente observando la posición inicial de libre comercio y distinguiendo cuidadosamente entre las transferencias de consumidores y empresas o gobierno, por una parte, y el despilfarro, por la otra. El punto crucial de la distinción es que las transferencias se cancelan entre sí en la economía como un todo –el consumidor representativo obtiene su parte de todas las transferencias o de los ingresos arancelarios del gobierno– pero no obtiene ningún reembolso si hay despilfarro. El despilfarro reduce irrecuperablemente el nivel de vida.

29

Consideremos ahora el equilibrio bajo protección. Las empresas están produciendo una cantidad excesiva de bienes sustitutivos de importaciones y no producen suficientes bienes exportables. Al obrar así, están siendo subvencionadas debido a que un arancel es una subvención a la producción de aquellos bienes que compiten con las importaciones, o un impuesto a la producción sobre todos los otros bienes. Los consumidores están comprando relativamente muchos bienes exportables y relativamente pocos bienes importables. Están siendo estimulados a comportarse así debido a que un arancel es un impuesto sobre el consumo de bienes importables y una subvención al consumo de todos los otros bienes. Así los bienes importables son subconsumidos y sobreproducidos en relación a los precios del comercio en el mercado mundial. Los consumidores pagan una unidad extra de importaciones 50 por 100 por encima del precio mundial. Por el lado de la producción, los bienes que compiten con las importaciones se fabrican un 50 por 100 por encima del precio de coste al que pueden comprarse en el mundo.

Debido a que un impuesto lleva a producir con un coste excesivo y a subconsumir bienes importables, estamos haciendo una mala asignación de recursos. Por el lado del consumo, estamos utilizando demasiado los bienes exportables escasos y demasiado poco los bienes importables relativamente baratos: escasos y baratos atendiendo a su coste social en cuanto dado por los precios mundiales. Por el lado de la producción, estamos des-pilfarrando recursos en producir bienes importables, que cuestan poco en el mercado mundial, en lugar de producir bienes exportables comparativamente escasos. Cuanto más elevado sea el arancel tanto mayor será la mala asignación de recursos. Con un arancel del 50 por 100, la reducción en dos unidades de la producción sustitutiva de importaciones permite obtener suficientes recursos, mediante el incremento de las exportaciones, para comprar dos unidades de bienes importados y una unidad extra, debido a la eficiencia de la producción-con-comercio más que a la sustitución de importaciones.

La idea del coste de la protección está bien definida. Si las ganancias del comercio derivan de producir para el intercambio, esto es, producción exportable con la que adquirir recursos para comprar importaciones escasas, entonces la protección tiene exactamente el efecto opuesto de animar la producción directa e ineficiente. En el marco de estas ideas sobre los costes de la protección, ¿cómo evaluamos un movimiento hacia una liberalización discriminatoria mediante una unión aduanera?

30

Costes y beneficios de una unión aduanera

Empezaremos con una serie de supuestos muy fuertes para definir los conceptos básicos: los precios en el resto del mundo están dados; nuestro socio tiene costes constantes para los bienes de los que nosotros somos importadores potenciales, y precios dados (elasticidad perfecta de la demanda) para bienes de los cuales nosotros somos exportadores potenciales; no hay costes de transporte, y, por último, nosotros y nuestro socio producimos algunos bienes por encima del coste mundial.

Este conjunto de supuestos asegura dos puntos: la unión aduanera no altera los términos del intercambio de nuestro comercio exterior; y ello implica la posibilidad de que algún comercio se desvíe desde el productor más eficiente —el resto del mundo— hacia una fuente de abastecimiento menos eficiente. Más adelante se introducirán complicaciones y se mostrará que tienen implicaciones importantes y realistas.

Considérese ahora la eliminación de las barreras arancelarias en el interior de la unión. Algunos bienes que inicialmente se producían e importaban en el país serán suministrados ahora por el socio. Aunque el país socio es menos eficiente como productor que el resto del mundo, disfrutará de protección en nuestro mercado debido al arancel exterior común. La oferta del país socio reemplazará en algunas mercancías a las importaciones procedentes del resto del mundo. Las importaciones desde el país socio pueden, por tanto, reemplazar total o parcialmente la producción nacional ineficiente. ¿Dónde están las ganancias y las pérdidas?

Para todos aquellos bienes en que el país socio tiene costes unitarios por debajo del precio mundial más el arancel, éste reemplazará al resto del mundo como proveedor en el mercado nacional. Esto es así porque el país socio, aunque menos eficiente que los productores de fuera de la unión, disfruta de la protección del arancel exterior. Esta sustitución de terceros países por el país socio implica costes y beneficios. Los costes se derivan de la *desviación de comercio* y los beneficios de la *creación de comercio*.

En primer lugar hay que reconocer que si el país socio tiene costes unitarios por debajo del precio mundial incluyendo el arancel, entonces la unión hará bajar los precios del mercado nacional. Esto significa que los consumidores pagan menos por unidad de output, y que las empresas nacionales ingresarán menos por unidad de output. Los consumidores se ajustarán consumiendo más de los bienes protegidos, corrigiendo así parcialmente el subconsumo, y las empresas producirán menos corrigiendo parcialmente de este modo la sobreproducción. Al comprar más los consumidores y al producir menos las empresas nacionales habrá un incremento neto de importaciones. Denominaremos a este incremento en las importaciones efecto de creación de comercio de una unión. Se considera como un beneficio y puede evaluarse monetariamente.

Pero hay un segundo factor, la desviación de comercio. Los productores del país socio reemplazan al resto del mundo, que produce más eficientemente, como proveedores en el mercado nacional. El hecho de que la unión haga descender el precio de mercado no significa que haga descender el coste social o el coste de las importaciones neto de aranceles. Por el contrario, el coste neto de aranceles o el coste social se eleva debido a que el socio es menos eficiente que los productores exteriores. Lo que hemos recaudado antes como ingreso por el arancel hay que pagarlo ahora al país socio como subvención a la producción. Para la sociedad, el arancel representa una transferencia de un bolsillo al otro. La unión, por el contrario, obliga a proteger a los productores del país socio. En este caso los (todavía) altos precios dentro de la unión no reflejan la recaudación de una arancel sino más bien la (relativa) ineficiencia del país socio. Este es el coste de la

desviación de comercio, y de nuevo puede evaluarse en términos monetarios².

En resumen, la creación de comercio es beneficiosa, implicando incremento del consumo y reducción de la producción nacional de mercancías protegidas. La desviación de comercio es gravosa y se origina al sustituir la producción socialmente menos costosa del resto del mundo por la del país socio ineficiente. No hay presunción acerca de si, en cualquier situación dada, los costes superarán o no a los beneficios. La ambigüedad se incrementa cuando tomamos en consideración algunas complicaciones realistas:

- La expansión de nuestra demanda de importaciones del país socio puede empeorar nuestros términos de comercio, mientras que la expansión de su demanda de nuestros bienes puede ir en dirección contraria. Es claro que los términos del intercambio dentro de la unión serán afectados por la apertura al libre comercio interno, incluso si cada industria tiene costes constantes. No hay presunción acerca de qué país saldrá ganando.
- Hay importantes efectos *spill-over* entre los mercados. Puesto que la unión reduce los precios de algunos bienes se produce un movimiento de sustitución hacia dichos bienes y sus complementarios, y un alejamiento de otros bienes protegidos cuyos precios no han caído. No hay seguridad acerca de los costes o beneficios netos de estos efectos inducidos de creación, desviación y destrucción de comercio. El comercio con terceros países puede decaer en aquellas mercancías que estén fuertemente protegidas y ello representará costes importantes, pero también puede haber sustitución de bienes relativamente poco protegidos por producción protegida con el resultado de un beneficio neto. En un mundo real de muchos bienes, estos efectos *inducidos* de creación y desviación de comercio son tan importantes como los efectos directos en mercados donde los precios efectivamente cambian.
- La unión aduanera puede afectar a los términos del intercambio con el resto del mundo. Nos inclinamos a pensar que, en su conjunto, la Comunidad Europea, por ejemplo, redujo la demanda de importaciones de bienes procedentes de los Estados Unidos por parte de los consumidores europeos, lo que condujo a una mejora de los términos europeos del intercambio. El efecto, en caso de una integración global de América Latina, iría en la misma dirección, pero es probable que ese efecto en términos de bienestar sea pequeño. Y, cierta-

² En el apéndice se ofrece una discusión gráfica de los costes y beneficios de una unión aduanera.

mente, no es de tamaño lo suficientemente grande como para ejercer una influencia decisiva en el balance coste-beneficio.

Uniones aduaneras comparadas con reducciones unilaterales de arancel

A continuación abordaremos un tema que ha estado siempre en el primer plano de las discusiones acerca de los acuerdos regionales de comercio: ¿debería un país protegido disminuir unilateralmente las barreras arancelarias encaminándose hacia el libre comercio, o es preferible la alternativa de un esquema regional de integración? En Argentina muchos analistas argumentaron que reducciones arancelarias unilaterales serían preferibles a un acuerdo comercial con Brasil. Dichos analistas se fijaban en la reducción de los costes de las importaciones al adquirirlas en la fuente más barata, esto es, el proveedor más competitivo en el mercado mundial. En México el asunto se planteó en el contexto de una mayor liberalización unilateral del comercio en 1987-88. ¿Qué es lo que implica comparar la liberalización con un acuerdo de libre comercio o de unión aduanera? Tal como lo hemos analizado, el paso desde una situación de protección a otra: desde una protección no discriminatoria a una unión aduanera discriminatoria. Puesto que ambas posiciones implican en general distorsiones, no es posible jerarquizarlas en términos de costes y beneficios sociales. Hay «buenas» y hay «malas» uniones aduaneras. Las buenas implican una preponderancia de la creación de comercio —expansión de la demanda de bienes protegidos y sustitución de aquellos productores con costes socialmente más elevados—. Las malas implican una preponderancia de la desviación de comercio donde el ingreso arancelario se transforma en subvención a la producción de los productores extranjeros socialmente ineficientes. La ambigüedad en las conclusiones acerca del bienestar suscita la cuestión de si hay algún otro punto de referencia que nos permita evaluar las uniones aduaneras. El resultado sorprendente es que bajo ciertas condiciones se demuestra que un país no puede ganar nada con una unión aduanera que no pueda obtener con un movimiento unilateral hacia el libre comercio. A continuación discutiremos esta proposición.

33

Considérese la posibilidad de un movimiento hacia una completa libertad de comercio no discriminatoria. Entonces cada bien lo estaremos comprando al proveedor de coste más bajo (c.i.f.). Cualquier ganancia debida a creación de comercio que pudiéramos haber obtenido de una unión aduanera puede aún obtenerse, excepto que ahora habrá mayores ganancias puesto que para muchos bienes habrá proveedores más baratos en el resto

del mundo. Es claro que por el lado de las importaciones, el movimiento hacia una completa libertad de comercio nos proporciona todo, e incluso más, de lo que nos puede ofrecer una unión aduanera.

Acceso al mercado

¿Qué ocurre por el lado de las exportaciones? Al igual que antes, nuestras exportaciones se venderán en todas partes donde sean competitivas en costes. Si, como se ha supuesto, el movimiento hacia una unión aduanera no mejora nuestros términos del intercambio, proporcionándonos mejores ratios de precios (sociales) de exportación/importación, entonces el movimiento hacia el comercio libre tampoco puede ofrecernos ninguna ganancia en los términos del intercambio. Así, lo que nos queda son las ganancias de una asignación más eficiente de recursos, con el libre comercio aventajando a la unión aduanera.

34

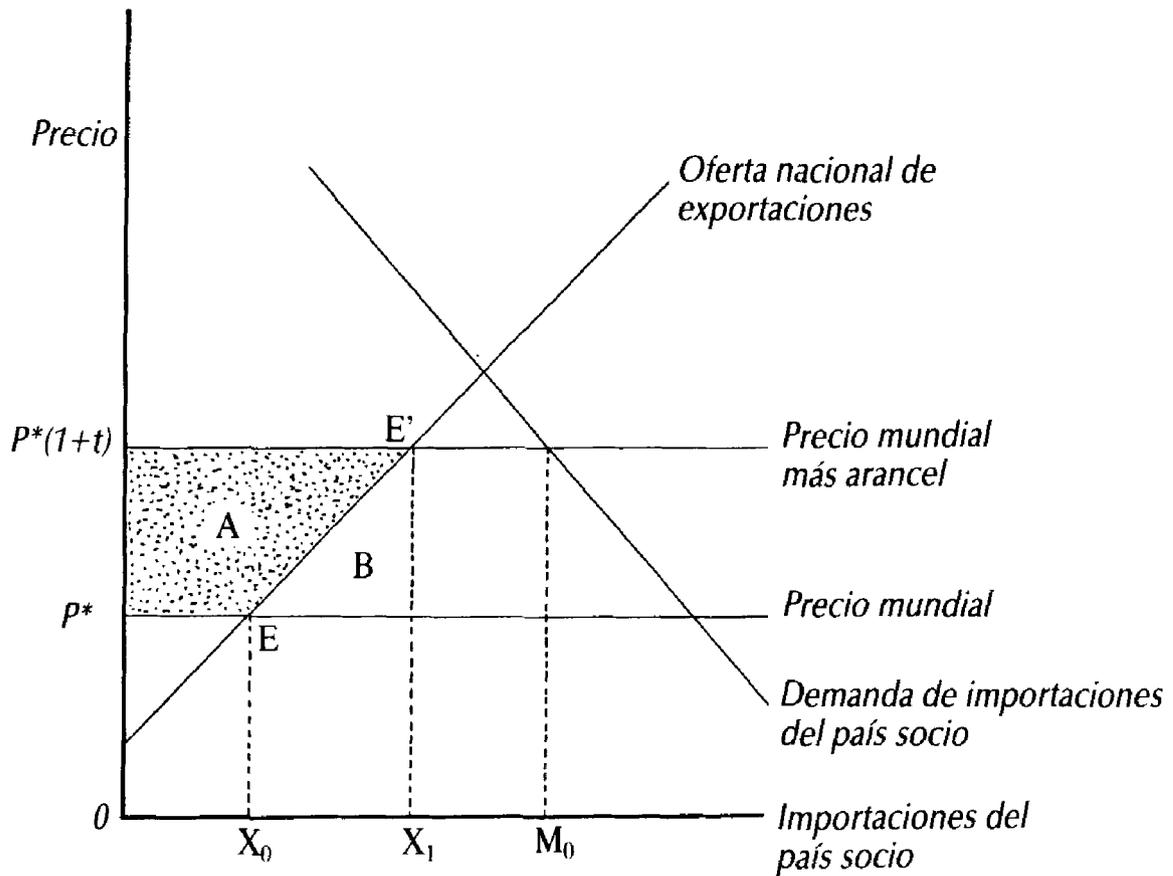
Pero en realidad la discusión no puede detenerse aquí. Como Wonnacott y Wonnacott (1981) han argüido correctamente, no hay ninguna seguridad de que los términos del intercambio vayan a permanecer de hecho inalterados. Muy al contrario, una unión aduanera faculta a nuestros exportadores a entrar preferentemente en el mercado extranjero. Ello nos permite aprovecharnos de su protección, y este hecho probablemente implicará ganancias que la liberalización unilateral del comercio no puede ofrecer, lo cual nos permite obtener una economía más eficiente, pero no el aprovecharnos de la protección discriminatoria que una unión aduanera nos proporciona en el mercado del país socio. Antes de desarrollar el análisis merece la pena la siguiente cita de Wonnacott y Wonnacott para ver la fuerza de su argumento³.

«Supóngase que fuéramos a preguntar al político o ejecutivo medio la pregunta clave suscitada por la literatura de la RAU (Reducción Arancelaria Unilateral): ¿qué ventaja económica puede lograrse al formar una unión aduanera? La respuesta probable sería: bajar los aranceles de nuestros socios y así conseguir un mejor acceso a sus mercados.»

El gráfico 1 ilustra de forma sencilla lo que se está tratando. En él se muestra la curva de demanda de importaciones del país socio, el precio de oferta mundial P^* y el precio de oferta mundial incluyendo el arancel $P^*(1 + t)$. Nuestra curva de oferta de exportaciones es tal que antes de la unión, con el arancel, solamente exportamos la cantidad OX_0 al país socio, dadas nuestras condiciones de coste y el hecho de que el estar sometidos al aran-

³ P. WONNACOTT y R. WONNACOTT (1981).

GRAFICO 1



Una Unión Aduanera proporciona rentas a los exportadores nacionales en el mercado protegido del país socio.

cel nos hace no competitivos para exportar cualquier cantidad mayor. Ahora la unión aduanera entra en vigor y quedamos libres del arancel. La oferta nacional de exportaciones se incrementa hasta el punto E', donde nuestro coste marginal iguala el precio protegido por el arancel: nos estamos aprovechando, en el mercado del país socio, del arancel exterior común. Lo que para el país socio es desviación de comercio y pérdida de ingresos arancelarios es ganancia para nosotros. El área sombreada, marcada con la A, muestra nuestras ganancias debidas al acceso ventajoso al mercado del país socio. El área representa la mejora en los términos del intercambio para nuestro país que *únicamente* puede obtenerse por el acceso preferencial al mercado extranjero, que no podría obtenerse mediante un movimiento unilateral hacia el libre comercio.

El caso que hemos mostrado en el gráfico 1 es extremo debido a que únicamente hay desviación de comercio (en nuestro beneficio) y no creación de comercio. Es por supuesto posible que los exportadores nacionales sean lo suficientemente competitivos en costes como para que, después de la unión aduanera, suministren todas las importaciones cuyo precio caiga

por debajo de $P^* (1 + t)$. En este caso el socio tendrá alguna ganancia de creación de comercio contrapesada por alguna desviación de comercio. El caso puede representarse en el gráfico 1 mediante una curva de oferta más plana que pase a través del punto E y que corte la curva de importaciones del país socio por debajo del punto $P^* (1 + t)$.

¿Qué es exactamente lo que se ha probado? La antigua presunción era que cualquier cosa que pueda hacer una unión aduanera puede hacerlo mejor una liberalización unilateral del comercio. Se reconoció que la precaución «suponiendo constantes los términos del intercambio» era necesaria. Lo que se acaba de argumentar ahora es que el supuesto de términos constantes del intercambio probablemente no es razonable. Una vez que se ha prescindido de él, hay una ganancia especial de la unión aduanera: el *acceso al mercado*. El efecto de acceso al mercado proporciona rentas al socio que lo obtiene. Lo que para nosotros aparece como ventaja de entrar en un mercado protegido sobre una base preferencial y nos concede una mejora en los términos de comercio tiene por supuesto su contrapartida en la pérdida del ingreso del arancel y de desviación de comercio para el país socio. Pero, y este punto es importante señalarlo, si la pérdida extranjera de ingresos consiste fundamentalmente en un incremento de rentas más que en un despilfarro (área A comparada con la B en el gráfico 1) entonces son posibles transferencias de renta entre los países miembros que beneficiarán a todos por los efectos dominantes de creación de comercio.

36

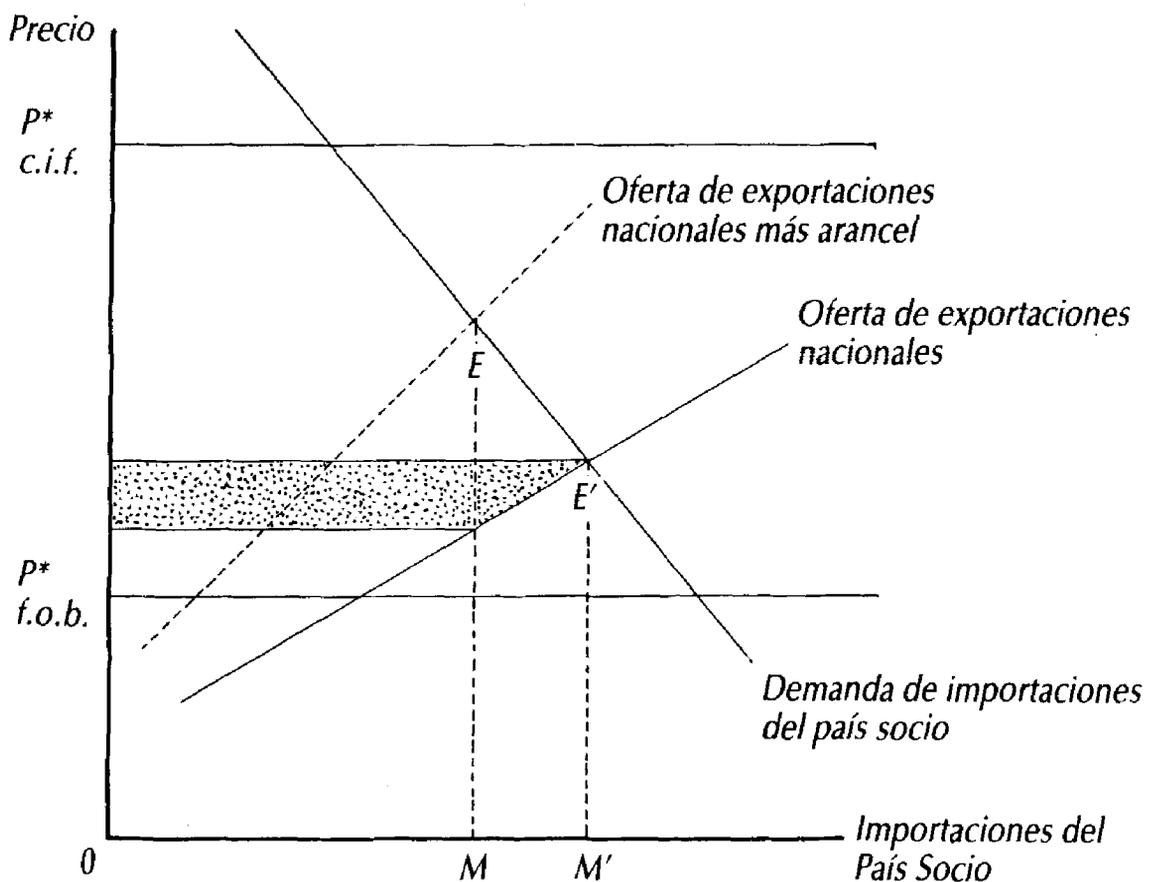
Bienes regionales

Wonnacott y Wonnacott han argumentado correctamente que las ganancias debidas al acceso al mercado no dependen crucialmente de un acceso preferencial. Ciertamente dependen del acceso, pero la proximidad geográfica y, por tanto, costes más bajos de transporte que el resto del mundo pueden proporcionar a los países socios una renta natural de acceso al mercado. El gráfico 2 ilustra este punto, cuya importancia puede ser bastante grande para muchas mercancías debido a la cuestión de los costes de transporte. En el citado gráfico se muestra el precio mundial, f.o.b. en los países socios, así como el precio mundial c.i.f. La diferencia representa costes de los fletes para el resto del mundo. Los exportadores nacionales recibirían el precio f.o.b. mientras que el resto del mundo puede ofertar en los mercados de la unión al precio c.i.f. Dentro de este diferencial, el resto del mundo no resulta competitivo. En analogía con la idea de los bienes no comerciados, podemos decir que dentro de los márgenes establecidos por los costes de transporte, los bienes que estamos tratando son *bienes regionales*.

En la posición inicial de protección nuestro país exporta algunos bienes a los socios pero paga el arancel. El equilibrio se encuentra en el punto E. La unión aduanera elimina el obstáculo arancelario y de esta forma ayuda a expandir nuestras exportaciones hasta el punto E'. Nuestro país gana rentas, el país socio pierde un cierto ingreso arancelario pero también tiene ganancias de creación de comercio. Es claro que dentro de la banda establecida por los costes mundiales de transporte, el movimiento hacia una unión aduanera es de hecho un movimiento hacia el libre comercio puesto que los socios son mutuamente los proveedores de coste más bajo. Por supuesto, al moverse hacia una unión aduanera los términos del intercambio entre los países miembros cambian de hecho. Por esta razón hay ganancias y pérdidas. Pero es posible la compensación, y en esa medida una unión aduanera, una vez más, arroja beneficios no alcanzables con una liberalización unilateral del comercio.

La consideración del acceso al mercado en relación con los costes de transporte juega un papel especial en países donde el interior puede tener

GRAFICO 2



Con costes de transporte en el resto del mundo hay bienes regionales cuyo comercio se incrementa por la Unión Aduanera.

una orientación comercial basada en ventajas comparativas diferente que la de la costa. Es evidente, por ejemplo, que la provincia de Ontario en Canadá se vería más seriamente perjudicada por la prohibición de acceder a los Estados Unidos, y ganaría sustancialmente menos por el acceso digamos a Japón o Indonesia fletando a través de Vancouver. Para Ontario hay un importante mercado regional, protegido por costes de transporte con respecto al resto del mundo, que se encuentra justo a la puerta de su casa. (Para aquellos no familiarizados con ese rincón del mundo, Hamilton, en Ontario, está a una distancia de 60 millas de Detroit.) La integración económica de Ontario con el centro industrial de los Estados Unidos está garantizada y reforzada, como pondré de manifiesto más adelante, por el acuerdo sobre automóviles, por ejemplo. Resulta sorprendente el importante paralelismo en el caso de Argentina, donde el interior puede tener grandes ventajas situacionales para la producción de bienes regionales, que todavía no se han aprovechado debido al fuerte proteccionismo en el área, pero que una unión aduanera haría posibles.

Es importante reconocer que la explotación de ventajas regionales –el interior vendiendo a los países fronterizos con comercio directo– afecta de forma notable a la distribución de la renta. Los precios c.i.f. a los que se venden los bienes pueden no ser muy diferentes de lo acostumbrado, pero buena parte de este precio ordinariamente se va en fletes, en lugar de ser rentas para los propios productores. La mejora de los términos del intercambio unida al acceso a los mercados regionales implica que ahora se ingresa como renta por los productores aquello que de otro modo se gastaría en costes de transporte.

38

Resumiendo

Hemos comenzado preguntando si una unión aduanera puede ofrecer algo que no pueda ofrecer una liberalización unilateral del comercio. La primera respuesta, suponiendo constantes los términos del intercambio, fue que no. La respuesta cualificada reconociendo la posibilidad, y en verdad la probabilidad, de que los términos del intercambio se alteren, va en otra dirección completamente diferente. Una vez que tomamos en consideración al país socio y los costes de transporte mundiales, hay beneficios importantes por el lado de la exportación. *La reducción unilateral de aranceles es una importante liberalización, que mejorará la asignación de recursos, pero que no favorece las exportaciones. Las uniones aduaneras por el contrario son una estrategia de acceso al mercado y producen mejoras de precios para los exportadores.* Más aún, no hay presunción de que estos beneficios

del acceso al mercado no vayan a dominar a los beneficios extra, por el lado de la importación, que ofrece una liberalización unilateral del comercio.

Hay un matiz importante que añadir a la idea de acceso al mercado y a los beneficios que ella implica. Si la falta de acceso al mercado se debe a la protección del socio, pero sin involucrar cuestiones de bienes regionales, entonces nuestras ganancias de acceso al mercado se pagan con la pérdida de ingresos arancelarios del país extranjero. Pero la pérdida de ingresos también incluye un incremento en nuestras exportaciones que es ineficiente en comparación con los precios del resto del mundo. Nuestra preferencia hipotética por las uniones aduaneras sobre la liberalización unilateral de la importación proviene entonces únicamente del hecho de que podemos explotar al país socio. Es improbable que esto constituya una base viable para una unión aduanera a menos que haya otros beneficios implicados. Más adelante argumentaré que con economías de escala y un premio social en output industrial hay en realidad beneficios extraordinarios que refuerzan de manera importante la idea del acceso al mercado como un aspecto crucial de las uniones aduaneras.

Uniones Aduaneras Comparadas con Areas de Libre Comercio

39

Tanto una unión aduanera como una zona de libre comercio tienen un arancel cero entre los socios. Los dos regímenes se diferencian en su arancel exterior. En una unión aduanera hay un arancel exterior común mientras que en un área de libre comercio cada país elige o mantiene su propio arancel exterior. La elección entre una unión aduanera y un área de libre comercio implica tres cuestiones: 1) En un área de libre comercio, ¿cómo aseguran los países miembros que no habrá importaciones desde el exterior a través del país de arancel más bajo? 2) ¿Cómo establece la unión aduanera el arancel exterior común? 3) Dada una unión aduanera y un área de libre comercio, ¿existe alguna razón para creer que un área de libre comercio se aproxima más a las condiciones del comercio libre?

Evitar la importación a través del país de arancel más bajo resulta un problema técnicamente sencillo. Los bienes comerciados dentro del área de libre comercio llevan un certificado de origen. Para beneficiarse del régimen de libre comercio interior los bienes deben ser básicamente producidos dentro de la región. Si esto no se cumple, dichos bienes se gravan en el país de importación como si vinieran directamente desde el resto del mundo.

La cuestión del arancel exterior común es un asunto mucho más difícil. En este caso hay que hacer dos consideraciones. La primera es que el arancel existente en cada país está cumpliendo ya una función protectora. Esto sugiere que las uniones aduaneras podrían elevar el nivel medio de protección caso de que cada socio acepte una mayor competencia interior a cambio de una reducción neta en la competencia exterior. Los socios negocian una creación de comercio, compensada (desde el punto de vista de los productores) por la desviación de comercio desde el resto del mundo.

Un área de libre comercio significa desde un cierto punto de vista un paso mayor hacia el libre comercio que una unión aduanera. Resulta posible que indirectamente ciertos bienes puedan ser importados a través del país socio de arancel más bajo. Este es el mecanismo. Considérese cualquier bien que sea producido en el país socio e importado por el área de libre comercio. La producción del socio puede venderse en nuestro país libre de impuestos y cualquier demanda residual puede importarse desde el extranjero. Así, el movimiento hacia un área de libre comercio nos lleva a importar desde el socio ineficiente quien a su vez importa desde el resto del mundo. En el mercado nacional el precio desciende debido a que el arancel de importación es más bajo, pero nuestro país también pierde todos los ingresos arancelarios que ingresaba antes. Así, para nuestro país hay creación de comercio y, en contrapartida, una pérdida del ingreso arancelario, o desviación de comercio. El país socio extranjero obtiene ganancias puesto que ahora recoge el ingreso arancelario sobre las importaciones del área. En la medida en que los países mantengan unos aranceles exteriores muy diferentes, estos efectos de *desviación de comercio* representan, por supuesto, una redistribución fiscal muy importante entre los países miembros.

Es absolutamente imposible comparar los efectos sobre el bienestar de una unión aduanera y un área de libre comercio, sin determinar el arancel exterior que se adoptaría en cada caso. Al formar una unión aduanera, los países deben negociar un arancel común, el cual, dependiendo de la fuerza de los grupos de presión, puede ser más alto o más bajo que los aranceles iniciales de cualquiera de los miembros. De modo semejante, es improbable que el arancel exterior permanezca inalterado cuando los países forman un área de libre comercio. Además, en ambas situaciones las diferencias en las ganancias bien de la unión o bien del área de libre comercio conducirán invariablemente a pagos de transferencias o a concesiones arancelarias. Así, debido a que la posición final del arancel no se conoce, la teoría no puede ni siquiera empezar a discutir las cuestiones del bienestar.

La Protección Industrial como Bien Social

La teoría tradicional considera a la protección como una asignación ineficiente de recursos, y al arancel como una distorsión socialmente injustificable. En tal perspectiva, un movimiento hacia una unión aduanera debe valorarse por la cantidad de producción nacional ineficiente que ayuda a eliminar junto con las ganancias en el consumo. Un punto de vista completamente diferente se ofrece en la obra de Cooper y Massell (1965). Estos autores dan por supuesto que la sociedad desea, y en verdad está decidida, a soportar una cierta cantidad de producción industrial ineficiente. Una vez que se adopta esta perspectiva resulta claro que una unión aduanera entre países puede servir para reducir el *exceso de costes* de la producción industrial entre los países miembros, a través de tres canales: ventaja comparativa regional o intra-unión, economías de escala en la producción e incremento de la variedad para los consumidores. La presente sección discute las ganancias de una unión aduanera desde esta perspectiva.

Antes que nada, hay que reconocer que el argumento de Cooper-Massell es muy poderoso. Observamos que en Latinoamérica hay una protección industrial muy extendida. Es indiferente el que la sociedad valore intrínsecamente dicha protección industrial, o el que existan relaciones de poder que hagan que la protección sea un resultado inevitable del proceso político. Lo que importa es el hecho de que, si la protección industrial y la ineficiencia son inevitables, entonces una unión aduanera puede muy bien reducir los costes de esta protección. Para apreciar la fuerza del argumento, supóngase por un instante que se sugiere que Argentina pase a una posición unilateral de libre comercio. ¿Qué industria sobreviviría? y ¿cae semejante resultado dentro del ámbito de lo políticamente aceptable? Si este no es el caso, una unión aduanera puede ser una alternativa muy importante para disminuir los costes de la protección. Dicha unión representaría una posibilidad muy seria de disminuir los costes de la sustitución de importaciones mediante la integración regional.

41

*Ventajas comparativas intra-unión: complementariedad industrial*⁴

El modo más fácil de apreciar los argumentos siguientes es suponer que nuestro país, al igual que el socio potencial, parten de una posición de total

⁴ «Industry-Swapping».

autarquía en toda una serie de productos industriales. Para concretar, supóngase que maquinaria especializada, acero, automóviles, frigoríficos y televisores se producen en cada uno de los países bajo un arancel prohibitivo. ¿Qué puede ofrecer una unión aduanera?

Tomando el caso de costes unitarios constantes, podemos imaginar fácilmente que nuestro país y el socio (Argentina y Brasil, por ejemplo) tienen ventaja comparativa en diferentes mercancías. Argentina con abundancia relativa de trabajo cualificado podría tener ventaja comparativa en maquinaria específica. Brasil, más intensivo en trabajo, podría tener su ventaja comparativa en automóviles, frigoríficos y textiles, por este orden.

El gráfico 3 ilustra esta situación. Supóngase que hay diferencias en el número de horas-hombre empleadas en Argentina en comparación con Brasil. Para maquinaria específica, Argentina emplea solamente la mitad de las horas por unidad de lo que emplea Brasil; en automóviles necesita 1,5 del número de horas de Brasil; en textiles necesita, digamos, 4 veces las horas de Brasil. Argentina tiene su ventaja comparativa más elevada en maquinaria específica, y la más baja en textiles. Con una protección prohibitiva cada país produciría todos estos bienes. La unión aduanera, al establecer el comercio libre dentro de la unión, posibilita aprovecharse de la especialización según las ventajas comparativas. Más que producir ineficientemente toda la serie de productos, la unión aduanera establece un plan que asigna a cada socio (bien por el mercado o bien por acuerdo) la producción de algunos de los bienes, según criterio basado en las ventajas comparativas dentro de la unión. Argentina produciría maquinaria específica y quizás partes de automóvil, y Brasil produciría (ensamblaría) automóviles, frigoríficos y textiles. ¿Cuál sería la ganancia?

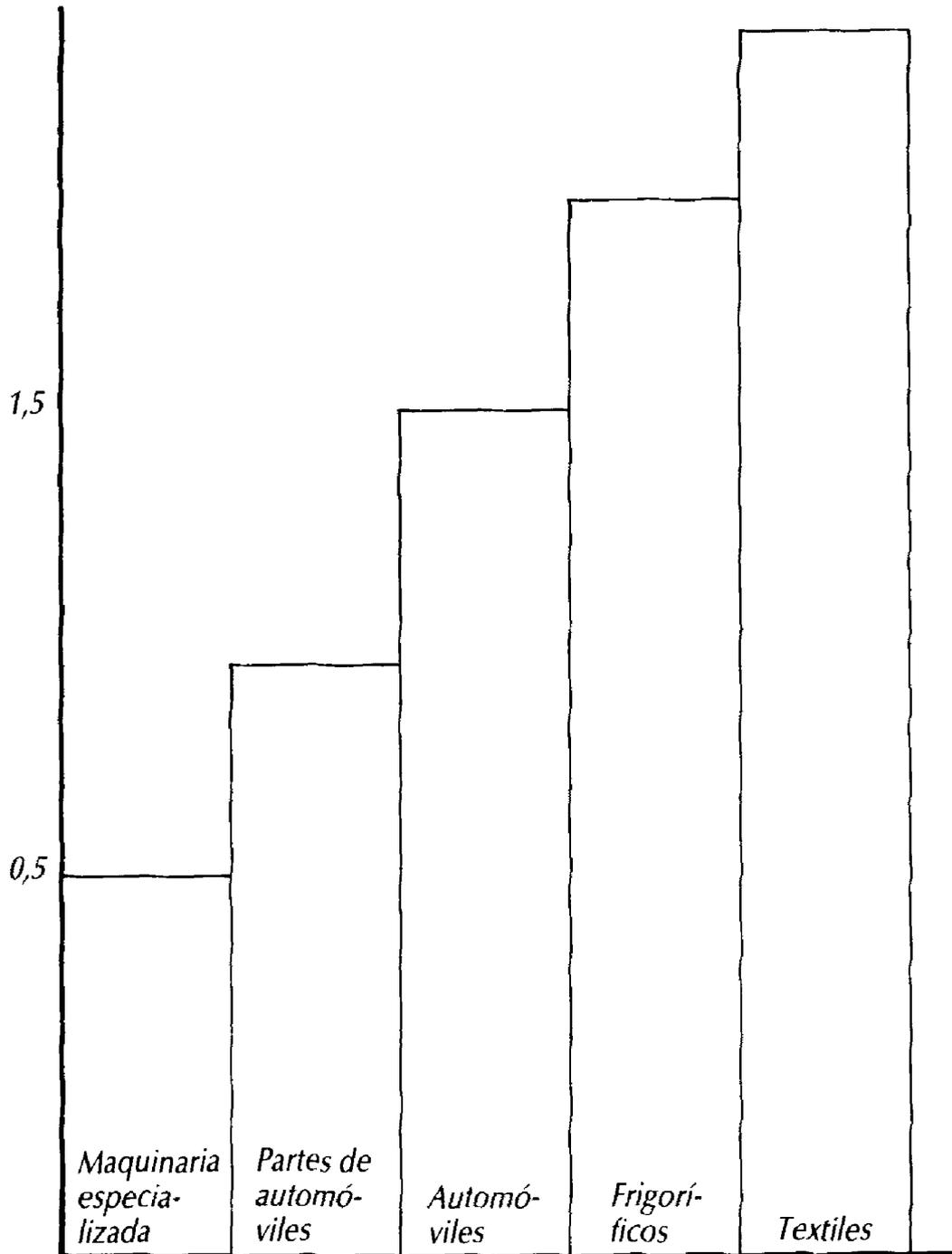
42

La especialización intra-unión según las ventajas comparativas permite a cada miembro conservar alguna producción industrial sin soportar tanto exceso de coste. Argentina dedicaría más de su trabajo y capital industrial a la maquinaria específica y partes de automóvil, y menos –digamos– a televisores o a fabricación de automóviles completos. Parte del output se intercambiaría con Brasil por bienes en los que éste tiene ventaja comparativa. Estamos evidentemente considerando un caso de creación de comercio donde la productividad incrementada de los recursos en toda la unión conduce a una renta real más elevada.

Merece la pena subrayar que la ganancia de productividad en todo el área se produce no solamente en el caso de un patrón de producción más eficiente para los bienes finales. Hay también un potencial importante de reducción de la ineficiencia que proviene de los inputs con sobreprecio, digamos acero, bienes semiterminados, etc. En la medida en que hay dentro

GRAFICO 3

*Necesidades relativas
de unidades de trabajo
(Argentina/Brasil)*



43

Máximo ← Ventajas comparativas de Argentina → Mínimo

Ordenación de las ventajas comparativas intra-uni6n

de la unión diferenciales de coste, hay ganancias de especialización que disminuyen los costes y precios de los bienes finales para el consumidor.

Massell y Cooper llaman al diseño de una asignación regional eficiente de recursos *complementariedad industrial* (industry-swapping). El término capta bien el diseño implícito del sistema: la actividad industrial se mantiene en cada país socio, pero se hace un esfuerzo por reducir la ineficiencia debida a tal restricción. Cuanto margen haya en una situación dada depende del alcance de la protección existente, de los recursos dedicados a la producción industrial y de la flexibilidad en la composición del output industrial. Si cada socio tiene una elevada protección industrial, pero hay una considerable flexibilidad para modular la producción, digamos entre partes de automóviles y ensamblaje de los mismos, y si hay patrones claros de ventaja comparativa, entonces puede haber unas ganancias muy sustanciales en una unión aduanera.

Economías de escala

44

Un argumento completamente independiente en favor de que una unión aduanera disminuye los costes de la industrialización regional proviene de las economías de escala. Supóngase de nuevo que nosotros y el país socio deseamos (o estamos políticamente obligados) a apoyar la producción industrial mediante un programa de protección. Pero esta vez, más que suponer costes unitarios constantes asumimos realísticamente que en muchas actividades industriales existen importantes economías de escala. Hay tamaños de planta mínimos para obtener patrones eficientes de especialización y costes unitarios bajos. Producir industrialmente a bajos niveles de output fomenta grandes excesos de capacidad, y, por tanto, costes unitarios elevados, en una industria manufacturera o de cualquier otro tipo. Y, por supuesto, ésta es precisamente la objeción contra la sustitución de importaciones en países pequeños o pobres.

¿Qué puede añadir una unión aduanera? Las uniones aduaneras, en un contexto de complementariedad industrial, permiten a las industrias con economías de escala acceder a los niveles de producción requeridos. Al especializar la producción, asignando diferentes industrias entre los socios, el conjunto de la unión puede obtener producción industrial a costes unitarios más bajos. Los recursos se usan más eficientemente incluso sin necesidad de que existan patrones de ventaja comparativa. La escala proporciona las ganancias de productividad.

Al igual que el caso de la complementariedad industrial, fundado sobre las ventajas comparativas intra-unión, el argumento de las economías de

escala es muy poderoso en favor de una unión aduanera. Si hay industrias con importantes economías de escala (y este es el caso para numerosos bienes de consumo duradero, y ciertamente para los automóviles) y si hay suficiente flexibilidad para la distribución del output industrial entre países, entonces la especialización puede proporcionar importantes ganancias de productividad. Un estudio de Pearson e Ingram (1980), por ejemplo, halla que en el contexto de una unión aduanera africana las ganancias debidas al uso más eficiente de economías de escala ascendían a un tercio del valor del output industrial. Por supuesto, esta es una cifra extraordinariamente grande. Pero merece la pena preguntarse qué podría esperarse en el caso de Argentina y Brasil. En automóviles, por ejemplo, Brasil parece tener todos los beneficios de la competencia y de las economías de escala produciendo coches tal vez a la mitad o menos del coste de producción de Argentina. Hay una ganancia obvia para los consumidores argentinos. Pero ¿dónde podría encontrar Argentina un nicho industrial compensador? Adviértase que no es esencial que cada país tenga una industria con economías de escala. Sobre esto hay alguna evidencia interesante, digna de notarse, en el comercio de automóviles entre Europa y Estados Unidos-Canadá.

En la CEE el comercio libre de automóviles ha conducido al diseño de un coche «europeo» que se monta con partes producidas en condiciones de coste mínimo en varios países. El cuadro 3 muestra la posibilidad de comercio intraindustrial en partes de automóvil. Si se toma el modelo europeo como ejemplo, es claro que en él todo país grande o pequeño tiene su parte en el coche «europeo». No hay razón para suponer que no podría suceder lo mismo en el caso latinoamericano. El caso del Escort europeo es interesante dado que muestra que las economías de escala en realidad no significan en modo alguno que el conjunto de una industria con escalas deba localizarse en un país y no en otro. Muy al contrario, dicho caso demuestra que las economías de escala surgen en el estadio de la especificación y producción de partes y, en menor medida, en el montaje. No significa de ninguna manera que la producción de partes no pueda dispersarse. En verdad, es completamente concebible que las ganancias debidas a las

CUADRO 3

ECONOMIAS DE ESCALA Y VARIEDAD DE PRODUCTOS

	<i>Pocos modelos</i>	<i>Varios modelos</i>
<i>Eficiente</i>	A	C
<i>Ineficiente</i>	B	D

ventajas comparativas intra-uni6n y a las economías de escala puedan entrar en juego conjuntamente, al establecer un mercado automovilístico para toda la uni6n y un 1rea de producci6n con una asignaci6n regional de las partes y del montaje que refleje las ventajas comparativas.

Variedad

El tercer argumento a favor de las ventajas de una uni6n aduanera para reducir los costes de la protecci6n industrial descansa sobre la variedad de bienes finales ofrecida a los consumidores. En un mercado peque1o protegido habr1a o bien una limitadísima gama de variedades de productos o si hay una gama m1s amplia, los costes unitarios ser1n formidables. La producci6n industrial a bajos niveles de output desemboca en un problema de costes ineficientes, cuando se ofrece un amplio n1mero de modelos de coches o de frigoríficos o de cualquier otro bien de consumo duradero o producto industrial. Por supuesto, la combinaci6n de elevados costes unitarios y baja variedad de productos es precisamente el coste de intentar una especializaci6n para la que el mercado es demasiado peque1o. ¿C6mo cambiaría este esquema una uni6n aduanera?

46

Acabamos de exponer el caso de las economías de escala, y podemos, por tanto, concentrarnos en el aspecto de la variedad. Sup6ngase que en cada país miembro la mitad de los consumidores deseara un VW y la otra mitad prefiriera un Ford Falcon. Sin uni6n aduanera cada país podría producir eficientemente uno de los modelos o ineficientemente los dos. Con una uni6n, el conjunto del 1rea puede producir los dos modelos eficientemente. El cuadro 3 sintetiza las posibilidades.

Antes de la uni6n, todos o al menos alguno de los países socios est1n en la situaci6n A, B o D. A lo sumo unos pocos (¿uno?) modelos pueden producirse a un coste unitario bajo. Incluso un modelo puede resultar ser de alto coste y varios modelos lo ser1n sin duda, mostrando costes unitarios muy grandes. Al moverse hacia una uni6n aduanera es posible explotar la escala proporcionada por un mercado m1s amplio. El mercado m1s amplio hace posible producir *m1s* modelos a costes unitarios *m1s* bajos. Hay m1s variedad y hay precios m1s bajos. El argumento de precios m1s bajos es una consecuencia de las economías de escala. El nuevo argumento aquí es que, con un mercado m1s amplio, resulta posible ganar en variedad, y esto, desde el punto de vista de los consumidores, es una fuente de ganancia de bienestar.

El argumento en favor de la variedad del consumidor es muy importante en los países en desarrollo. Debido a que la renta per cápita es baja, una

gran parte de la diversificación del producto, que es característica de las economías industrializadas, no ha sido conseguida. Sin embargo, podemos aproximarnos más a ella una vez que se abre un mercado más amplio.

De nuevo puede merecer la pena preguntar cuáles son las ventajas de Argentina según el argumento de la variedad de productos. Es claro que un VW brasileño barato sería ampliamente preferido por la gente de rentas medias a un coche europeo de importación, por ejemplo. Al mismo tiempo, es perfectamente imaginable que en un mercado ampliado, que incluya Argentina y Brasil, haya lugar para un coche de alta renta que a su vez requiere una producción intensiva en trabajo cualificado que puede muy bien localizarse en Argentina.

El argumento de la variedad en cuanto fuente de ganancia de bienestar no ha recibido suficiente consideración en la teoría tradicional de la unión aduanera. Ello es debido quizás a que la teoría de la diversificación del producto y de la competencia oligopolista nunca encontró su lugar en la teoría del comercio internacional. Pero es claro, a partir de los desarrollos de la organización industrial, que la variedad es un aspecto tan importante de la economía del bienestar como el precio. Si la no disponibilidad fuerza a los consumidores a comprar modelos que les parecen inferiores al óptimo, entonces claramente hay una pérdida de bienestar. Con economías de escala importantes, si la explotación de dichas economías está limitada por el tamaño de los mercados, este coste de la protección en términos de bienestar puede ser particularmente grande en un país como Argentina. Estas razones sugieren que se pueden obtener grandes ganancias de un acuerdo de unión aduanera. Por supuesto, también se sugiere que el tamaño de la unión y una cierta semejanza en los niveles de renta per cápita son aspectos importantes.

47

Competencia

Una última observación en esta sección se refiere al tamaño del mercado y a la competencia. Cuanto más grande es el mercado, incluso con economías de escala, es tanto más probable que una industria encuentre un equilibrio oligopólico sin los grandes costes sociales de la colusión o incluso del monopolio. Claramente ésta ha sido la evidencia en países grandes, y la opuesta es igual de clara en países que tienen solamente mercados pequeños y protegidos. Debería ser obvio que una unión aduanera, comparada con un mercado nacional protegido, ofrece la perspectiva de una ganancia significativa en competencia. La ganancia en competencia, por supuesto, se traduce en una asignación más eficiente de recursos y de este modo en

una ganancia de renta real. La competencia limita la posibilidad de una discriminación espacial de los precios. Un ejemplo llamativo del alcance de la discriminación lo proporciona el cuadro 4, que muestra la amplitud de la discriminación de precios en el mercado europeo del automóvil (según las calidades).

CUADRO 4
**DISCRIMINACION DE PRECIOS EN EL MERCADO
 EUROPEO DEL AUTOMOVIL**
(Indice de precios: Ventas japonesas en Bélgica = 100)

Origen	País de destino				
	Bélgica	Francia	R.F.A.	Italia	R. Unido
Francia	106	122	124	137	151
R.F.A.	111	128	130	143	158
Italia	107	123	125	138	153
R. Unido	107	123	125	138	153
Japón	100	115	117	129	143

48

Nota: El índice mide la amplitud de la discriminación de precios; por ejemplo, los precios de los coches alemanes en el Reino Unido son mucho más elevados que los de los coches vendidos en Alemania o Bélgica; los coches alemanes en Alemania se venden a precios más altos (menos competitivamente) que los coches similares de Japón.

Fuente: *European Economy*, marzo 1988, pág. 73.

La consecuencia inmediata de esta evidente discriminación geográfica de precios es la búsqueda de los obstáculos comerciales que aún subsisten, una vez que los aranceles dejan de ser un impedimento digno de consideración. Este ha sido el objetivo de la iniciativa Europa-1992.

La iniciativa Europa-1992 parte de reconocer que la eliminación de aranceles no basta para conseguir la plena integración. Las barreras subsistentes surgen de obstáculos administrativos, demoras en la frontera debidas a diferencias en la imposición, restricciones en los contratos públicos, regulaciones en el mercado de transportes y diferencias y restricciones en las normativas técnicas. Las estimaciones de los beneficios de Europa-1992 oscilan entre el 4,3 y el 6,4 por 100 del producto interior bruto de las comunidades europeas. En esta estimación de ganancias, la reducción de las barreras administrativas y de los impedimentos al comercio juegan un papel importante. Pero mucho más importante es el impacto del estímulo de la

competencia (liberada del poder de monopolio en mercados separados) y la explotación de las economías de escala.

En resumen, en esta sección se ha argumentado partiendo de la posición de un país que voluntaria u obligatoriamente apoya la producción industrial, pero que tiene cierto grado de libertad en cuanto a la particular configuración del output de la industria. Semejante país ganará con una unión aduanera (en comparación con el mantenimiento de una protección elevada del mercado interior) por cuatro razones diferentes e interrelacionadas entre sí: la asignación de la producción intra-uniión según las líneas del mínimo coste, la explotación de economías de escala que reducen los costes unitarios, el incremento en la variedad de los productos, y el incremento de la competencia. Es en estas áreas donde creo que se encuentran las ganancias potencialmente enormes de una unión aduanera. Esto es tanto más cierto por cuanto la alternativa es con toda seguridad no un movimiento hacia el libre comercio, sino más bien la continuación de una fuerte protección y de la gran ineficiencia resultante.

Observaciones Finales

En los años 80, América Latina ha experimentado un dramático retroceso. La mala gestión económica a finales de los años 70 (con déficit presupuestarios, sobrevaloración de la moneda y endeudamiento excesivo) y el deterioro macroeconómico mundial de comienzos de los 80 acarrearón la crisis de la deuda. La crisis de la deuda a su vez contribuyó a crear condiciones cercanas a la hiperinflación provocada por un deterioro de las finanzas públicas y del servicio obligatorio de la deuda. La década de los 80 se perdió (véase cuadro 5); la cuestión es cómo conseguir crecer con unas finanzas públicas exhaustas y sin recursos externos de importancia.

49

CUADRO 5

MAGNITUDES MACROECONOMICAS EN AMERICA LATINA (Medias anuales, en porcentaje)

	1973-81	1982-87	Variación
Crecimiento per cápita	2,1	— 0,8	— 2,9
Inversión/PNB	22,6	16,6	— 6,0
Transferencias al exterior	— 2,6	3,9	6,5

Fuente: CEPAL.

La restricción de la capacidad de obtener recursos productivos hace más urgente plantearse su mejor utilización antes que el incremento de su cuantía. El crecimiento de la productividad debe convertirse en una fuente importante de incremento de los niveles de vida. Una mejora del régimen comercial, junto con una utilización más meditada de los recursos en el sector público pueden ser una fuente importante de crecimiento. Es indiscutible que el régimen comercial necesita mejorarse en muchos países de América Latina, con toda seguridad en Brasil y Argentina. En el presente trabajo hemos discutido la alternativa entre liberalización unilateral e integración comercial de la región. Cualquiera de las dos direcciones debe preferirse al *status quo*. Pero además de esto se pueden decir muchas cosas en favor de la opción regional.

50

Este trabajo ha analizado diferentes vías relevantes por las que una unión aduanera puede proporcionar ganancias para los países de América Latina. Como ocurre siempre en las discusiones de política económica, las ganancias y pérdidas deben evaluarse en contraposición con alguna otra alternativa relevante. Las alternativas que hemos considerado son mantenimiento de la protección, y libertad unilateral, o al menos liberalización, del comercio. Hemos mostrado que frente a ambas perspectivas una unión aduanera ofrece la posibilidad de importantes ganancias adicionales. Comparada con la liberalización unilateral del comercio, la unión ofrece la posibilidad de acceso al mercado. Comparada con el mantenimiento de la protección, ofrece grandes ganancias derivadas de la complementariedad industrial y de la explotación de las economías de escala a nivel de área; ambos planteamientos se traducen en una mayor variedad producida a costes menores bajo condiciones más competitivas.

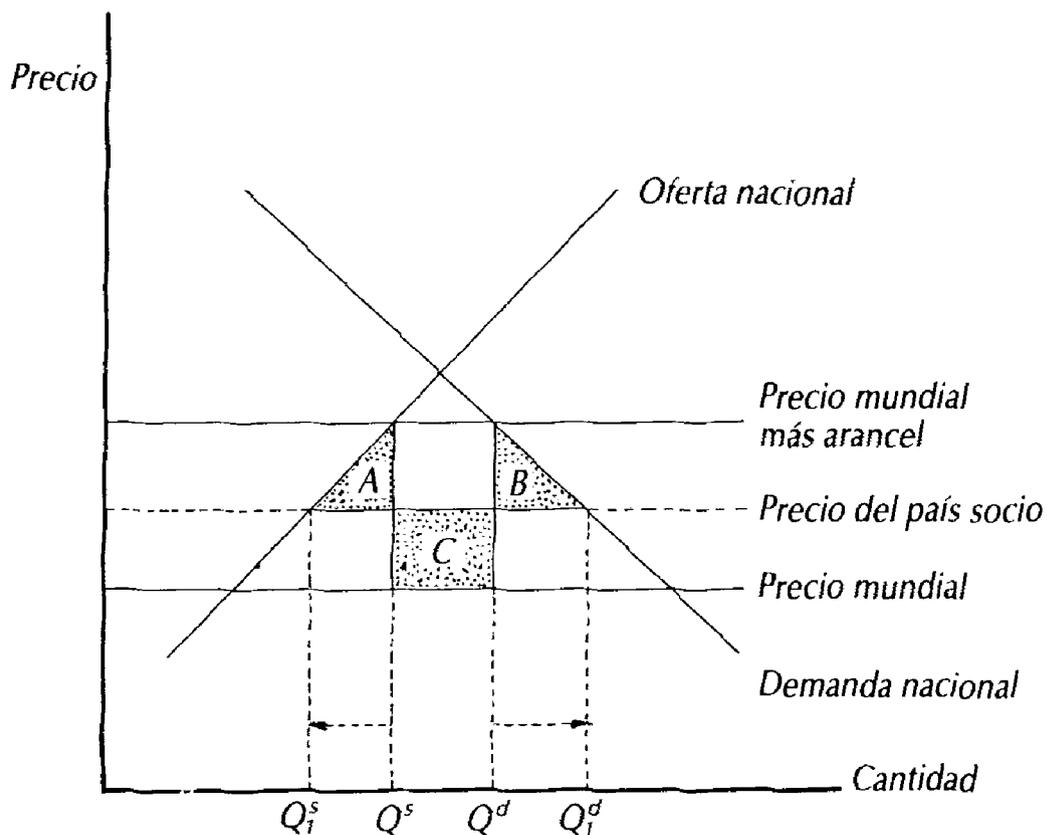
La teoría tradicional de la unión aduanera ha minusvalorado las ganancias de la integración regional, al poner el énfasis en las fuerzas potencialmente compensadoras de la creación y de la destrucción de comercio. Esto es un modelo importante para aquellos países donde la protección industrial está muy lejos de ser prohibitiva y donde la sustitución de la producción del país socio por producción del resto del mundo es una posibilidad real. Es una teoría que en su formulación tradicional está mucho más orientada hacia la experiencia europea, siendo los Estados Unidos el productor excluido de bajo coste. Pero una vez que se comprueba que la protección existente es casi prohibitiva, la perspectiva cambia totalmente. Ahora la creación de comercio y una más eficiente asignación de recursos dentro de la unión, así como la cuestión del acceso al mercado, se convierten en esenciales. El argumento se refuerza si se consideran los costes de transporte que posibilitan la existencia de bienes regionales. Nada de lo anterior contradice la teoría de la unión aduanera, pero sí que cambia el color

del argumento, haciendo que las uniones aduaneras parezcan muy bien en comparación con las opciones alternativas.

Apéndice: Los Costes de Bienestar de una Unión Aduanera

El gráfico A-1 esquematiza la economía del bienestar de una unión aduanera. El equilibrio inicial se establece al precio mundial incluyendo el arancel. El consumo interior es Q^d y la producción interior es Q^s , la diferencia $Q^d - Q^s$ representa las importaciones. La unión aduanera implica la supresión de las restricciones arancelarias sobre el país socio, el cual ahora resulta competitivo en costes en el mercado nacional. La curva de oferta del país socio se representa por la horizontal discontinua. La unión disminuye el precio y esta caída en el precio expande la demanda hasta Q^d_1 en tanto que reduce la oferta doméstica hasta Q^s_1 .

GRAFICO 1-A



Creación y desviación de comercio y costes de bienestar provocados por el establecimiento de un arancel discriminatorio.

En el gráfico hay tres áreas sombreadas cuya suma representa los beneficios netos o los costes de una unión. Los triángulos A y B representan respectivamente la ganancia en eficiencia, por el lado del consumo y de la producción, debida al descenso del precio. Son las ganancias de creación de comercio, con la oferta del país socio reduciendo precios y suprimiendo parcialmente nuestra sobreproducción y nuestro subconsumo. El área C representa una transferencia desde nuestro país al resto del mundo. Es equivalente a la desviación de comercio, $Q_d + Q_s$ veces el exceso del socio sobre el precio mundial. Antes de la unión, este área representaba parte de los ingresos arancelarios; ahora representa una subvención a la producción que nuestro país paga al país socio. La ganancia *net*a de una unión aduanera es por tanto: $A + B - C$. El que la ganancia sea positiva o negativa depende del caso de que se trate. ¿Son las importaciones iniciales grandes y es nuestro socio relativamente ineficiente? En este caso hay poca creación y mucha desviación de comercio. Al contrario, si el país socio es potencialmente tan eficiente como el resto del mundo, las importaciones iniciales son pequeñas, la oferta y la demanda son muy elásticas y la protección inicial es elevada, entonces es probable que domine la creación de comercio.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BALASSA, B.: «Intra-Industry Trade and the Integration of Developing Countries in the World Economy», in H. GIERSCH (ed.): *On the Economics of Intra-Industry Trade*, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1979.
- BALASSA, B., and STOUTJESDIJK, A.: «Economic Integration Among Developing Countries», *Journal of Common Market Studies*, september 1975.
- BERGLAS, E.: «Preferential Trading Theory: The n-Commodity Case», *Journal of Political Economy*, april 1979.
- CARNOY, M.: «A Welfare Analysis of Latin American Economic Union: Six Industry Studies», *Journal of Political Economy*, july-august 1970.
- COOPER, C.A., and MASSELL, B.F.: «Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries», *Journal of Political Economy*, october 1965.
- CORDEN, M.: «Customs Union Theory and the Nonuniformity of Tariffs», *Journal of International Economics*, 1976.
- CORDEN, M.: «Economies of Scale and Customs Union Theory», *Journal of International Economics*, may-june 1973.
- DORNBUSCH, R.: «The Costs and Benefits of Regional Integration», Fundación Mediterránea, Córdoba, *Estudios*, sept. 1981, Reprinted in *Integración Latinoamericana*, june 1986.
- EMERSON, M.: *The Economics of 1992* (Special issue of *European Economy*, núm. 35, march 1988).
- FIELEKE, N.: «Challenge and Response on the Automobile Industry», *New England Economic Review*, july-august 1981.
- GRUNWALD, J., and FLAMM, K.: *The Global Factory*, Washington DC: Brookings, 1985.
- KRAUSS, M.: «Recent Developments in Customs Union Theory: An Interpretative Survey», *Journal of Economic Literature*, june 1972.
- KRUGMAN, P.: «Trade in Differentiated Products and the Political Economy of Trade Liberalization», Unpublished, M.I.T., 1980.
- PEARSON, S., and INGRAM, W.: «Economies of Scale, Domestic Divergences, and Potential Gains from Economic Integration in Ghana and the Ivory Coast», *Journal of Political Economy*, july-august 1980.
- ROBSON, P.: *The Economics of International Integration*, Allen & Unwin, 3rd edition, 1987.
- ROBSON, P. (ed.): *International Economic Integration*, Penguin, 1971.
- SCHOTT, J., and SMITH, M. (eds.): *The Canada-United States Free Trade Agreement*, Washington DC: Institute for International Economics, 1988.
- WEINTRAUB, S.: *Free Trade Between Mexico and the United States?*, Washington DC: Brookings, 1984.
- WONNACOTT, P., and WONNACOTT, R.: «Is Unilateral Tariff Reduction Preferable to a Customs Union? The Curious Case of the Missing Foreign Tariffs», *American Economic Review*, september 1981.

Perspectiva Histórica

La articulación de América Latina en la economía internacional es la referencia de **Juan Mario Vacchino** en su análisis de los esquemas de integración experimentados en América Latina. **Joan Clavera** centra su estudio en los obstáculos a superar en la construcción del Mercado Unico Europeo y, consiguientemente, en las posibilidades de alcanzar el objetivo a partir del 1 de enero de 1993.

Juan Mario Vacchino

Esquemas Latinoamericanos de Integración: Problemas y Desarrollos

Una Aproximación General al Tema

Raíz histórica y persistencia de la idea de la integración latinoamericana

Nadie, quizás, avizó con más profundidad e insistencia que el Libertador Simón Bolívar la necesidad de formar en nuestro continente una gran «Nación de Repúblicas» y los peligros de no lograrlo. Como señala Andrés Tawsend Ezcurra, «ninguna idea más longeva en el vasto arsenal doctrinario del Libertador que la idea de la unidad (latino) americana... La idea de una Latinoamérica unida, aun teniendo en cuenta el ilustre precedente mirandino, es de privativo cuño bolivariano y de vigente y notoria actualidad. Lo es también el encuadre de esta América unida en el escenario mundial. Con visión anticipada de nuestra época, en la cual los grandes espacios políticamente asociados son aquellos que predominan en el mundo, Bolívar instó, predicó y presionó en mil formas, a lo largo de su espectacular y heroica carrera, por que de nuestra independencia no pasáramos a la insignificancia o retrocediéramos a lo que él mismo llamó *un nuevo coloniaje*; para rematar señalando que para Bolívar era clarísimo que la guerra emancipadora y el proceso de la confederación resultaban inseparables, pues no había independencia segura sin una confederación...» que la sustentara¹.

57

Pero sus ideas y proyectos, que tuvieron en el Congreso Anfictiónico de Panamá del año 1826 uno de sus momentos culminantes y más esperanzados, no se pudieron hacer realidad pues, a diferencia de Brasil, la América hispánica se fragmentó una y otra vez en una serie de naciones dispersas. Es ahora y más de un siglo y medio después, cuando la idea de la unidad latinoamericana readquiere vigencia y realidad a través de las experiencias de integración económica proyectadas en distintos ámbitos de la región. Como veremos posteriormente, los proyectos iniciales y los que se fueron

¹ ANDRÉS TAWSEND EZCURRA: *La Nación de Repúblicas: Proyecto Latinoamericano del Libertador*, Ed. Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, Caracas, 1988, p. 75.

adicionando estaban circunscritos al campo económico y, más específicamente aún, al nivel de las relaciones comerciales. En general no se estimó que para llevar adelante los compromisos suscritos se requería una importante estructura institucional, y mucho menos se pensó que en función de la dimensión política del proceso de integración era necesario contar con la participación de los actores políticos: los partidos y los parlamentos.

Pese a los obstáculos y los insuficientes desarrollos, la idea de la integración económica en América Latina ha logrado mantener, si no acrecentar, su vitalidad y su aceptación en muy diversos sectores de la vida de nuestros países en estas tres décadas de experiencia integracionista. Es interesante advertir que las dificultades y la adhesión aumentaron considerablemente en estos últimos años, después de la restauración democrática en la mayor parte del continente, en un contexto internacional y regional que, con justicia, aunque apuntando a algunos de sus aspectos, se ha llamado la crisis de los años ochenta².

El surgimiento de una red regional de interacciones

58

Hacia fines del decenio de 1950, América Latina comenzó a transitar los caminos de la integración económica regional. De este modo la región se sumaba a un movimiento de alcance mundial, que advertía que entre un mundo conformado por naciones aisladas y en actitudes defensivas, si no de confrontación, y un orden internacional unificado, se podía establecer una estación intermedia: la de los conjuntos continentales o bloques de naciones de un mismo continente que, en forma consensual, se proponen reemplazar la oposición y el conflicto precedentes por la interdependencia, la cooperación y la solidaridad recíprocas.

En este esfuerzo, la región con la guía y el impulso estimulante y creativo de una sobresaliente personalidad como la de Raúl Prebisch y el auxilio instrumental de una nueva y dinámica institución, como la CEPAL. Existían, además, razones específicas que daban sustento al proyecto: la necesidad de superar la marginación de los países latinoamericanos en el comercio y la economía internacionales, y la idea de lograr este propósito mediante una industrialización por sustitución de importaciones que reemplazara su base nacional por un ámbito regional, más eficiente³.

² Véase el editorial del INTAL *Revista Integración Latinoamericana*, en el núm. 135, Buenos Aires, junio de 1988, pp. 1/2.

³ Véase el excelente estudio de GERMÁNICO SALGADO: «El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad». *Revista de la CEPAL*, núm. 4, abril de 1979. Sgo. de Chile, pp. 87/133.

La propuesta de la CEPAL, en términos operativos estaba circunscrita al campo económico. El proceso de integración tenía una meta instrumental, a alcanzar en forma progresiva: el mercado común, que contaba con el respaldo que significaba la exitosa experiencia que habían comenzado a desarrollar los países de Europa occidental, primero en un proyecto de seis, luego de nueve y diez, y, hoy, de doce países miembros. Con mesura, se imaginó la estrategia de avance hacia la integración, como un período prolongado y complejo, cuya primera etapa tendría por finalidad la constitución de un área económica preferencial. También se consideró que era necesario distinguir según categorías de países y de productos para que, mediante reducciones no uniformes de derechos y tratamientos diferenciales, se pudieran reconocer los diversos grados de desarrollo y las dificultades prácticas de aplicar las reducciones y otras medidas que se pactaran al universo arancelario como un todo.

El criterio principal que debía regir la expansión del comercio intralatinoamericano era el de reciprocidad, en función del cual los bienes industriales que antes se importaban del resto del mundo se podrían adquirir de otros países latinoamericanos, pagándolos con un incremento de las propias exportaciones hacia la misma región. Otros elementos importantes de esta propuesta eran: el alcance regional, pues debían estar incluidos todos los países del área para evitar los riesgos de la fragmentación, el papel activo del empresario que, con la regulación y el control de los poderes públicos, debía decidir, en última instancia, qué industrias establecer, en qué países hacerlo y con qué grado de especialidad, y la necesidad de instaurar, en forma paralela con el programa de liberación del comercio, un sistema de pagos y de créditos que permitiera compensar multilateralmente todas las operaciones del intercambio regional. Ninguna opinión se adelantaba, en cambio, sobre la dimensión política y la estructura institucional deseable del proceso de integración regional.

Los diversos proyectos de integración promovidos por los países latinoamericanos, si bien rindieron tributo al carácter pionero e inductor de la CEPAL, desde un punto de vista instrumental, sólo recogieron parcialmente los postulados incluidos en su propuesta inicial.

No obstante que los diferentes proyectos y modalidades de integración forman parte de un mismo proceso que, conceptualmente, puede ser definido con L. Tomassini «como una búsqueda de un mayor grado de interdependencia latinoamericana, que eventualmente podría apuntar a la consolidación de un subsistema regional dentro del área»⁴, es posible advertir un

⁴ Véase LUCIANO TOMASSINI: «Introducción», p. 12, en PNUD/CEPAL: *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, Documento de Trabajo núm. 3, octubre de 1988.

cierto orden secuencial en su gestación. Ello permitiría distinguir tres momentos diferentes en el surgimiento (y transformación) de organizaciones y esquemas: la primera, de carácter fundacional, conformada por la ALALC, el MCCA y la CARIFTA; la segunda, de profundización del proceso en el caso del Grupo Andino y la CARICOM y de extensión de los alcances a través del SELA y los acuerdos de integración física, y la tercera, de creciente flexibilización y pragmatismo, que incluye desde la ALADI a las diversas fórmulas y agrupamientos que, con grados variables de «informalidad», se han establecido en la región⁵.

Este conjunto de acciones, organizaciones y asociaciones de variado tipo expresan y representan una red de interacciones en expansión. Sin embargo, estamos muy lejos todavía de haber logrado conformar un aceptable y consolidado sistema latinoamericano de relaciones recíprocas, no ya en el nivel requerido para la instauración de un mercado común, sino, más simplemente, para el logro de la meta propuesta para la etapa preparatoria: el «área de preferencias económicas». En última instancia, las modalidades instrumentales utilizadas hasta el presente no pudieron generar un volumen y estructura del comercio recíproco que tuviera la magnitud necesaria para incidir en el proceso de asignación de recursos nacionales, impulsar significativamente la actividad económica y modificar la inserción externa de las economías latinoamericanas.

60

Cambios en el Tiempo: Etapas Principales

Con la amplia perspectiva que ofrece el prolongado período transcurrido, se puede decir, en una primera aproximación, que en cada uno de los esquemas que conforman y constituyen el proceso de integración subregional en América Latina se verificaron, aunque no en forma simultánea, etapas similares.

Primero. El surgimiento promisorio del programa de integración, con claras muestras de éxito en los primeros tiempos.

Segundo. Un período de *ralentización* en los ritmos de aplicación y uso de los instrumentos integradores y, como consecuencia, una considerable disminución en los progresos verificados en el nivel de interrelación de los países participantes.

⁵ Estos momentos corresponden a las fases 1, 3 y 5, a las que hacemos referencia en este artículo, que se han presentado, aunque no simultáneamente, en todos los esquemas de integración en la región.

Tercero. Una etapa de revisión de los mecanismos integradores, a fin de revitalizar el arsenal de instrumentos, sin modificar esencialmente la metodología.

Cuarto. Una fase de deterioro grave y generalizado que, en diversos campos, ha implicado, incluso, un retroceso abierto, y

Quinto. Un período de búsqueda de nuevas fórmulas que permitan, por una parte, rescatar el acervo que se había acumulado y corría riesgos de extinguirse y, por la otra, dotar a los programas de integración de un dinamismo más operativo y flexible, tal como se advierte en toda la región en los años posteriores al surgimiento de la crisis externa⁶.

Nos concentraremos en el análisis de algunos aspectos de esta evolución, con el propósito de mostrar, en primer lugar, cómo resolvieron los distintos esquemas sus principales conflictos y dificultades y, en segundo lugar, cómo los desarrollos más recientes podrían conducir hacia una nueva fase con otra estrategia de integración en la región.

Factores de crisis y cambios en los esquemas

El proceso de integración regional debió hacer frente, desde su inicio, por un lado, a la vulnerabilidad externa de la región, derivada de los problemas relacionados con su articulación al sistema internacional y, por el otro, a las restricciones de carácter estructural que han dificultado su avance en los diferentes esquemas subregionales. Nos parece conveniente hacer un breve recordatorio de diversos problemas en cada uno de los esquemas de integración.

Primero. Antes que nada, caben algunos comentarios sobre la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), una experiencia concluida, aunque haya encontrado una institución sucesora en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Sin duda, el escaso éxito del programa de liberación del comercio y, más en general, de todas las políticas empleadas en la Asociación obedeció a una conjunción de diversos factores, tales como la pérdida de importancia relativa de la integración en el diseño de las políticas nacionales y las disparidades en las políticas económicas de los países miembros, siguiendo, entre los más obvios, las insuficiencias del propio instrumental integracionista empleado y la subsistencia de importantes heterogeneidades entre los países participantes, para con-

⁶ Véase al respecto el informe del INTAL: «La integración de América Latina en la etapa actual», preparado para la Secretaría Permanente del SELA, p. 9, versión mimeográfica, julio de 1988.

cluir con el temor al cambio y la defensa del *statu-quo*, presentes en todas las formaciones nacionales.

Segundo. Tampoco el Mercado Común Centroamericano (MCCA), una integración necesaria, pudo superar, más allá de sus significativos éxitos iniciales, los diferentes obstáculos para la conformación del mercado común centroamericano, y muy especialmente los referidos al uso de políticas estructurales y al logro de una equilibrada distribución de costes y de beneficios de la integración. La llamada «guerra del fútbol» entre Honduras y El Salvador fue una expresión de tales desequilibrios y el punto de partida de una serie de conflictos que aún hoy envuelven a la región centroamericana⁷.

Tercero. El Grupo Andino, que intentó la vía de la profundización del proceso, pese a los adelantos instrumentales e institucionales de su modelo de integración, no pudo superar el alto nivel de *extraversión* de las economías andinas ni la marginalidad de las políticas integracionistas en algunos de los países miembros. Tampoco encontró soluciones efectivas, aunque teóricamente así lo parecieran, para resolver las disparidades estructurales y las diferencias relativas de desarrollo entre los países miembros. Por lo demás, pese a la contigüidad geográfica, su alineación a lo largo de un eje longitudinal, pleno de dificultades –la Cordillera de los Andes–, no eliminó los problemas de la falta de comunicación y los altos costes de transporte.

62

Si bien el Grupo Andino logró perfeccionar su estructura institucional, con órganos como el Tribunal de Justicia, el Consejo de Ministros y el Parlamento Andino, con marcadas características supranacionales, la crisis de los ochenta habría de ratificar que, en la disyuntiva entre adaptarse a los cambios en el sistema internacional o consolidar su participación en el sistema integrativo, los países andinos optaron por la solución tradicional: la subordinación del orden regional a las condiciones nacionales y a la situación internacional, ya sea porque las políticas de los países miembros estaban guiadas y se establecían en función del contexto internacional, ya sea porque los cambios que allí se verificaban los conducían a seguir privilegiándolo⁸.

Cuarto. Los estados del Caribe de habla inglesa, con la firma del Tratado de Chaguaramas, traspusieron el segundo nivel de su proceso de integración, iniciado con la firma del acuerdo constitutivo de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA). En esta nueva etapa se previeron

⁷ Véase el exhaustivo análisis de ALFREDO GUERRA BORGES: *Desarrollo e Integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas*. Ed. UNAM, México, 1988.

⁸ Véase la percepción de la JUNAC al respecto: «*El Grupo Andino en transición: un nuevo estilo de integración*», Lima, junio de 1985.

tres objetivos principales: la formación de un mercado común, la concertación de políticas coordinadas en materia de relaciones externas y la puesta en funcionamiento de un sistema de cooperación funcional. En la práctica, no se lograron avances acordes con los fines que se pretendían alcanzar con dicho Tratado. En rigor, por el contrario, se puso de manifiesto una tendencia hacia una mayor restricción de los mercados y hacia la aplicación de una serie de medidas proteccionistas que marchan en dirección opuesta al logro de los objetivos de integración señalados⁹.

Quinto. El proceso se vio enriquecido con una nueva institución, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Este organismo de cooperación surgió en octubre de 1975, bajo el impulso de los presidentes Echeverría, de México, y Pérez, de Venezuela, para alentar el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y mejorar las condiciones de actuación de los países latinoamericanos en el contexto internacional. El Convenio de Panamá define al SELA como un «organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta de carácter permanente». Sus dos funciones básicas fueron sucesivamente dominantes: en primer lugar, predominó la cooperación intrarregional representada por los Comités de Acción; luego, con los golpes de la crisis y el conflicto del Atlántico Sur, sobresalió la defensa de los intereses comunes y el mejoramiento del poder de negociación frente al resto del mundo. Sin embargo, la institución no pudo transformarse en el gran foro político para el análisis de los problemas económicos e internacionales de América Latina¹⁰.

63

Sexto. Frente al vencimiento del plazo de vida de la ALALC se presentaban dos opciones principales: prorrogarla, lo cual resultaba bastante improbable dado su estancamiento y su rigidez institucional e instrumental, o intentar su flexibilización, haciéndola más pragmática y adecuada a las heterogeneidades de todo tipo existentes en la región. El Tratado de Montevideo de 1980, que crea la ALADI, no fija metas ni plazos rígidos, ni obliga a los países miembros a participar de un programa general y único de integración comercial. Se acudió a un criterio más realista, que implicaba minimizar el número de acciones globales, que tendrían por objetivo proporcionar un marco mínimo de participación, mediante la adopción de una preferencia regional y el fortalecimiento del mecanismo de pagos y créditos

⁹ Véase el informe sobre la reunión especial respecto del futuro del Mercado Común del Caribe, celebrada los días 26 y 27 de abril de 1986, en Bridgetown, Barbados, en *Integración Latinoamericana*, núm. 121, marzo de 1987, INTAL, Buenos Aires.

¹⁰ Véase la publicación del INTAL: *El SELA: Presente y futuro de la cooperación Económica Intra-latinoamericana*, que recoge los trabajos presentados en el Seminario sobre evolución y perspectivas del SELA, realizado en Caracas en octubre de 1985, en conmemoración del décimo aniversario de la suscripción del Convenio de Panamá.

recíprocos. La clave instrumental prevista radicaba en la amplia gama de acuerdos de alcance parcial que se podrían suscribir entre pares o grupos de países miembros, con las únicas condiciones de ser abiertos a la adhesión de los otros países miembros, previa negociación, y de poseer una cláusula obligatoria de convergencia.

Este esquema pragmático y flexible se ajustaba mejor a las políticas económicas dominantes, nacionalistas y aperturistas a la vez, que encontrarían en el endeudamiento externo creciente un procedimiento aparentemente sencillo para mantener los altos niveles de actividad y crecimiento, sin resolver los problemas estructurales que aquejaban a la región. Esta tendencia, al privilegiar, por un lado, las políticas internas de desarrollo, sin ninguna concertación regional y, por el otro, las oportunidades de comerciar y tener relaciones comerciales y financieras, fluidas y crecientes, con el resto del mundo implicaba, aunque no se explicitara, una nueva posición del papel de la integración de América Latina.

64 *Finalmente*, no obstante las dificultades brevemente reseñadas, el comercio intralatinoamericano, durante el decenio de 1970, y como un subproducto de la mejor articulación de los países latinoamericanos en el comercio internacional, continuó aumentando¹¹, con una creciente participación en el intercambio de los productos manufacturados. Por una parte, las exportaciones intrazonales incrementaron su participación en las exportaciones totales de la ALADI, del 8% en 1960 al 12,6% en 1965 y al 17% en 1975; en el MCCA, pasaron del 7% en 1960, al 17,4% en 1965 y al 23,4% de las exportaciones totales en 1975, y en la CARICOM, de valores insignificantes hasta mediados de la década de 1960, pasaron a representar el 8,5% de las exportaciones totales en 1975. Por otra parte, en relación a la composición de las exportaciones se observa en todos los esquemas un aumento de la participación de las manufacturas; para la región en su conjunto, la participación de las manufacturas en el comercio intrarregional se duplicó en quince años, pues de representar sólo el 26,6% en 1965 alcanzó el 50,7% en 1979¹².

¹¹ Como el comercio intrasubregional andino creció en el período 1970-1979 casi al mismo ritmo que el comercio con terceros países, algunos autores han podido afirmar que su dinamismo se debió al ciclo favorable que atravesaba la economía internacional antes que a las bondades intrínsecas del Programa de liberación de comercio. Véase LINO JARAMILLO Y OTRA: «El Grupo Andino debe adecuarse a las características de la subregión», *Revista Comercio Exterior*, Bogotá, octubre-diciembre de 1986.

¹² Para más información sobre la evolución del comercio intralatinoamericano en los años sesenta y setenta, véase el capítulo 2 del *Informe 1984* del BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: «Progreso Económico y Social en América Latina. Integración Económica», pp. 107-109.

La crisis de los años ochenta, el comercio y la integración regional

A poco de iniciarse el decenio de 1980, los países latinoamericanos se vieron inmersos en la más intensa y dolorosa crisis económica desde los años de la «gran depresión», entre cuyos elementos, por demasiado conocidos, no haremos más que mencionar algunos de ellos: el expansivo e inmanejable endeudamiento externo; la caída de las exportaciones tradicionales latinoamericanas hacia el mercado mundial; el creciente deterioro de los términos de intercambio; la salida neta de capitales hacia los países centrales, y la agudización de conflictos sociales en sociedades estancadas, que ponen en serio riesgo el normal desenvolvimiento de las instituciones en países cuya democracia no está todavía suficientemente consolidada.

La deuda externa, expresión central del cuadro antes descrito, ha significado una importante restricción que ha sido tratada individualmente por cada uno de los países de la región con medidas de ajuste que han incorporado distintos componentes aunque, de manera fundamental, incluyen la limitación de las importaciones, las restricciones presupuestarias, las dificultades para invertir y las modificaciones de los tipos de cambio.

Estas medidas han producido efectos nocivos de intensidad variable en los procesos de integración económica y más específicamente en el comportamiento del comercio intralatinoamericano:

En primer lugar, el crecimiento del comercio recíproco en la ALADI, medido por las importaciones, después de alcanzar en 1981 un tope de 12.199 millones de dólares y representar el 13,3% de las importaciones totales, disminuyó sensiblemente a partir de 1982, para comenzar a recuperarse en 1986 y 1987 (7.674 millones y 8.630 millones de dólares, respectivamente). Sin embargo, como también cayeron relativamente las importaciones globales, el coeficiente de abastecimiento regional llegó a superar los niveles previos (en rigor se elevó ligeramente, para representar 14,7% en 1986 y 14,8% en 1987). Por el lado de las exportaciones, el grado de absorción regional descendió de un valor de 11.186 millones de dólares y una incidencia porcentual de 13,1% en 1981 a 6.921 millones y una participación del 8,7% en 1983. Esta fuerte contracción en el valor y en la participación de las exportaciones intrarregionales parecía haber comenzado a revertirse con los resultados logrados en 1986 (8.021 millones y una incidencia del 11,5%). Empeoró, en 1987, mientras las exportaciones globales crecieron un 15,3%, las intrarregionales lo hicieron sólo un 1%, para situarse en 8.103 millones de dólares y participación y una participación re-

ducida al 10,1%¹³. Estos valores testimonian, por un lado, el esfuerzo exportador hacia terceros mercados para obtener divisas fuertes y, por el otro, la intensidad del reajuste y la recesión sufrida por las economías latinoamericanas.

Una evolución semejante, pero aún más pronunciada, se verificó en los otros esquemas de integración. En el Grupo Andino, el comercio recíproco, que había crecido a una tasa superior al 22% anual promedio durante la década anterior, descendió de 1.239 millones de dólares en 1981 a 621,5 millones en 1986, con una tendencia recesiva de 11,4% anual promedio. Afortunadamente, el año 1987 podría marcar un punto de inflexión, pues se estima que las exportaciones intraandinas ascenderían a los 868,1 millones de dólares, con una tasa de incremento del 39,7% respecto del año anterior (sólo superado en magnitud por los aumentos de los años 1972 y 1973). En Centroamérica, las exportaciones intracentroamericanas habían alcanzado en 1980 los 1.179 millones de dólares, para descender en 1986 a un nivel de 413 millones. El año 1987, con un valor de 483,5 millones muestra un incremento promisorio del 17% respecto del año anterior, pero aún bien lejos de los valores exportados anteriormente¹⁴.

66

En segundo lugar, el comercio de manufacturas, que fuera significativo en todos los esquemas de integración de la región y sirviera, justamente, para diferenciar el comercio intrarregional respecto del comercio con el resto del mundo, tuvo una evolución negativa, aunque con algunas peculiaridades. Por una parte, en cuanto a la importancia relativa de las exportaciones manufactureras intrarregionales en las exportaciones manufactureras totales de los países de la ALADI, se registra una pronunciada caída, pues, mientras en 1980, con un total de 6.200 millones de dólares, el mercado regional absorbía más de un tercio del total, después de la crisis de 1982, y como un reflejo de las políticas recesivas aplicadas, su importancia relativa se reduce a porcentajes inferiores al 20% (el valor de estas exportaciones en 1985 era de sólo 3.920 millones de dólares y tenía una incidencia porcentual del 17,9%). Por otra parte, en cuanto a la importancia relativa de las exportaciones manufactureras respecto de las exportaciones intraregionales se constata que, después de la fuerte caída registrada en 1983 (descendieron en valor a 2.309 millones de dólares, con una participación de sólo el 34,1% en el total), comienza a registrarse un paulatino incremento en su importancia porcentual y en su valor (en 1986, último año disponible,

¹³ Véanse más detalles en INTAL: *El Proceso de integración en América Latina en 1987*, Buenos Aires, 1988, pgs. 36/56 y en el artículo de PATRICIO MELLER: «Un examen empírico de la evolución de las exportaciones latinoamericanas intrarregionales», en *Integración Latinoamericana*, núm. 135, junio de 1988, pp. 3-14. También en ALADI: *Estructura y evolución del comercio regional, años 1983-1987*, Montevideo, junio de 1988.

¹⁴ Véase INTAL: *Informe anual 1987*, citado en nota anterior, pp. 74-77 y 96-106.

los 3.485 millones de dólares de las exportaciones manufactureras intrarregionales ya representaban el 43,5% del total), acercándose a los niveles previos a la crisis¹⁵.

En tercer lugar, la crisis no hizo más que pronunciar los desequilibrios estructurales en las corrientes de intercambio que afectan a numerosas relaciones por pares de países en toda la región. En Centroamérica, por ejemplo, esos saldos ascienden a 732 millones de dólares y se han constituido en uno de los principales obstáculos para revertir la contracción del comercio recíproco. El comercio compensado a través de la Cámara de Compensaciones Centroamericana bajó de 879 millones de dólares en 1981 (100%), a 30 millones (sólo 7% de las transacciones en 1987)¹⁶ y los mecanismos de pago, que mucho habían contribuido a facilitar el comercio recíproco, resultaron seriamente afectados por la escasez de divisas padecida por la mayoría de los países. De hecho, su naturaleza quedó desvirtuada en la medida en que, forzosamente, se transformaron en mecanismos de crédito cuando los saldos impagos se acumularon, o perdieron legitimidad cuando algunos países se retiraron del sistema por ciertos períodos.

En cuarto lugar, en momentos difíciles como los vividos en los últimos años por los países latinoamericanos, obsesionados por la necesidad de solucionar los problemas de corto plazo, se acude a expedientes que no hacen sino pronunciar la inestabilidad y vulnerabilidad de los mercados de la región, en especial por las disparidades en las políticas cambiarias –tanto por bruscas variaciones en los tipos de cambio originados en las políticas de incentivos a las exportaciones hacia el mundo en general como por las políticas indiscriminadas y sucesivas de apertura y cierre de las economías nacionales–. Como consecuencia de ello, desaparecen las ventajas comparativas y las posibilidades de continuar las corrientes comerciales emprendidas y, lo que es peor, se inhiben las inversiones adicionales destinadas a atender los mercados ampliados.

Finalmente, el funcionamiento de los órganos de integración fue también afectado, y en forma aguda, por la crisis. Cada país, enfrentado con los problemas del sector externo, pero también con problemas inherentes a su propia economía, de acuerdo con sus propios objetivos y compromisos, aplicó en forma individual y sin ninguna concertación fórmulas para hacer frente a las circunstancias. Las consecuencias de esas situaciones apremiantes y de las diferentes medidas adoptadas se reflejaron en la caída del co-

¹⁵ Véanse las publicaciones citadas en la nota 13, en especial el *Informe anual* del INTAL, pp. 47-50.

¹⁶ Véase OLIVIER CASTRO: «Estrategia para incrementar el comercio intracentroamericano y notas sobre la adopción de una moneda común latinoamericana», documento presentado a la reunión de trabajo convocada por INTAL, Washington, febrero de 1988.

mercio recíproco, el deterioro de los mecanismos de pagos y, en general, en el estancamiento de las instituciones de integración. La falta de interés y de confianza en el resultado de las negociaciones se explican, al menos parcialmente, por el surgimiento de la crisis del sector externo ocasionada por la *explosión* del endeudamiento, la elevación desmedida de las tasas de interés, la caída de los precios de los productos básicos y el menor crecimiento de los países industrializados. Estos hechos dieron durante bastante tiempo un sesgo coyuntural a las negociaciones y facilitaron el proceso de concertaciones bilaterales que aún prevalece en toda la región.

Los Desarrollos Recientes Hacia una Nueva Estrategia de Integración

Arribamos al momento de analizar los desarrollos recientes en los diferentes esquemas de integración a la luz de la necesidad de resolver los problemas estructurales básicos, que siguen siendo factores de perturbación y obstrucción para que se verifiquen nuevos progresos.

68 En general, se advierte la existencia de múltiples acciones dirigidas a: a) mejorar la significación de la integración en la formulación de las políticas nacionales de desarrollo, problema estratégico fundamental; b) disminuir las disparidades políticas y estructurales entre los países de la región; c) alcanzar mayores niveles de concertación en los instrumentos de política económica que afectan los intercambios regionales; d) adecuar los modelos de integración a la realidad, mediante la adopción de fórmulas que, como se señala en la reciente «Declaración de Uruguay» de los Presidentes del Grupo de los Ocho, «complementen los enfoques comerciales» y «faciliten –también– el avance en las áreas del financiamiento y pagos, complementación económica, industrialización, transporte, telecomunicaciones e integración fronteriza»¹⁷, y e) conferir una mayor participación a los operadores económicos y políticos, como fórmula que contrarreste el temor al cambio y la defensa del *statu-quo*, mediante las cuales se ha preservado la otra integración, la tradicional, que privilegia en forma excluyente las relaciones de cada uno de nuestros países con los países centrales.

En diversos aspectos, aunque no todavía en forma general y articulada, se observa que los gobiernos de la región tienden a abandonar posturas aisladas. A partir de la Declaración y Plan de Acción de Quito se han fijado, con frecuencia creciente, criterios y políticas comunes que procuran pre-

¹⁷ «Declaración de Uruguay», Segunda Reunión de Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Uruguay, octubre de 1988. p. 9 (versión mimeográfica).

servar el derecho de las naciones latinoamericanas para obtener una inserción más equitativa y menos asimétrica en la economía mundial. Paralelamente, se advierte una creciente dinamización de las relaciones recíprocas, económicas y políticas entre países y grupos de países de la región. Este es el caso de las acciones emprendidas por el Grupo de Apoyo a Contadora, el Consenso de Cartagena y el Club de los Ocho, cuya primera reunión presidencial, celebrada en Acapulco, México, en noviembre de 1987, diera origen a una importante declaración final, el denominado «Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia», un «manifiesto político» para la América Latina de nuestros días. Los propósitos integracionistas allí expuestos han sido reiterados en la «Declaración de Uruguay», producida por la segunda reunión de presidentes del ya institucionalizado «Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación Política», de octubre de 1988.

Más específicamente, en el plano de los esquemas y organismos de integración económica, los más recientes acuerdos y medidas de acción concreta ponen de manifiesto un decidido propósito de los países de la región por poner punto final a la fase de estancamiento, si no de retroceso, de los procesos de integración y la voluntad política de dar comienzo a una nueva fase, más operativa, pragmática y adecuada, a las condiciones de un escenario internacional cuyos perfiles no son fáciles de establecer con cierta precisión en un horizonte de largo plazo.

69

Este es el significado que se puede atribuir, con toda propiedad, a acciones como las siguientes:

- a) El «Encuentro de Montevideo» de marzo de 1985 entre Jefes de Estado y Gobierno y de misiones especiales de los países miembros de la ALADI, a partir del cual se iniciaron las gestiones para poner en marcha la «Rueda Regional de Negociaciones», cuya fase preparatoria culminó en marzo de 1987, con la III Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, en la que se adoptó un programa de acción destinado a establecer un «Sistema regional de comercio y de pagos».
- b) La concertación de múltiples acuerdos bilaterales de cooperación y complementación económica en el marco de la ALADI, como los celebrados entre Argentina y Brasil, por una parte, y Uruguay con Argentina, Brasil y México.
- c) El «Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena», adoptado en Quito, en marzo de 1987, que corona un largo período de difíciles negociaciones, para redefinir sus mecanismos sin alterar sus principios y objetivos.

- d) Las declaraciones de Esquipulas I (1986) y Esquipulas II (1987), que testimonian la voluntad de paz a hacerse realidad mediante un programa de desarrollo e integración para los países centroamericanos.
- e) El «Consenso de Nassau», producto de la V Reunión de los Jefes de Estado de los países miembros de la CARICOM celebrada en julio de 1984, que se propuso destrabar el comercio intrarregional y producir transformaciones estructurales en las economías de la subregión.

Por último, cabe hacer referencia a los recientes acuerdos y tratados que han posibilitado la institucionalización del Parlamento Latinoamericano, la transformación del Parlamento Andino en órgano principal del Acuerdo de Cartagena y la suscripción del Tratado de creación del Parlamento Centroamericano. Ellos implican reconocer la existencia de una imprescindible dimensión política que tiene en el Parlamento su principal expresión institucional, como condición de legitimidad y como factor dinamizador de esquemas y organizaciones que se han propuesto superar la situación de estancamiento en que han estado sumidos.

En suma, de las recientes acciones y acuerdos parece surgir una significativa tendencia, que esboza un nuevo estilo y el comienzo de otra etapa en el proceso de integración de América Latina. A ellas, con algún detalle, nos referimos a continuación.

70

La Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI

La Rueda Regional de Negociaciones fue puesta en marcha por el Comité de Representantes de la ALADI por Resolución 42 de marzo de 1985 y culminó dos años después con la celebración de la III Reunión del Consejo de Ministros, que adoptó un programa de acciones tendentes a establecer un «sistema regional de comercio y de pagos», cuyos aspectos principales son los siguientes:

Primero, la profundización de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), puesta finalmente en vigencia por los países miembros, aunque muy fundadamente se considere que ni la preferencia promedio (de un 10% entre países de igual nivel), ni la otorgada a los países mediterráneos (22%), pueden ser suficientes por sí solas para generar o expandir el comercio recíproco. A ello debe agregarse el excesivo número de excepciones establecidas, confeccionadas unilateralmente, lo que marca un límite a las posibilidades de negociación multilateral para producir resultados significativos y, además, equilibrados. En rigor, las dificultades para lograr un

consenso respecto de una PAR efectiva, explicita el obstáculo que significa la resistencia a competir, que estuviere presente a lo largo de las numerosas negociaciones realizadas en el marco de la ALALC-ALADI. Este es un factor negativo, ya se aprecie desde la óptica de la integración o, más genéricamente, desde las perspectivas del aumento de la eficiencia y de la competitividad internacional de los países de la región.

Segundo, el establecimiento de un ambicioso Programa Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio (PREC), que otorga una preferencia arancelaria básica de 60% para una lista de productos que debían representar el 30% de las importaciones desde terceros países. Las negociaciones para dar forma instrumental al PREC resultaron, por cierto, mucho más difícil que la decisión ministerial de establecerlo; incluso, en más de un momento, se llegó a pensar que ellas habrían de naufragar sin lograr ningún acuerdo. Los ajustes sucesivos negociados permitieron finalmente conformar las listas correspondientes y aprobar el PREC con algunas modificaciones respecto de los niveles previstos inicialmente.

Tal como estaba previsto, el PREC se implantará mediante preferencias arancelarias, que cada país miembro acuerda con los demás, sobre los aranceles aplicables a una lista de productos importados desde terceros países. Pero no se pudieron alcanzar las metas en cuanto a la proporción de los productos importados que debían incluirse. En efecto, los porcentajes pactados son sensiblemente menores; así, los países mayores incluirán en sus listas, al ser aplicables entre sí, el 10% de esas importaciones en cualquiera de los años 1984-1986; esa proporción se elevará al 15% para las listas que beneficien a los países de desarrollo intermedio y al 20% respecto de los países de menor desarrollo relativo. En cuanto a los países de desarrollo intermedio, incluirán en sus listas productos que representen el 5% de las importaciones, susceptibles de ser aprovechadas por los países mayores, del 10% cuando los beneficiarios potenciales sean países del mismo nivel y del 15% cuando lo sean los países de menor desarrollo relativo. Finalmente, estos últimos países confeccionarán listas del 2% de sus importaciones en beneficio de los países de mayor desarrollo, del 5% cuando se apliquen a países de desarrollo intermedio y del 10% para ser aprovechadas recíprocamente¹⁸.

Tercero, la renovación del compromiso de dismantelar las restricciones no arancelarias, que ha afectado en general y en forma importante, aunque no en igual medida, a los intercambios comerciales. Este instrumento no ha

¹⁸ Véase la Resolución 17 (VIII-E) del Octavo Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia de Evaluación y Convergencia (Acta final y anexo), 29 de junio de 1988.

podido todavía transformarse en operativo por las diversas excepciones previstas y por las condiciones particularmente desfavorables para algunos países miembros, sobre todo en los que han hecho de este instrumento la clave regulatoria de su comercio exterior.

Cuarto, la creación de un mecanismo para atenuar los desequilibrios que se manifiestan en los intercambios regionales. A la ya lograda definición de lo que se debe entender por país en situación de persistente desequilibrio, y de las medidas que podrían beneficiarlo, debería seguirle un esfuerzo consistente de los países miembros para llevar los postulados a la práctica.

Cabe advertir que el programa se encuentra limitado, por un lado, por la falta de acuerdo o de tratamiento de temas tan importantes como los pagos y el financiamiento, las compras estatales y la convergencia de las acciones parciales. Por otro lado, se sigue poniendo excesivo énfasis en el mecanismo liberatorio del comercio que, no obstante su eficacia, ha sido insuficiente para incrementar el comercio recíproco de acuerdo con la potencialidad existente, debido a que gran parte del comercio que realizan los países miembros no es afectado por el arancel. Dentro de esta tesitura cabría diferenciar con claridad los productos cuyo comercio potencial fuera realmente influenciado por las rebajas arancelarias de aquellos que no lo son. En estos casos correspondería utilizar instrumentos complementarios, como las diferentes formas de cooperación en áreas específicas o el logro de metas incrementales en los coeficientes de abastecimiento y suministro zonal¹⁹.

Por último, en las diversas modalidades de acción adoptadas se advierte un cambio de estrategia muy importante: se marcha hacia un modelo de integración con varias velocidades. Es decir, cada país participará en el proceso en función de su voluntad y de sus posibilidades, sin que la menor disposición de cada uno pueda afectar o limitar las posibles acciones de los demás países miembros. Aunque, a primera vista, podría dar la impresión de un chocante abandono del multilateralismo, este criterio abre cauce para que en la práctica se puedan reducir los obstáculos que tradicionalmente ha opuesto el menos dispuesto de los países asociados. En consecuencia, el mínimo común denominador será diferente en cada caso y respecto de cada instrumento.

¹⁹ Véase CEPAL: *Integración regional. Desafíos y opciones*, febrero de 1988, versión mimeografiada, donde se estima que sólo el 33% del comercio se ha efectuado bajo algún mecanismo de preferencia arancelaria. Empero, en 1987 el comercio negociado, aunque ha continuado siendo minoritario, al alcanzar el 40% del total ha mostrado una clara tendencia hacia su crecimiento. (Véase INTAL: *El Proceso de Integración en América Latina en 1987*. INTAL, Buenos Aires, noviembre de 1988. p. 74.)

Los acuerdos por pares o grupos de países en el marco de la ALADI

Las diferencias relativas de desarrollo entre los países participantes en los esquemas de integración, y la diversidad de políticas económicas que practican, se están considerando con criterios pragmáticos. En el caso de la ALADI, en ese tratamiento se advierten dos tendencias fundamentales: por una parte, a profundizar, en casos específicos, el tratamiento diferencial (por ejemplo, los acuerdos firmados por Uruguay con Argentina, Brasil y México) y, por la otra, a aumentar el número de acciones parciales por pares o grupos de países, puesto que de este modo se incrementa la homogeneidad y se facilitan las medidas de compensación tendentes a lograr un equilibrio de resultados entre los participantes (tal es el caso de los acuerdos celebrados por Argentina y Brasil).

La primera tendencia, explicitada en los acuerdos celebrados por Uruguay con los países mayores, o sea, el CAUCE con Argentina y el PEC con Brasil, que, si bien datan del año 1974, se ratificaron y fortalecieron en mayo de 1985 y agosto de 1986, respectivamente, a los cuales se agregó un poco después el Acuerdo de complementación económica con México. Más allá de sus especificidades, los tres acuerdos tienen por objeto ampliar, en forma equilibrada, el comercio recíproco e incrementar la cooperación económica, para lo cual, por las diferencias de tamaño y poder relativo, se conceden concesiones y se prevén compromisos diferenciales o proporcionales a las respectivas fuerzas.

La segunda tendencia, expresada en los acuerdos firmados por Argentina y Brasil, apunta al establecimiento de un esquema de integración selectiva, gradual, expansiva e, incluso, prudentemente abierta, sobre iguales bases, a la participación de otros países de la región. Entre julio de 1986 y abril de 1988 se habían suscrito 22 protocolos sobre muy diversas áreas: bienes de capital, comercio de trigo, complementación en abastecimiento alimentario, expansión global del comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondos de inversiones, energía, biotecnología, estudios económicos, información y asistencia en caso de accidentes nucleares, cooperación aeronáutica, siderurgia, transporte terrestre, transporte marítimo, comunicaciones, cooperación nuclear, integración cultural, administración pública, unidad monetaria —el «gaucho»— e intercambio de vehículos terminados y autopartes y de productos alimentarios²⁰.

²⁰ Hemos considerado el tema de los acuerdos bilaterales entre estos países en nuestros trabajos: «Momentos claves en la historia de ALALC-ALADI», *Revista Integración Latinoamericana*, núm. 126, agosto de 1987, pp. 26-38, y «El Programa de integración argentino-brasileño y las relaciones entre América Latina y Europa. Reflexiones complementarias», *Revista Integración Latinoamericana*, núm. 133, abril de 1988, pp. 56-63.

El Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena

La necesidad de encauzar la integración andina por senderos instrumentales, que tuvieran en cuenta la experiencia de éxitos y fracasos del período anterior, los nuevos condicionantes del contexto internacional y los respectivos objetivos nacionales se exteriorizó, finalmente, en la declaración de principios, «Nuestra Patria es América», de los Presidentes de los países miembros, en julio de 1983. Ella fue seguida a partir de 1984 de diversas propuestas, traducidas sucesivamente en las siguientes acciones: el Plan de reorientación del proceso, las siete Estrategias sectoriales de desarrollo planteadas por la JUNAC, el anteproyecto adicional al Acuerdo de Cartagena y, finalmente, el Proyecto modificadorio.

Al cabo de más de tres años de negociaciones, los países del Grupo Andino pudieron suscribir, en mayo de 1987, el Protocolo de Quito, que introduce importantes enmiendas en el Acuerdo de Cartagena. Elaborado en el particular ambiente creado por la crisis más aguda del proceso de integración andino, varias de las fórmulas de compromiso adoptadas se explican por ello mismo. Se trata de un importante esfuerzo de adecuación a las nuevas condiciones, sin renunciar a los objetivos centrales del Acuerdo de Cartagena.

74

Por el momento es aún difícil de apreciar el efecto real de las reformas, aunque sí es posible hacer referencia a ciertas líneas de acción, que estarán presentes, en dosis variable, en la orientación que, en definitiva, predomine²¹.

En primer lugar, los países miembros parecen inclinarse a enfatizar las acciones de cooperación económica, otorgando mayor flexibilidad al desarrollo de los programas de liberalización del comercio y de adopción y aplicación de un arancel externo común y extendiendo el área de la cooperación a las relaciones externas, los servicios, el desarrollo científico y tecnológico, el desarrollo fronterizo, el turismo, el aprovechamiento de los recursos no renovables y el desarrollo social.

En segundo lugar, se advierte una disposición de los mismos a orientar sus esfuerzos inmediatos a la negociación y aplicación de instrumentos de carácter parcial, desde el punto de vista de su ámbito geográfico y del número de países participantes, según lo denota la incorporación al esquema de los acuerdos de comercio administrado y los nuevos instrumentos para el desarrollo integrado en el sector industrial. En reemplazo de un progra-

²¹ Véanse más detalles en la revista *Integración Latinoamericana* núm. 134, mayo de 1988, dedicado al análisis del Protocolo de Quito, como nueva propuesta para la integración andina.

el desarrollo integrado en el sector industrial. En reemplazo de un programa general de liberalización del comercio, con relativamente pocas excepciones, y de un programa de desarrollo industrial de alcance subregional, se proponen fórmulas particulares de liberalización del comercio y de desarrollo industrial entre pares o grupos de países del Grupo Andino, al estilo de la ALADI.

En relación con la programación industrial conjunta, la mayor amplitud del espectro introducido por las nuevas normas puede contribuir a eliminar las dificultades insalvables que los países andinos enfrentaron, para encerrarla en el marco de las pautas originalmente establecidas. El alcance intersectorial de los Programas de Integración Industrial, que mantienen las características básicas de los antiguos programas sectoriales, así como su localización opcional, introducen elementos que atenúan las dificultades que se enfrentaron para su concreción. Por su parte, el amplio espectro de las acciones susceptibles de ser incluidas y la posibilidad de que participen sólo algunos de los países miembros abren mayores perspectivas de realización a los Convenios de Complementación Industrial. Por último, los Proyectos de Integración Industrial, al referirse a producciones específicas, permiten una identificación más precisa de las ventajas que pueden obtenerse de emprendimientos comunes y de sus resultados directos. Todo ello, desde luego, servirá para encaminar iniciativas que muy probablemente serán menos ambiciosas que las que se acometieron en el pasado y cuya concreción resultó imposible.

En cuanto al objetivo de liberación del comercio recíproco, la ampliación de plazos podría dar lugar a un mejor reacomodamiento de los problemas que, gradualmente, se vayan generando como resultado de la competencia recíproca. Se introducen dos nuevos mecanismos en este programa: el Régimen Transitorio de Administración del Comercio, que permite la aplicación de cupos de importación para un grupo de productos afectados por situaciones especiales, y una cláusula de salvaguardia, que posibilita la aplicación de medidas correctivas a las importaciones que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos. En cambio, el compromiso de establecer una Unión Aduanera pierde en gran medida su efectividad dado que no se fijan plazos para su culminación.

Con las modificaciones introducidas en materia de inversión extranjera se deja a discreción de los países miembros la posibilidad de fijar normas sobre compras de empresas nacionales, reinversión de utilidades, crédito interno y externo, regalías y preferencias tecnológicas. Teniendo en cuenta las posturas que ya habían adoptado algunos países miembros en la materia, las modificaciones referidas no hacen sino legitimar dichas posiciones previas.

Por último, los países miembros se muestran con disposición para fortalecer la cooperación política mediante la ampliación del ámbito material del programa hacia el área política y la incorporación del Parlamento Andino en la estructura institucional del Acuerdo, como así también a reforzar tanto el ordenamiento jurídico existente y sus diversas expresiones específicas, como el sistema de control jurisdiccional concentrado en el Tribunal Andino de Justicia, cuyas competencias se han ratificado.

Dada la escasez de disposiciones conminatorias, cabe preguntarse sobre el posible ritmo que podría alcanzar la integración en el Grupo Andino. En función de la experiencia pasada, se puede pensar que no existían demasiadas alternativas para intentar una reestructuración que regulara la relación entre los países miembros sobre bases más compromisorias. En todo caso, queda abierto el interrogante planteado sobre si una laxitud tan marcada no entorpecerá el cumplimiento de las metas del proyecto de integración andina, aun cuando éste estuviere concebido con menores alcances que los estipulados en Cartagena en el año 1969.

La reconstrucción del Mercado Común Centroamericano

76

Indudablemente, la situación de Centroamérica reconoce matices particulares y más críticos si se quiere, pues, a la crisis externa y el desmoronamiento del mercado común y del sistema multilateral de pagos, se le agregan los problemas políticos y sociales que han derivado en enfrentamientos armados en dos de los países miembros del MCCA. Este estado de guerra afecta la capacidad normal de producción en esos países, ya perjudicada por la falta de inversiones y la consiguiente obsolescencia, destrucción o deterioro de los equipos productivos existentes y coloca, a la vez, a esta pequeña subregión en uno de los campos donde las grandes potencias resuelven sus tensiones y conflictos.

Esta perspectiva, dramática en muchos aspectos, asigna particular importancia a los resultados de las reuniones presidenciales de Esquipulas I y II, destinadas a resolver, pacíficamente, los conflictos existentes en la región. En la Declaración de mayo de 1986, los Presidentes centroamericanos manifestaron «la voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración económica y social del área para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en beneficio de sus pueblos y para mejor enfrentar las serias dificultades de la crisis que les aqueja», como así también «la intención de promover e impulsar posiciones conjuntas del área frente a los problemas económicos comunes, como la deuda externa, el de-

terioro de los términos del intercambio y la transferencia de la tecnología apropiada a las necesidades del área». A su vez, en Esquipulas II, que fija el «Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica» y reitera una posición favorable a la integración de la región, los Presidentes fijan, con aquel propósito, una serie de compromisos y etapas específicas.

Existe hoy en Centroamérica el convencimiento de que el modelo de integración y desarrollo que se siguiera en el pasado se encuentra agotado, tanto en lo que se refiere al restablecimiento del proceso de integración como al tipo de inserción de la región en el escenario internacional²².

En cuanto a la reconstrucción del mercado común, es evidente que no basta con la eliminación de las barreras al comercio que se estuvieron restableciendo durante estos últimos años. Se necesita, por una parte, incorporar al arsenal de instrumentos utilizables elementos de concertación de determinadas inversiones que, superando las limitaciones del antiguo Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, permitan recuperar una parte del aparato productivo existente, con facilidades crediticias para el capital de trabajo, e intentar una tarea más compleja y de mayor aliento como es la de la reconversión industrial. Por otra parte, debería verificarse una armonización de políticas que eviten nuevas distorsiones en campos que pueden comprometer cualquier esfuerzo de integración, como los tipos de cambio, que tuvieron un papel tan dislocante sobre el comercio subregional, al ser aplicados como partes de programas de ajuste independientes entre sí.

77

Uno de los principales factores limitantes para el restablecimiento del mercado común es el factor financiero. En cuanto a las necesidades de financiamiento para recuperar las corrientes de comercio intracentroamericano se advierten dos vertientes: una, referida a la deuda subregional existente, que asciende a 732 millones de dólares, y que podría solucionarse, según se estima, mediante el aporte financiero internacional; otra, requiere que la Cámara de Compensaciones vuelva a funcionar como antes de desencadenarse la crisis, para lo cual, además de resolver el problema de los saldos acumulados al presente, es necesario que los desequilibrios intrarregionales en las balanzas de pagos sean temporales y no crónicos. La 39.^a Reunión de Ministros confirmó la posible utilización, para el pago de las transacciones comerciales intracentroamericanas, de diversos medios, como las monedas nacionales, el dólar, el trueque y, en forma incipiente,

²² Véanse, entre otros, los ya citados documentos del INTAL y de OLIVIER CASTRO y el «Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica», elaborado por el PNUD y la CEPAL, a solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas (borrador final, del 11 de abril de 1988).

los Derechos de Importación Centroamericana (DICAS), incipiente forma de moneda común²³.

Un segundo aspecto del problema del financiamiento está relacionado con las necesidades de reconversión y modernización para volver a colocar al aparato productivo centroamericano en condiciones de recuperar o ampliar, según los casos, los niveles de producción. La escasez aguda de recursos propios parece superable sólo mediante una sustancial ampliación de sus fondos prestables, por la incorporación de países miembros extrasubregionales²⁴.

En cuanto al tipo de inserción internacional que requiere la nueva etapa de la integración centroamericana, parece haber consenso en el sentido de dar mayor énfasis al relacionamiento con terceros países, habida cuenta de las exageraciones que se incurriera en el modelo de crecimiento sustentado en la sustitución de importaciones. Con el lema «integrarse para exportar»²⁵, el crecimiento y la transformación estructural de Centroamérica se encuentran hoy íntimamente relacionados con un proceso de industrialización orientado tanto hacia la propia región como hacia terceros mercados; más aún, puede considerarse que ambas vertientes se reforzarían entre sí, ya que el mercado y la producción regional pueden constituir la base imprescindible para lograr costes sectoriales competitivos en los mercados mundiales.

78

Por último, no se pueden dejar de mencionar las manifestaciones de solidaridad de los países latinoamericanos, quienes han puesto en evidencia su voluntad de prestar y gestionar asistencia técnica con el fin de paliar, si quiera en parte, la delicada situación que atraviesan los países centroamericanos. La expresión formal de este espíritu está dada por el Comité de Acción para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), constituido en el marco de las acciones del SELA, cuyo objetivo es «contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social de Centroamérica, apoyar y fortalecer los mecanismos de integración de la subregión y propiciar el crecimiento y la diversificación de su comercio». Sus líneas de trabajo incluyen: la seguridad alimentaria, la cooperación técnica internacional, requerimientos para los sectores de pequeñas y medianas empresas, agroindustrial y de viviendas y de cooperativas. Por su

²³ Véase Acta de la 39.ª Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, San Salvador, 10 de septiembre de 1987.

²⁴ Los proyectos que permitirán reactivar la actividad económica y afianzar la interdependencia económica entre los países del MCCA implican, según la cuantificación del Plan de Emergencia, un financiamiento de unos 270 millones de dólares (44.ª Reunión de Ministros, febrero 1988).

²⁵ Véase, por ejemplo, la propuesta de CARLOS MANUEL CASTILLO: *La integración económica de Centroamérica en la siguiente etapa: problemas y oportunidades*. INTAL, Buenos Aires, noviembre de 1985.

parte, el Grupo de los Ocho ha ofrecido ayuda técnica y financiera, así como la apertura de sus mercados en favor de los países centroamericanos²⁶.

El Consenso de Nassau y las nuevas orientaciones de la CARICOM

Como aconteciera en los demás esquemas de integración de la región, la CARICOM también atraviesa por un período de crisis y de redefinición, que reconoce dos orígenes principales: los efectos negativos provenientes de circunstancias adversas en la economía mundial y las propias limitaciones que los países miembros enfrentaron para concretar los objetivos establecidos en el Tratado de Chaguaramas.

La IV Reunión de los Jefes de Estado, celebrada en Nassau en julio de 1984, dio lugar a pronunciamientos destinados a superar los obstáculos que se fueron imponiendo al comercio intrarregional después de la crisis, como objetivo de corto plazo, y a producir transformaciones estructurales en las economías en el largo plazo. Esas transformaciones deberían facilitar las exportaciones, tanto hacia los propios mercados de la región como hacia terceros países.

El énfasis que se ha comenzado a poner en la apertura hacia terceros mercados, mediante la promoción de exportaciones, introduce un componente estratégico que puede ayudar, por una parte, a superar la estrechez extrema de los mercados caribeños y, por la otra, a que se compatibilicen los enfoques, a veces contrapuestos, de la producción sustitutiva para el mercado interno con la estrategia de la industrialización orientada a la exportación. En cuanto al objetivo de promover la industrialización sobre bases regionales, que ya había sido incluido en el Tratado de Chaguaramas, ha cobrado impulsos, después de 1984, la decisión de constituir empresas, según un Régimen Especial que permitirá a los empresarios movilizar recursos financieros, naturales y de comercialización de dos o más países miembros. Este Régimen, al igual que el Protocolo sobre Programación Industrial en el Mercado Común, constituye una de las piedras angulares establecidas en el Consenso de Nassau para producir cambios en los sistemas productivos del Caribe, haciéndolos más eficientes y competitivos internacionalmente²⁷.

79

²⁶ Véanse *Capítulos del SELA*, julio-septiembre de 1987, el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, México, 29 de noviembre de 1987, y el Informe Final de la IV Reunión Ordinaria de CADESCA, Managua, 20 de febrero de 1987.

²⁷ Véase LLOYD SEARWAR: «La Comunidad del Caribe», *Revista Integración Latinoamericana*, núm. 121. INTAL, Buenos Aires, marzo de 1987, pp. 18-26.

La concreción de los objetivos formulados por los Estados miembros en Nassau y ratificados con posterioridad en sucesivos encuentros presidenciales, exigirá de ellos una gran dosis de voluntad y capacidad políticas para implantar las decisiones. Se requiere, antes que nada, que se forme el mercado común; para ello es imprescindible apresurar el levantamiento de todas las restricciones –con excepción de las permitidas por el Tratado–, el establecimiento de la tarifa externa común y su racionalización, y la aplicación de las Normas de Origen y del Régimen de Incentivos Fiscales a la Industria. En lo específicamente instrumental, hay piezas que deberían ser adecuadamente articuladas si se pretende no sólo revitalizar el comercio recíproco, sino también producir las transformaciones enunciadas y lograr la proyección a que se aspira en el escenario internacional, mediante una vigorosa política de exportaciones, que incluya una acción intensa en materia de capacitación de la actividad exportadora y la puesta en vigencia de formas organizativas, que cuenten con la participación de todos los Estados miembros²⁸.

La dimensión política del proceso de integración latinoamericana

80

En América Latina, en sus comienzos, los esquemas de integración eludieron hacer referencia y adoptar posiciones en cuanto a las características del sistema político imperante en los países participantes. Ni siquiera el Acuerdo de Cartagena, expresión de la rebelión contra los errores de la primera generación de proyectos de integración, pudo hacer explícito su propósito de lograr los objetivos integracionistas dentro de un marco democrático y con el funcionamiento de un órgano parlamentario.

En esas circunstancias, los países latinoamericanos forjaron expresiones como las de *solidaridad pluralista*, *pluralismo integrador*, *pluralismo ideológico* y otras que se adecuaban a la inestabilidad crónica de los sistemas económicos y políticos predominantes en la región y que servían para seguir explorando, pese a las heterogeneidades entre los países participantes, fases preliminares y poco compromisorias del proceso de integración económica. Por la adhesión a modelos comercialistas y de sesgo economista, que rechazan en lo esencial las ideas de la armonización de políticas nacionales y de la programación en un espacio de integración, las variedades de integración que se propusieron, como advierte M. Kaplan, «no han

²⁸ La disponibilidad de créditos a la exportación ha sido considerada como condición «sine qua non» por el Primer Ministro de Barbados, BERNARD ST. JOHN, en la VI Conferencia de Jefes de Estado.

contribuido a convencer sobre sus ventajas y condiciones de viabilidad ni sobre los peligros de su frustración»²⁹.

Esta tendencia puede considerarse hoy superada en lo esencial. Un saludable ejercicio de globalización se ha comenzado a exteriorizar, en mayor o menor medida, en todas las subregiones y proyectos. En consecuencia, aunque los procesos de integración en la región respondieron inicialmente a un modelo *unidimensional* de integración, hoy, para avanzar y consolidarse tienen que desarrollar una gama muy amplia de relaciones comunes en diversos ámbitos, como la ciencia y la técnica, la información y las comunicaciones, y, más específicamente, en el plano político, mediante la acción de los parlamentos regionales y de los partidos políticos y grupos de presión que deberían generar, en definitiva, una dimensión política orientada a la región.

Necesidad y Perspectivas de la Integración Regional

Lo acontecido desde el estallido de la crisis de la deuda externa en América Latina deja en claro la influencia que los factores exógenos a la región siguen teniendo sobre el proceso de integración y, consecuentemente, subrayan su vulnerabilidad externa. De ahí que sea de gran importancia reflexionar acerca de cuáles serán los perfiles de la inserción que pueden procurar y lograr los países de la región en las corrientes de comercio y patrones de producción mundiales, de modo que resulten funcionales con sus objetivos de crecimiento e integración regional³⁰. Ellas podrían contribuir a un mayor esclarecimiento de la cuestión estratégica que es necesario resolver para que progrese la integración, o sea, la determinación de su papel en la formulación de las políticas nacionales y en función de sus dos órdenes determinantes: la situación y los intereses nacionales y el contexto internacional.

Teniendo en cuenta las modificaciones que se están produciendo de manera acelerada en las ventajas comparativas, como resultado de lo que se puede considerar como una nueva revolución tecnológica a escala mundial, la incorporación más intensa de los países latinoamericanos en el contexto internacional será en el futuro de una naturaleza distinta de la que fue tradicional en el pasado. Será imprescindible que los países de la región

²⁹ MARCOS KAPLAN: «El sistema de las relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos: tendencias y evolución futura», en *El SELA: Presente y futuro de la cooperación económica intralatinoamericana*. INTAL, 1986. p. 119.

³⁰ Véase el informe del INTAL: *La integración de América Latina en la etapa actual*, ya citado.

doten a sus sistemas productivos de, al menos, dos atributos: creciente eficiencia y mayor flexibilidad. Ambos atributos —que se complementan— facilitarán, de lograrse, una inserción internacional menos traumática y procesos de integración más viables que los encarados hasta el presente.

Una creciente eficiencia haría factible, en primer lugar, la penetración de mercados que se caracterizan por la reducción de sus costes debido a los cambios que se están verificando en las formas de producción; en segundo lugar, esa mayor eficiencia daría lugar a que los gobiernos latinoamericanos se muestren menos reticentes a someter a sus agentes productivos a la competencia, uno de los requisitos para alcanzar estadios avanzados de integración. A la vez, una mayor flexibilidad es una condición que, satisfecha, facilitará el desmantelamiento arancelario y de otras restricciones cuantitativas al comercio intralatinoamericano. La resistencia que se ha apreciado entre los países para abrir paulatina y recíprocamente sus mercados es una prueba de las dificultades que existen para adecuar las producciones y las estructuras institucionales, expresión de los intereses sectoriales establecidos, a las condiciones de un comercio menos reglamentado con los asociados del respectivo esquema.

82

Para hacer efectiva una más adecuada y eficiente articulación en el sistema internacional, los países latinoamericanos deben expandir y diversificar el comercio recíproco y modernizar las estructuras productivas, revalorizando el papel de un mercado latinoamericano unificado. El esfuerzo mancomunado y combinado puede permitirnos lograr la dimensión necesaria y actuar con la celeridad requerida para competir en el mercado internacional. La integración regional, como hemos tenido ocasión de afirmar en otras oportunidades, debería llegar a ser el banco de pruebas, y el terreno de experimentación en el camino del aprendizaje y de la práctica, que conduzca a una creciente eficiencia y una mayor flexibilidad para una inserción más plena en el mercado mundial.

Dadas las heterogeneidades relativas en dimensión, comunicación y distancia, que separan a los países latinoamericanos en esta vasta y multiforme geografía, se impone seguir profundizando los caminos que conduzcan a una integración selectiva por pares o grupos de países, por áreas, sectores y proyectos, que actúen como cuña o avanzada respecto de un marco más general estableciendo un nivel mínimo de participación de alcance regional, cuyo objetivo sea la constitución de un área de preferencias económicas, como paso intermedio hacia el establecimiento de la Comunidad Latinoamericana.

Aunque los interrogantes y desafíos que jalonan el camino no son pocos ni de escasa monta, nos parece que los países de la región han comenzado a

marchar en esa dirección. Para seguir avanzando se requiere vencer las barreras y superar los obstáculos que hemos ido reseñando. Pensamos que esto es posible y que, en consecuencia, los latinoamericanos podremos dejar definitivamente en el pasado algunas de las frustraciones que todavía arrastramos en materia de integración económica regional.

Joan Clavera

Historia y Contenido del Mercado Unico Europeo

Introducción

Más de treinta años después de la firma del Tratado de Roma parece extraño hablar de «mercado único europeo» como si la Comunidad Europea no hiciera honor a su más popular calificativo: *mercado común*.

La magnitud e intensidad de los fenómenos que han ocurrido explican las grandezas y debilidades de un fenómeno que constituye un ejemplo único de integración económica, tanto por la cantidad de países que implica como por la intensidad de los vínculos creados y su persistencia temporal.

Con nuestra contribución pretendemos dar una cierta profundidad histórica —una dimensión temporal— que escape al concreto guarismo de 1992 y nos permita ver la urgente necesidad de lo que representa el paso al mercado único.

La singularidad del fenómeno europeo¹ hunde sus raíces en siglos pasados cuando el derecho romano y el latín como «lingua franca» unificaron —no siempre voluntariamente, claro está— a la Europa occidental.

Más allá de la Pax Romana, Europa fue un continente proclive a los conflictos violentos. Creemos que hay un acuerdo generalizado en considerar las relaciones amistosas de los países comunitarios o de la EFTA² desde hace más de cuarenta años con un logro básico de toda la humanidad.

Un conflicto armado entre países europeos nos parece ahora tan absurdo como lo podría ser entre diferentes estados de los EE. UU. de América.

¹ No se trata de olvidar significativos esfuerzos en otros continentes para consolidar formas de integración, especialmente en el área latinoamericana. Pero Europa ha disfrutado de unas especiales condiciones económicas y políticas desde la segunda mitad del siglo XX, que han posibilitado el afianzamiento de una corriente integradora muy poderosa.

² El lector recordará que los seis países que componen la Asociación Europea de Libre Comercio son: Austria, Suiza, Islandia, Finlandia, Suecia y Noruega. La CE y la EFTA han suscrito repetidos acuerdos que, en la práctica, significan la constitución de una gran área de libre comercio, especialmente para los productos industriales.

No debe olvidarse que una buena parte de los esfuerzos de unificación de Europa en el terreno económico se justifican por el deseo de enterrar para siempre las «guerras civiles» europeas, que asolaron el continente hasta casi la mitad de nuestro siglo.

Queremos enfatizar este hecho, no por repetir algo que ya se encuentra (o debería encontrarse) en muchos manuales de historia, sino para huir de meras explicaciones economicistas que no nos darían la verdadera dimensión de los retos que tenemos planteados.

Otro factor de gran influencia, poco explicado, y peor sintetizado, es la evolución de las tensiones ideológicas externas e internas de la Europa occidental. Nos referimos, por una parte, a fenómenos como la «guerra fría», el «deshielo», la «convergencia de sistemas», etc., y por otra parte, a la confrontación de modelos de sociedad que se dio en las economías de mercado desde la Guerra Mundial hasta la década de los años ochenta.

Parece evidente que la difuminación de los modelos de economía con ciertos niveles de planificación y, curiosamente, la aceptación –más o menos confesada– de un peso decisivo del sector público, han homogeneizado las principales fuerzas económicas y sociales en torno a lo que se llama economía mixta.

86

Esta es una economía de mercado, pero fuertemente corregida por acciones redistributivas o reguladoras por parte de los poderes públicos. El análisis de las llamadas economías externas y el estudio de las imperfecciones de mercado, así como los peligros del excesivo intervencionismo han ido decantando un modelo fáctico que las propias reglas de la Comunidad Europea han contribuido a consolidar.

De hecho sería impensable el mercado único europeo sin esta aceptación implícita del modelo de economía mixta por parte de una gran mayoría de la población comunitaria.

La propia Comunidad está sometida a las contradicciones –o virtudes– de este modelo que implica la aceptación por parte de los países de una normativa supranacional cada vez más decisiva. Esta, simultáneamente, «libera» las fuerzas del mercado allanando el camino a la libre circulación de mercancías y factores y, por otra parte, «reorienta» los recursos disponibles doblando, por ejemplo, la dotación financiera en favor de los fondos estructurales³.

³ Los tres fondos estructurales de la CE son el agrícola (sección de orientación del FEOGA), el social (FSE) y el regional (FEDER). Los dos primeros fondos redistributivos se preveían en el Tratado de Roma; el Fondo Europeo de Desarrollo Regional no fue operativo hasta 1975.

Así pues, el proceso que ha de llevar a un mercado único europeo se desarrolla en un marco económico político y social muy singular, decantado por una evolución histórica acelerada desde la Segunda Guerra Mundial.

Queremos, finalmente, en esta introducción, señalar un hecho que corre el peligro de convertirse en algo más que una costumbre recién adquirida. Nos referimos al hábito mental de separar el Acta Unica Europea del «mercado único europeo».

Cuando nos referimos a este último (o al coste de la no Europa) parece que nos olvidemos del entorno internacional más allá de la frontera de los doce estados miembros.

En cambio, el Acta Unica Europea (AUE), específicamente en su título tercero, define a la Comunidad por su capacidad de tomar una postura común en los asuntos internacionales. Es cierto que la preocupación en orden a la cooperación internacional está poco presente en el AUE. En este sentido el llamado documento «Spinelli»⁴ –precedente del AUE, como veremos más adelante– fue en su momento más internacionalista que los desarrollos legales posteriores de carácter positivo.

El Punto de Partida

87

La tentación de periodificar la vida de las instituciones o de los países es prácticamente inevitable, puesto que así se pueden singularizar fenómenos referenciándolos a una dimensión esencial: el tiempo.

En nuestro caso se trata de identificar aquellos hechos que más directamente tienen que ver con las nuevas trabas a la movilidad de mercancías y factores, situándolos en una dimensión espacial.

En realidad, la lucha de las instituciones comunitarias para sobrevivir a los intereses proteccionistas a corto plazo de los países miembros se parece mucho, aunque con resultados obviamente diferentes, a la sostenida por el GATT, especialmente desde la segunda mitad de la década de los años sesenta, en torno a las barreras no arancelarias (BNA) o a los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones.

En esta lucha, la diferencia entre «comunidad» y «acuerdo general» ha sido mucho más que una diferencia semántica. Ha sido claramente una vo-

⁴ Se trata técnicamente del «Proyecto de Tratado que instituye la Unión Europea» adoptado por el Parlamento Europeo en la sesión del 14 de febrero de 1984. Ver especialmente el art. 9.

luntad política la que ha hecho reaccionar a la Comunidad, voluntad que no existe en los niveles más altos de organismos internacionales multilaterales.

La década decisiva, a la que más adelante nos referiremos, fue precedida de un período en la que los aranceles sufrieron un recorte notable. De 1959 a 1971 se produjeron las reducciones más importantes⁵.

Durante estos años la actitud de los EE. UU. de América, así como el funcionamiento de las CC. EE. y de la EFTA, a caballo todos de una tendencia alcista de la economía, favoreció el libre comercio, aunque debe advertirse que en la Ronda Kennedy del GATT ya se trató de las BNA como un punto específico.

Hay un cierto acuerdo para señalar que los organismos de integración económica europea propiciaron una «creación»⁶ de comercio (comercio neto como consecuencia directa de la unión arancelaria) que superó a la «desviación» de comercio (paso a fuentes de aprovisionamiento menos eficientes también como consecuencia directa de la unión arancelaria).

88 A partir de 1968 se observan ya –con la perspectiva que dan los 20 años transcurridos– síntomas inequívocos de tensiones en la economía internacional y que nos llevarán, después, a la primera crisis del petróleo (otoño de 1973, meses después de haberse ampliado la Comunidad con la incorporación efectiva de Inglaterra, Irlanda y Dinamarca) y la crisis generalizada de 1975⁷.

Durante el año anterior la ONU había definido, solemnemente, el Nuevo Orden Económico Internacional.

El Decenio Clave (1975-84)

Una Comunidad de 9 miembros se enfrentó a las incertidumbres de un decenio marcado por profundos cambios. Es un hecho obvio, pero no por ello menos importante, que la Comunidad, como unión aduanera encaminada a un mercado común, sobrevivió a los peligros de una posible ruptura interna y, entrada ya la década de los ochenta, se aprestó a realizar un nuevo esfuerzo de cohesión interna.

⁵ J. FOREMAN-PECK: *A history of the world economy*, Wheatsheaf, 1983, p. 298 y ss.

⁶ Nos referimos a los conceptos de creación y desviación de comercio definidos por J. VINER y J. MEADE en la década de los cincuenta.

⁷ La nota positiva para la Comunidad en este año dramático fue la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Hasta aquel momento no había existido en la CE un instrumento comunitario para el reequilibrio regional.

Pero en los primeros momentos de la crisis el desánimo fue grande y los países de la Comunidad, conscientes de la necesidad de lo que se llamó el «necesario cambio estructural», se encontraron, por otra parte, con grandes rigideces en la economía y con una sensibilidad escasa a las señales del mercado⁸.

Advertía J. Pinder, a mediados de los años setenta, que «dada la debilidad de las instituciones internacionales, es probable que una administración económica más activa y detallada –si ésta ha de ser la respuesta a los mercados de funcionamiento defectuoso y al poder sobre el mercado– sea aplicada por los gobiernos nacionales a sus economías internas, y no por instituciones internacionales a la economía internacional»⁹.

Se podría decir, aplicando el razonamiento de Pinder, que los países comunitarios (incluidos los incorporados con posterioridad) desconfiando de las virtudes –como panaceas mundiales– del GATT y del FMI se han encaminado a arreglar la casa común –Europa– mediante una administración comunitaria más activa, a la que los Estados Miembros han dotado de unos objetivos ambiciosos para este cercano final del siglo XX.

Pero la plena consciencia de la necesidad «del salto adelante» que representa la aplicación del Acta Unica Europea se hizo esperar.

La primera crisis del petróleo favoreció una respuesta poco homogénea que vino agravada por el relativo fracaso de la «serpiente monetaria europea»¹⁰. La nueva crisis energética de 1979 coincidió con la puesta en marcha (marzo 1979) del nuevo sistema monetario europeo, primer síntoma de una reflexión comunitaria en profundidad sobre los peligros de no renovar y fortalecer la integración europea.

En el mes de junio de 1981, Xavier-François Ortolí, vicepresidente en aquellos momentos de la CE, afirmaba que «en la Comunidad han tenido una tendencia a manifestarse divergencias crecientes en el análisis de los problemas económicos actuales y en la concepción de las orientaciones a seguir. La capacidad de superar estas divergencias constituirá sin duda un test fundamental de cohesión política de la Comunidad y determinará significativamente en este sentido las perspectivas de desarrollo del SME»¹¹.

89

⁸ G. DENTON: «The History of the crisis», en *The european economy beyond the crisis: from stabilisation to structural change*, College of Europe, Bruges, 1977.

⁹ J. PINDER: «Europa en la economía mundial», en C. M. CIPOLLA: *Historia Económica de Europa*. Versión española, Ariel, 1980, pp. 387.

¹⁰ Se trata de un intento de flotación conjunta de las monedas comunitarias respecto al dólar USA, en el período 1971-78. El fracaso del sistema fue patente desde 1974.

¹¹ X. F. ORTOLÍ: «Système monétaire européen: perspectives d'avenir», en *Système monétaire européen et réforme monétaire mondiale*, Bélgica, 1981.

Casi por las mismas fechas, la Comisión de las Comunidades adoptó el V Programa de Política Económica a medio plazo. Si lo citamos no es por su importancia operativa, sino por el significado de los razonamientos que allí se vierten. Las cuatro orientaciones principales propuestas por la Comisión son textualmente:

- realizar un progreso decisivo en el establecimiento del sistema monetario europeo;
- el aumento sustancial de la tasa de inversión en la Comunidad, y más específicamente de la inversión energética como parte de una estrategia común de la energía;
- la explotación sistemática del mercado interior y de su dimensión continental; y
- una participación más importante de la Comunidad en una política activa de empleo¹².

¡Poco podían sospechar los técnicos de la Comisión que los problemas energéticos iban a resolverse de otra manera! En el año 1981 no se entrevería tan siquiera las recuperación de la economía de los EE. UU. de América durante 1982, ni su posterior propagación a la Europa occidental.

90

La «explotación sistemática del mercado interior» se relacionaba con el crecimiento de la inversión y las economías de escala para hacer frente a una competitividad internacional que, ésta sí, era plenamente asumida por la Comisión. Sin embargo los puntos 6.1, 6.2 y 6.3 del citado Programa se pueden considerar precedentes claros de las reformas iniciadas algún tiempo más adelante. Los puntos señalados afirman la necesidad de: 1. Acabar metódicamente el establecimiento del mercado común; 2. Fundar sobre el *mercado único* una política comunitaria de la tecnología y la innovación; y 3. Impulsar la armonización efectiva de las condiciones de la producción.

Finalmente el apartado 7.0.2 acababa señalando «... la necesidad de utilizar el proceso comunitario de coordinación para asegurar la coherencia interna requerida para explotar la interdependencia de los Estados miembros y el *potencial del mercado único*, la cooperación monetaria y el papel internacional de la Comunidad»¹³.

En el desarrollo detallado de los puntos citados se observa un gran paralelismo con las líneas maestras del Acta Unica Europea y con los intentos

¹² COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPÉENNES: «Cinquième Programme de politique économique à moyen terme», en *Economie Européenne*, núm. 9, julio de 1981, pp. 13.

¹³ *Id.* pp. 41, 42 y 43.

actuales de conseguir, dentro de los cuatro próximos años, el tan deseado mercado interior único.

Pero la situación de la Comunidad entre 1981 y 1983 no fue especialmente brillante por lo que se refiere a la voluntad de avanzar en profundidad por el camino de una mayor integración.

A la CE le costó asimilar su progresiva erosión comercial y de competitividad industrial a favor de los nuevos países industrializados, o su desfase tecnológico respecto a Japón y Estados Unidos. La política «desde el lado de la oferta» (presente en el V Programa de Política Económica) chocó con fuertes –y lógicas– resistencias sociales que en algunos casos retrasaron los procesos de reconversión industrial.

Los viejos demonios del neoproteccionismo –y del corporativismo– asomaron por la escena europea, alentados por la progresiva pérdida de prestigio del GATT. Las relaciones Norte-Sur sufrieron un importante deterioro como consecuencia de la primacía casi absoluta de los problemas internos de las democracias industriales avanzadas.

Con un coste social elevado, Europa procedió, de todas maneras, a un proceso importante de cambio desde el lado de la oferta, que luego fructificó con la recuperación de la economía de los EE. UU. y la estabilización –y posterior descenso– del precio de la energía.

91

Pero el tiempo perdido y los desenfoques en las prioridades eran tan patentes que, finalmente, los Estados miembros de la CE decidieron reabrir el camino de una cooperación intensa que se inició con la puesta en marcha de los programas tecnológicos comunitarios en 1984¹⁴. Algunos meses después –en junio de 1985, tras los Consejos Europeos de Dublín¹⁵ y Bruselas¹⁶– la Comisión presentó el libro blanco sobre el mercado interior¹⁷, que por primera vez sistematizaba de forma coherente y global las acciones a emprender para la consecución de un verdadero mercado único europeo.

Sería injusto no subrayar el papel de otras instituciones europeas en este proceso. Especialmente relevante fue la actuación del Parlamento Europeo, cuyos trabajos encabezados por Altiero Spinelli desembocaron en una resolución positiva del «Proyecto de Tratado que instituye la Unión Europea» el día 14 de febrero de 1984.

¹⁴ El programa ESPRIT, sobre tecnologías de la información, y, un año después, el Programa RACE son los ejemplos más sobresalientes.

¹⁵ Celebrado los días 3 y 4 de diciembre de 1984.

¹⁶ Celebrado los días 29 y 30 de marzo de 1985. En este Consejo se fijó la fecha de 1992 para la realización del mercado único.

¹⁷ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES: «La consecución del mercado interior. Libro blanco de la Comisión para el Consejo Europeo. Junio de 1985», COM (85) 310 Final, Bruselas 1986.

En este Proyecto de Tratado (precedente parlamentario del Acta Unica Europea) y en el punto correspondiente a «Mercado interior y libre circulación» se señala un plazo de dos años, a partir de la supuesta entrada en vigor del Tratado¹⁸, para conseguir la libre circulación de personas y bienes, de cinco años para la libre circulación de los servicios y de 10 años para la libre circulación de capitales¹⁹.

La influencia del Proyecto, independientemente de su nula operatividad, ayudó a sentar las bases para el éxito de otros análisis más específicos, entre los que hay que destacar el ya citado libro blanco sobre la consecución del mercado interior.

El Contenido del Mercado Unico Europeo

Técnicamente el libro blanco se dividía en tres partes: una dedicada a la eliminación de las fronteras físicas, otra sobre la eliminación de las fronteras técnicas y una tercera parte dedicada a la eliminación de las fronteras fiscales.

92

La eliminación de las fronteras físicas

Respecto a las fronteras físicas, se trata de eliminar todos los controles en las fronteras internas de la Comunidad. Los posibles reparos argumentando medidas contra el terrorismo y el comercio ilícito de drogas se pueden anular con la mejora de los controles en las fronteras externas de la Comunidad y el incremento de la cooperación entre las autoridades nacionales.

El avance en el terreno de las mercancías pasaba por la limitación de uso –hasta su total desaparición en 1992– del art. 115 del Tratado de Roma, por el que la Comisión puede autorizar medidas de protección en determinados casos.

Las excepciones basadas en desequilibrios graves de la balanza de pagos se veían más difíciles de anular en un período breve.

¹⁸ El Tratado se hubiera perfeccionado en caso de haber sido aprobado por el Consejo de las Comunidades y ratificado por los parlamentos de los países miembros. Se entiende que estos plazos se refieren a la consecución de la *total* libertad de personas, bienes, servicios y capitales.

¹⁹ Artículo 47 del Proyecto de Tratado, apartado tercero.

Los controles sanitarios en frontera debían trasladarse al punto de origen mediante un sistema basado en la mutua confianza entre Estados, reforzada por la presencia de inspectores comunitarios.

El relajamiento del control sobre los transportes estaba sujeto a la desaparición de la contingentación en este sector, mientras que las trabas en frontera por motivos de información estadística se suavizaban por la búsqueda de información en las empresas más que en los documentos que acompañan a las mercancías.

Al final de este primer apartado nos referiremos a los controles sobre las personas. La Comisión de las CE deseaba la supresión de los controles de entrada para los ciudadanos de la Comunidad, con base en una aproximación legislativa en materia de armas y estupefacientes y al desarrollo de una política comunitaria en materia de visados.

Eliminación de las fronteras técnicas

De los 222 puntos del libro blanco casi la mitad (números 57 al 159) hacen referencia a las fronteras técnicas. Esta parte es el auténtico meollo de la reforma y la que contiene un cambio sustancial de estrategia. Los temas claves eran:

- a) la libre circulación de bienes
- b) los contratos públicos
- c) la libre circulación de trabajadores
- d) el mercado común de los servicios
- e) los movimientos de capitales
- f) la cooperación industrial
- g) la aplicación del derecho comunitario.

Para todos ellos se trataba de encontrar un medio de eliminar las barreras no arancelarias entre Estados miembros, que habían venido a sustituir los aranceles tradicionales, anulando en buena parte la eficacia de la unión aduanera.

La Libre Circulación de Bienes

Respecto a la libre circulación de bienes se proponía el abandono de la espiral legislativa entre los diferentes Estados miembros y la CE. La espiral a la que nos referimos es la representada por las normas nacionales (en materia de seguridad, sanidad, administración, medio ambiente, etc.), tendentes a crear nuevos obstáculos al comercio, y las contramedidas comuni-

tarias (mediante un proceso armonizador inacabable) para anular a las primeras.

Este dislate normativo se podría anular mediante una armonización legislativa limitada a las exigencias esenciales en materias como las apuntadas antes (seguridad, etc.) y el reconocimiento mutuo –entre estados– de las diferentes normas de calidad. Ello suponía la plena aceptación y la confianza en los laboratorios y organismos competentes de cada país en materia de certificaciones.

La elaboración de normas europeas (Comité Europeo de Normalización y organismos sectoriales) con la colaboración del Comité consultivo de los consumidores será un instrumento poderoso para la desaparición de los obstáculos técnicos.

Los Contratos Públicos

Los contratos públicos tienen una gran importancia en Europa y sin embargo ni tan siquiera se cumple medianamente la obligación de publicar las licitaciones en el Diario Oficial de las Comunidades.

94

Cuatro sectores han escapado a la obligación de no discriminación y de transparencia en los procedimientos: energía, agua, transporte y los contratos de suministro de telecomunicaciones. El libro blanco esperaba que tal cosa no ocurriera en 1992.

La publicación electrónica²⁰, la información previa y una mayor observancia de lo acordado son las medidas que más pueden ayudar para hacer posible la apertura comunitaria de las compras y los contratos de servicios de los Estados miembros.

La Libre Circulación de Trabajadores y Profesionales

Respecto a los trabajadores asalariados, el libro blanco se muestra optimista por lo que se refiere a la desaparición de los últimos problemas para 1992, señalando como mayor dificultad los problemas tributarios derivados de diferente lugar de residencia y fuente de renta.

La correspondencia en las cualificaciones profesionales se acelerará con la instauración de la «tarjeta de formación profesional» europea.

La libertad de establecimiento sólo se podría garantizar con el total y mutuo reconocimiento de los estudios y diplomas universitarios.

²⁰ Actualmente ya hay información «on line» sobre contratos públicos.

Facilitar la movilidad de los estudiantes²¹ entre universidades de diferentes Estados, con becas apropiadas, ayudaría a sentar las bases de una enseñanza superior proyectada conjuntamente a nivel europeo.

El Mercado Común de los Servicios

El libro blanco, muy en la línea de las preocupaciones de la primera mitad de los ochenta, reivindicaba la importancia de los servicios tradicionales (banca, seguro, transportes, etc.) y de los nuevos (en relación con las tecnologías de la información), en el conjunto de la economía comunitaria²².

La esperanza de que el sector servicios ocupe un papel importante en la reducción del paro contrasta con la propia constatación de la Comisión en el sentido de una reducción en el número de empleos generados por aquella actividad²³.

Dentro de los servicios tradicionales se proponen medidas concretas para los financieros y los relacionados con el transporte.

Respecto a los primeros, la Comisión ponía énfasis en los llamados «nuevos productos financieros» posibilitados por el progreso de la tecnología. Se trataría de que los Estados procedieran a un mutuo reconocimiento de tales productos aplicando el principio de «control por el país de origen», es decir, confiando la vigilancia de la entidad financiera a las autoridades del país de origen y asignando a las autoridades del país de destino un papel meramente auxiliar.

Las entidades de crédito típicas (los bancos) tendrían que profundizar en el camino ya emprendido (normas y disposiciones sobre estabilidad financiera, cuentas anuales y consolidadas, saneamiento y liquidaciones de entidades, etc.), al igual que ocurre en las actividades en materia de seguros²⁴.

El citado principio de «control por el país de origen» también se debía aplicar a los organismos colectivos de inversión mobiliaria como medio de proteger a los ciudadanos comunitarios. Un objetivo importante en relación con este tema es la conexión electrónica entre las bolsas de los Estados miembros, de manera que se aumentara «la importancia y la liquidez de las

²¹ En este sentido se ha dado un gran paso con la puesta en marcha del programa *Erasmus*, hoy en pleno desarrollo.

²² El libro blanco —puntos 97 y ss.— cita la cifra del 57% para los servicios del valor añadido en la Comunidad contra 27% para la industria, cantidades referidas al año 1984.

²³ El estudio de OCHÉL y WEGNER para la Comisión (*Service economies in Europe*, Pinter P. 1987) ha aclarado muchos aspectos sobre este difuso sector.

²⁴ Para una visión actualizada ver G. ZAVVOS: «The banking perspective of 1992», en *European Affairs*, núm. 1/88, 1988.

bolsas de valores de la Comunidad (permitiendo) competir más eficazmente con los mercados comunitarios no oficiales y no vigilados»²⁵.

Los transportes constituían otra preocupación importante de la Comisión. Representan el 7% del PIB de la CE y la supresión de las cuotas y el derecho al cabotaje serían pasos importantes para la consecución del mercado único.

El hecho de que un transportista de un país comunitario no pueda prestar servicios de cabotaje en otro país miembro es una clara falta de racionalidad económica, sólo explicable por las presiones de determinados colectivos profesionales.

La Comisión de la CE se mostraba muy optimista en el proceso de liberalización del transporte de viajeros por carretera (previsto para 1989), navegación de cabotaje (para 1989), navegación entre Estados miembros (para 1986) y adopción de otras decisiones importantes en materia de navegación aérea (antes de 1987).

Desgraciadamente este optimismo del libro blanco no se ha visto confirmado en la realidad, aunque más recientemente parece que el proceso liberalizador puede entrar en una fase mucho más dinámica²⁶.

96

Respecto a los servicios modernos audiovisuales, la Comisión recoge las recomendaciones de su propio libro verde del mercado de la radiodifusión (adoptado en mayo de 1984), en el sentido de instaurar un mercado común de la radiodifusión (cuyo inicio preveía para 1987).

También son objeto de referencia los servicios de información o comercialización «on line» (cada vez más importantes para las empresas), o los servicios electrónicos de pago, y se señala la necesidad de resolver problemas de compatibilidad a escala europea y garantizar la seguridad del consumidor.

Movimientos de Capitales

El libro blanco recuerda que el Tratado de Roma no consideraba la libertad de movimiento de capitales como un fin en sí mismo, o dicho de otro modo: el principio citado no es directamente aplicable. Desde 1962 hasta la entrada en vigor del Acta Unica Europea²⁷, la situación ha sufrido pocas variaciones.

²⁵ Libro blanco, *op.cit.*, p. 28.

²⁶ Ver, por ejemplo, COOPER & BROWNER: «A great Journey of change», *Eurobusiness*, vol 1, número 5, 1989.

²⁷ El art. 16.4 del AUE modifica el apartado 1 del art. 70 del Tratado de Roma de la siguiente manera (en orden a conseguir la libre circulación de capitales): «...el Consejo adoptará, por mayo-

La reducción de la intensidad y duración de las cláusulas de salvaguardia, la profundización del Sistema Monetario Europeo, completar las medidas de coordinación de las condiciones en las que trabajan los intermediarios financieros y adaptar las obligaciones de la Comunidad a las modificaciones producidas en el campo de las técnicas financieras son los medios que preveía la Comisión en 1985 para avanzar en el terreno de la liberalización de los capitales.

La Cooperación Industrial

Los programas tecnológicos comunitarios ESPRIT y BRITE²⁸ y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional se consideran, por la Comisión de la CE, como plataformas muy adecuadas para la cooperación entre empresas, especialmente las pequeñas y medianas, y que pueden servir para reforzar el tejido socioindustrial de la Comunidad.

La contrapartida ha de ser la renuncia de las empresas a compartimentar mercados y aprovecharse de ayudas oficiales encubiertas, que distorsionan la política de la competencia comunitaria.

La asociación bajo una nueva forma, la agrupación europea de interés económico²⁹, facilitará la creación de empresas transfronterizas, a la espera del tan deseado estatuto de la sociedad europea.

Nuevos desarrollos legislativos serán necesarios para que se proceda a fusiones a nivel europeo sin las trabas administrativas en aquel entonces existentes (y que hoy perduran en buena medida).

La propiedad intelectual e industrial era otro campo a recorrer. Se podía avanzar mediante la propuesta de una «marca comunitaria».

Las nuevas tecnologías (informáticas, microcircuitos, biotecnología) presentan problemas nuevos para la propiedad industrial, que habían de resolverse sin que se produjeran divergencias (facilitando la convergencia) de las soluciones de los países miembros.

Finalmente el libro blanco señalaba la necesidad de profundizar mucho más en el terreno de la fiscalidad de las sociedades.

ría cualificada, directivas procurando alcanzar el más alto grado de liberalización posible. Será necesaria la unanimidad para aquellas decisiones que constituyan un retroceso en materia de liberalización de capitales».

²⁸ El primero ya ha sido citado anteriormente, el Programa BRITE trata de implantar en la industria los resultados de la investigación básica.

²⁹ Actualmente en pleno desarrollo.

Aplicación del Derecho Comunitario

Sobre la aplicación del derecho comunitario el libro blanco señalaba que la denuncia de infracciones a la Comisión se concentraba, en buena parte (sobre el 60%), en las restricciones cuantitativas a la importación y medidas de efecto equivalente.

La falta de recursos hacía que las denuncias fueran muchas veces poco efectivas –por el retraso en resolverlas–, por lo que se imponía una mejora sustantiva de los procedimientos empleados.

Ello es necesario puesto que un mercado único es incompatible con situaciones que atentaran directamente a la política de la competencia o indirectamente a través de las ayudas de los Estados.

La eliminación de las barreras fiscales

El libro blanco, en su última parte, reconoce que no puede haber un mercado único sin la supresión de las barreras fiscales.

Las sucesivas directivas comunitarias relativas al impuesto sobre el valor añadido, y sobre los impuestos sobre consumos específicos³⁰, demuestran la gran importancia que la CE ha dado a la fiscalidad indirecta.

98

La opinión de la Comisión es que debía irse a un sistema en que los ajustes fiscales no se efectuaran en las fronteras, sino en el interior de los Estados mediante un mecanismo de «clearing» entre las diversas administraciones de los Estados.

A la Comisión le interesaba, como primer paso, que los Estados continuaran aproximándose en las cuestiones referentes a la base, el número de tipos y el nivel de tipos de IVA.

Aunque se han dado pasos importantes con la adopción de varias directivas, aún persisten diferencias y excepciones notables. En cuanto a los impuestos sobre consumos específicos (veáse nota 28) existen diferencias muy significativas respecto a la afectación o no del vino y, en algún caso, de ciertos productos petrolíferos.

La Comisión advertía, finalmente, que el tratamiento entre uno y otro tipo de impuesto (IVA y específicos) había de ser coordinado y responder a la misma estrategia.

Cuatro años después de redactado el libro blanco los avances en la vía de la adopción de bases y tipos iguales todavía no ha entrado en una senda

³⁰ Tabaco, bebidas alcohólicas y aceites minerales.

de avance rápido, aunque la meta del 92 continúa siendo el punto de referencia obligado.

El Acta Unica Europea y la Actual Perspectiva del Mercado Unico

El AUE es la plasmación normativa de la modificación del Tratado de Roma en orden a conseguir el mercado único para 1992 y, también, para incluir oficialmente dentro de los textos básicos de la CE las nuevas políticas (medio ambiente, regional, cooperación política, nuevas tecnologías, etcétera) no previstas en el Tratado de Roma.

El AUE fue firmado en febrero de 1986 y, en los meses siguientes, ratificado por todos los parlamentos de los países miembros.

Muy posiblemente, cuando se publique este artículo se habrá ya hecho público un importante informe de la Comisión de la CE sobre el grado de cumplimiento del calendario de desarrollo normativo que preveía el libro blanco.

En 1988 se publicó el estudio, iniciado en 1986 y dirigido por Paolo Cecchini, sobre el «coste de la no Europa» y que se examina en otro artículo de esta misma revista. En él se destacan las potencialidades del mercado interior³¹.

99

La Comisión considera que durante el año 1988 se realizaron numerosos avances legislativos para alcanzar el mercado único. Los temas más favorablemente afectados son los de control de capitales, seguros de grandes riesgos, sector bancario, valores mobiliarios, mercados públicos y servicios de transporte.

Aun así la Comisión reconoce que el éxito del mercado interior pasa por «un programa de mejora de las condiciones de la oferta cuyo éxito habrá que jugárselo en los mercados y en las empresas, es decir, a nivel microeconómico»³².

Pero tampoco hay que olvidar que hacen falta aproximadamente 300 directivas comunitarias para implantar el mercado único; la mayoría de

³¹ COMMISSION DES CE «1992: la nouvelle économie européenne», en *Economie Européenne*, núm. 35, marzo 1988. Una versión más asequible y pensada para el gran público es la de P. CECCHINI: *Europa 92: una apuesta de futuro*, Alianza ed., 1988.

³² COMISIÓN DE LAS CE: *Informe económico anual 1988-89. Preparar el plazo de 1992*, Bruselas, diciembre 1988.

ellas aún no han sido suficientemente debatidas por los Estados miembros. Mucho habrá que esforzarse para llegar a tiempo a la cita de 1992.

El ciudadano europeo de a pie aún no acaba de entender las consecuencias del proyecto en relación con la mejora de su bienestar. Esta falta de «sensibilidad europea» es hoy en día un obstáculo muy grande para la consecución de un verdadero espacio europeo, en una Comunidad en que los principales debates políticos continúan efectuándose a nivel de cada Estado³³.

El panorama no es exactamente el mismo si nos referimos a las empresas, especialmente las de un cierto tamaño. Las fusiones, toma de posiciones y acuerdos tecnológicos indican que el mercado único ha dejado de ser una consigna comunitaria para pasar a formar parte de la estrategia de la empresa.

Queremos finalizar recordando que el mercado interior, el mercado único, también ha de definirse por sus relaciones con el exterior, con los países terceros. De aquí que la cooperación política europea, contemplada en el AUE, sea un instrumento imprescindible para tratar de definir y hacer avanzar una política exterior europea, que no puede encastillarse ni obsesionarse con su espacio interior.

³³ De ahí la importancia de la elección directa de los miembros del Parlamento Europeo. Las campañas previas han ayudado –pese a los aún insuficientes niveles de participación en las votaciones– a una mejor comprensión de la dimensión comunitaria.

Efectos Económicos

Desde la perspectiva latinoamericana, **Eduardo Gana** pone de relieve la importancia de los agentes sociales y políticos en las iniciativas de integración regional y reflexiona sobre la ampliación del comercio y su financiamiento entre los países de América Latina. Desde la perspectiva europea, los análisis se centran en el mercado interior de 1992. **Michael Emerson** dirige un estudio en el que se valoran los efectos económicos 101 potenciales del proceso de construcción del mercado interior europeo. **Alfredo Pastor** destaca aspectos como el desempleo y la distribución de la renta para cuyo tratamiento no cabe confiar sólo en el buen funcionamiento del mercado. **Augusto Mateus** insiste en el logro de una mayor homogeneidad en la Europa comunitaria como factor de acercamiento a un mayor equilibrio y multipolaridad en la economía mundial.

Eduardo Gana Barrientos

Propuestas para Dinamizar la Integración

Algunos Hechos Relevantes de la Integración

Los orígenes y la lógica de la integración

Las iniciativas de cooperación política y económica en América Latina y el Caribe tienen una larga historia. Se remontan a las Conferencias Panamericanas, iniciadas en 1826 con la finalidad de apoyarse mutuamente para preservar la independencia, soberanía y territorios de los nacientes estados de Centro y Sudamérica. Bajo la iniciativa del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica se fundó, en 1890, la Unión Panamericana con sede en Washington.

Bastante después, una resolución de la CEPAL, de junio de 1950, proporcionó el impulso inicial al diseño de esquemas de integración económica regionales y subregionales. La idea de establecer un área de preferencias arancelarias que cubriera toda la región fue desechada en consideración a las notorias diferencias de tamaño y grado de desarrollo de los países latinoamericanos. Como consecuencia de ello, el 18 de febrero de 1960 se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y el 13 de diciembre de ese mismo año el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Este último tuvo como antecedente la Organización de Estados Centroamericanos, fundada en El Salvador en 1951.

103

Por su parte, un intento para lograr un sistema de concertación y cooperación regional fue el establecimiento de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA). Formada en 1964, tenía como propósito central armonizar las posiciones de los países de la zona, en relación con los Estados Unidos y los otros países industrializados, en especial en las conferencias de la UNCTAD.

Entre otras funciones, esta tarea fue heredada por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), nacido en 1975 bajo los auspicios de los Presidentes de México y Venezuela. Este es el organismo encargado de las labores de consulta y coordinación de las políticas internacionales y de la cooperación al interior de América Latina y el Caribe.

La inspiración de las ideas instrumentales de integración que se inician con la ALALC proviene del ejemplo europeo. Indiscutiblemente, son muchas más las diferencias que las similitudes entre países europeos y latinoamericanos. Un rasgo, sin embargo, establece una marcada distinción entre ambos tipos de economías: la condición de exportadoras de productos básicos que tienen la mayoría de las naciones de la región. En el conjunto, este tipo de productos representa entre el 75 y el 80% de las exportaciones totales.

En el caso de América Latina y el Caribe, era indispensable incrementar la exportación de manufacturas para modificar una forma de inserción en la economía internacional en extremo desfavorable. Ello coincidía con los requisitos de un proceso de industrialización que debería liderar el desarrollo económico, como lo mostraba la historia de los países que ya habían accedido a un alto grado de desarrollo.

Esta lógica de industrialización y mayor exportación de productos manufacturados pasaba por carencias fundamentales: el tamaño de los mercados internos que sustentaban el proceso y la casi total ausencia de industrias de base –siderurgia, petroquímica, construcción naval, química pesada, etc.–, y la debilidad del sector de bienes de capital y del sistema científico y tecnológico. Este panorama debe situarse a comienzos de los años sesenta.

104

Sumar las potencialidades de los mercados de países agrupados en unidades e integración subregionales parecía una salida natural ante tales fallencias. El paradigma europeo, que estaba en pleno desenvolvimiento, parecía confirmar dicha conclusión. No obstante, además de la importante diferencia ya mencionada, hay que agregar que, en Europa, dos potencias lideraban el proceso, Alemania y Francia, y lo hacían guiados por una convicción que reunía elementos económicos y razones políticas y geopolíticas: evitar confrontaciones bélicas futuras y crear una barrera a la expansión de la Unión Soviética.

En América Latina, los dos primeros esquemas de integración –la ALALC y el MCCA– se basaron esencialmente en la desgravación arancelaria y en sistemas de compensación de pagos del comercio. Por cierto, hubo otros intentos de complementación industrial con un éxito fugaz en el MCCA y efectivo principalmente para empresas transnacionales en la ALALC. El Grupo Andino, con un proyecto de asignaciones industriales bastante más ambicioso, también tropieza con serias dificultades para instrumentar sus programas de desarrollo industrial conjunto.

En materia de comercio al interior de cada esquema, los resultados alcanzados hasta fines de los años setenta se veían promisorios, salvo en la ALALC que parecía haber llegado al límite de sus potencialidades, dados

los instrumentos de que disponía. La creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en 1980, fue una respuesta aparente a este dilema. Convirtió a la antigua ALALC en un organismo más flexible y menos comprometedor para los países participantes.

Junto con incubarse la crisis de la deuda externa latinoamericana, a comienzos de los años ochenta, puede constatarse que la industrialización había perdido su rumbo en la mayoría de los países de la región. Esto rompía la lógica de la trilogía industrialización, desarrollo e integración. La integración deja así de ser funcional al desenvolvimiento del sistema productivo y se concentra, más que nunca, en sostener un intercambio comercial que, al interior de cada esquema, también comenzaba a derrumbarse.

Esta es una realidad que complica los esfuerzos para obtener un mayor grado de relacionamiento económico regional o subregional. La pérdida de un patrón de industrialización definido hace más difícil la comprensión de la funcionalidad que se espera debe tener un mercado ampliado, resultante de la cooperación. Sigue siendo de «perogrullo» que para exportar manufacturas hay que industrializarse. Pero todavía hay algunos que piensan que la región podrá salir adelante sin pagar el coste de completar un proceso iniciado ya hace bastantes años, y que en la mayoría de los países aún no logra madurar y consolidarse. Se imagina que las riquezas naturales son suficientes para superar los graves desequilibrios externos.

105

Parece llegado el momento de examinar seriamente cuáles son las opciones y modelos de industrialización más adecuados a los cambios en la economía internacional, y a las nuevas formas de la división internacional de trabajo que se están gestando en la actualidad. Este también es el caso de los servicios, que tienen un acelerado desarrollo en los países del Norte a partir de estructuras productivas maduras. Del mismo modo, muchas de las actividades más dinámicas surgen de los servicios al productor —informática, investigación tecnológica, estudios de mercados, desarrollo de productos, etc.—, que antes se hacían al interior de las empresas productoras y que en la actualidad se efectúan en entidades especializadas de servicios. En la región, por el contrario, el sector de servicios tiende a crecer desligado del sistema productor y principalmente en las áreas más tradicionales, por lo general como respuesta a los problemas del desempleo estructural.

Expectativas y frustraciones

Los procesos de integración y cooperación en América Latina y el Caribe han pasado por diversas etapas —no siempre bien definidas—, caracteri-

zadas por períodos de gran optimismo y convicción, seguidas por lapsos de pesimismo y descreimiento.

En casi tres décadas, han nacido la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) –ambos en 1960–, el Grupo Andino –1969–, la Comunidad del Caribe (CARICOM) –1973–, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) –1975– e innumerables instituciones y organismos, como los Tratados de la Cuenca del Plata y de Cooperación Amazónica, los Comités de Acción del SELA, el Parlamento Latinoamericano, diversas entidades empresariales –ILAFA, AILA, FELABAN, ARPEL, etc.– y muchas formas funcionales de cooperación. Este conjunto de redes de interrelación no opera como un todo orgánico y es frecuente que se agreguen nuevos mecanismos, sin fijar de antemano su función en el sistema.

La búsqueda de objetivos máximos en los esquemas de integración y cooperación, acompañada de un compromiso minucioso con los mecanismos e instrumentos para alcanzarlos, ha provocado frecuentes frustraciones, como sucedió en la ALALC o el Grupo Andino. Ello ha producido una tendencia a modificar el ropaje institucional –la transformación de la ALALC en la ALADI o la aprobación del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena, por ejemplo–, en un intento por encontrar nuevas formas políticas y jurídicas que se acomoden mejor a las circunstancias.

106

Pero estos cambios no siempre evitaron «tropezar dos veces con la misma piedra». Es lo que sucedió con muchos de los compromisos adoptados por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros de la ALADI a partir de 1985. Uno de los casos es el acuerdo de eliminar totalmente las restricciones no arancelarias al comercio intrazonal, que hasta la fecha no se ha cumplido ni siquiera parcialmente.

Otra característica dominante en los países de la región ha sido la inestabilidad en sus formas de gobierno. En la mayoría de ellos se han sucedido regímenes democráticos y autoritarios –estos últimos de larga permanencia en casi todos los casos–, circunstancia que define la viabilidad y alcance de los esquemas de integración.

Aunque es posible que gobiernos autoritarios y nacionalistas avancen en la suscripción de convenios comerciales, no es fácil imaginarlos adquiriendo compromisos sustanciales en sus relaciones económicas y políticas con otras naciones de distintas modalidades de gobierno. Este hecho se ha constituido en un elemento paralizante en la dinámica de la cooperación regional.

En los últimos años, han coincidido una mayoría de gobiernos democráticos, con la difícil tarea de enfrentar las aspiraciones de libertad y mejo-

ramiento de las condiciones sociales y económicas de la población, reprimidas durante los años de las dictaduras de los gobiernos militares. Todo esto en medio de una crisis económica sólo comparable a la de 1929.

A pesar de esas tensiones y desafíos, dos de los países más desarrollados de la región –Argentina y Brasil– se han empeñado en el ambicioso proyecto de formar un mercado común antes del final del presente siglo.

Los condicionantes de la integración

Los procesos de integración y cooperación han estado expuestos a la influencia de importantes factores exógenos y endógenos. En lo externo, los vaivenes de la economía internacional, los fluctuantes y bajos precios de los productos básicos que exporta principalmente la región, y el desproporcionado nivel de la deuda externa fueron los elementos más perturbadores en la construcción de subsistemas de relaciones económicas. Como causas endógenas, se pueden anotar muchas y muy profundas. Entre ellas, y sólo a vía de ejemplo, es dable mencionar las siguientes:

- a) Falta de un alineamiento de los países mayores de cada esquema en torno a la idea de integración, que los transformara en líderes de estos procesos. Una excepción la constituye la posición actual de Argentina y Brasil, que buscan acelerar sus vinculaciones económicas recíprocas en compañía de Uruguay.
- b) Ausencia de proyectos políticos de apoyo a la integración y la cooperación regional, que emanen de los movimientos y partidos políticos nacionales. En general se puede sostener que dichas instancias de opinión se encuentran ausentes de las discusiones y decisiones sobre esta materia. La creación del Parlamento Latinoamericano, Andino y Centroamericano, son todavía expresiones muy indirectas de una real participación.
- c) Las exageradas expectativas iniciales condujeron a la decepción respecto de la eficacia de los sistemas de integración, para resolver los problemas más acuciantes en los países miembros. Del mismo modo, estos no estuvieron dispuestos a enfrentar los sacrificios que necesariamente implica una mayor unidad económica. Dada la reducida densidad de las relaciones económicas con que se iniciaron los esquemas de integración, resultaba utópico esperar que se coordinaran las políticas macroeconómicas de los partícipes. De allí surgía el círculo vicioso basado en que sin esa coordinación era casi imposible establecer vínculos estables y profundos, sobre todo

considerando el errático comportamiento de las políticas macroeconómicas en casi todos los países de la región.

- d) La gran disparidad y heterogeneidad de los países, en particular los pertenecientes a la ALADI, que significa una distribución desigual de los frutos de la integración y una capacidad diferente para aprovechar las concesiones comerciales recíprocas.
- e) La crisis económica latinoamericana ha puesto de moda un cuestionamiento a buena parte de las instituciones y valores propios de la región. Así, el sector público y las empresas del Estado han sido el blanco favorito de los movimientos neoliberales. Resulta indudable que es mucho lo que se puede corregir y progresar en materia de administración del Estado y de sus empresas. Pero hay que reconocer que éste ha sido fuente de ahorros e inversiones que difícilmente hubiera podido realizar el sector privado nacional. De manera similar, la planificación, que por su esencia ayuda a priorizar inversiones y modalidades de desarrollo y puede tender un puente en la concertación de las decisiones públicas y privadas, también ha estado sujeta a fuertes críticas, la mayoría de origen ideológico. Aunque la planificación adoleció de pecados de voluntarismo y de falta de mecanismos de participación democrática de los distintos agentes del desarrollo, seguirá siendo un poderoso mecanismo utilizable bajo cualquier sistema de gobierno. Ambas circunstancias –ataques contra la estructura de los gobiernos y la planificación– han contribuido a debilitar la construcción de la unidad económica latinoamericana.
- f) La naturaleza principalmente comercialista de la integración no ha sido capaz de crear nexos sólidos de interdependencia entre los países de cada esquema subregional. El empleo de los aranceles como instrumento principal ha dejado de lado otros mecanismos que probablemente hubieran tenido efectos más duraderos sobre el comercio recíproco. Entre estos se pueden mencionar las restricciones no arancelarias, las compras del Estado y el financiamiento del intercambio.
- g) No ha existido convergencia entre los esfuerzos de integración y de cooperación al interior de cada esquema subregional. Esto es particularmente válido para el caso de la ALALC/ALADI, donde existe una separación evidente entre las negociaciones comerciales y las iniciativas de colaboración, como los proyectos binacionales que aprovechan recursos naturales compartidos –central hidroeléctrica Itaipú, Salto Grande y Corpus, por ejemplo.

- h) Los mecanismos de financiamiento y pagos del comercio intrasubregional han sido elementos pasivos frente a la crisis económica, sin lograr sostener el intercambio intraesquema en su tendencia histórica. Faltan instrumentos capaces de actuar de manera anticíclica frente a las caídas del comercio total y de los desequilibrios que se producen entre los países de un mismo proceso de integración.
- i) Los logros de la integración y la cooperación no son percibidos por el grueso de la población de los países que se integran. Entre otras razones, porque los agentes que han tenido un papel protagónico son escasos y los beneficios no se han extendido lo suficiente para ser apreciados por consumidores, trabajadores, inversionistas y los restantes estamentos sociales. Así, por ejemplo, las opciones para trabajar o invertir en otros países de un mismo esquema de integración son exiguas y llenas de complejos trámites burocráticos.

El escenario reciente

En los últimos años, la región ha vivido tres acontecimientos particularmente significativos: la crisis económica, la reinstalación de gobiernos democráticos en la mayoría de los países y el conflicto de Centroamérica. Por diversas razones, todos han contribuido a inyectar nuevas energías a los esfuerzos en pos de la unidad y la integración regional.

109

La Conferencia Económica Latinoamericana de Quito, de enero de 1984, supuso un cambio importante en la posición de los gobiernos de la región. Allí nacen nuevas actitudes y compromisos conjuntos. Su objetivo era neutralizar los efectos centrífugos de la crisis económica y la disgregación que tradicionalmente ha provocado el *influjo* de los países del Norte, que se hacía explícito en la presión para que no se formara un «club de deudores» destinado a encarar la negociación de la deuda externa.

Cabe recordar que la integración y la cooperación en América Latina y el Caribe han carecido de una aceptación externa relevante. Por el contrario, en sus inicios, el MCCA y el Grupo Andino tuvieron fuerte oposición de los intereses empresariales transnacionales de los Estados Unidos. Un ejemplo de ello es la fuerte reacción de las transnacionales contra la decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, sobre tratamiento común a la inversión extranjera y la tecnología, y el Régimen Centroamericano de Industrias de Integración del MCCA. Una excepción a este comportamiento lo constituye el apoyo otorgado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo que, sin duda, ha realizado significativas contribuciones a la integración regional.

La actitud de la Comunidad Económica Europea exhibe variaciones recientes. Ha aumentado su interés por el Grupo Andino y prestado mayor atención a América Central. Esto último como consecuencia directa de la crisis económica y política que afecta a ese sector. Europa, después del retardo producido por el «efecto Malvinas», parece decidida a incrementar su preferencia por la integración, aunque privilegiando marcadamente a Centroamérica y el Caribe angloparlante.

Es obvio que los esfuerzos para consolidar los procesos de integración y cooperación deben realizarlos esencialmente los países participantes, pero los acontecimientos externos tienen tal gravitación en las economías nacionales que resulta imprescindible considerarlos. La crisis de la deuda externa, y los programas de ajuste de las economías latinoamericanas, se encargaron de mostrar nuevamente la extrema vulnerabilidad externa de cada uno de los países de la región, a la vez que dejaban al descubierto la fragilidad instrumental de los modelos de integración para soportar las contingencias internacionales.

110

A partir del reconocimiento de estos poderosos obstáculos, los esfuerzos por revitalizar la integración, iniciados en la Conferencia de Quito, se han intensificado. Todos los esquemas subregionales han recibido impulsos para elaborar soluciones creativas que los permitan salir de la crisis. En la ALADI, a través de la Rueda Regional de Negociaciones y la concertación de numerosos acuerdos bilaterales –Argentina y Brasil, y Uruguay con Argentina, Brasil y México– al interior de la Asociación y con países latinoamericanos no miembros de ella; en el Grupo Andino, es la aprobación del Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena, lo que permite superar un prolongado período de inmovilismo en la aplicación de sus instrumentos; en Centroamérica, las declaraciones de Esquipulas I y II, que abren una vía para la paz, el desarrollo y la integración; y en el Caribe angloparlante, el Consenso de Nassau, cuyo propósito es estimular el comercio subregional y crear condiciones favorables al desarrollo conjunto de los países miembros de la CARICOM.

Al mismo tiempo, surge una nueva diplomacia impulsada por la necesidad de resolver las graves tensiones ocasionadas por la internacionalización de los conflictos en América Central. La formación del Grupo de Contadora, en enero de 1983 –por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela–, señala el comienzo de un modelo de concertación regional relativamente inédito. En julio de 1985, se agrega un Grupo de Apoyo a Contadora, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. En 1986 se fusionan ambas entidades dando origen al denominado «Grupo de los Ocho». Su objetivo: avanzar en la integración política y económica de la región.

Los pormenores de este modelo de concertación y su alcance exceden los propósitos del presente artículo¹. Sólo cabe recalcar que esta diplomacia directa a nivel de Presidentes, acompañada de frecuentes reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y de los Ministerios del área económica, es usual en otras partes del mundo, en particular entre los países miembros de la OCDE. Un aspecto no resuelto de esta forma de concertación es el papel que juegan en ella los organismos de integración y cooperación, regional o subregionales, establecidos, que hasta ahora han quedado al margen de este modelo. Un ejemplo positivo de la velocidad y eficacia de los contactos directos entre Presidentes ha sido el Acuerdo de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil, con la activa participación del Presidente de Uruguay.

De manera casi simultánea, y para buscar paliativos a una deuda externa que se agigantaba –en especial por el incremento de los intereses reales y nominales– nace el Grupo de Consenso de Cartagena, en junio de 1984. Lo forman Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En definitiva, la voluntad de los gobiernos latinoamericanos y del Caribe, para revitalizar los lazos económicos y políticos entre los países de la región, fluye a través de dos instancias de distinta naturaleza. Por un lado, están los canales tradicionales de los organismos de integración y cooperación –ALADI, MCCA, CARICOM, Grupo Andino, SELA y otros sectoriales o especializados– ya establecidos. Por otro, los modelos de nueva diplomacia, o de figuras *ad-hoc* para la concertación, como los Grupos de Contadora y de Apoyo, el Consenso de Cartagena o el Grupo de los Ocho.

111

Propuestas para Dinamizar la Integración

Partiendo de los principales condicionantes de los esquemas de integración subregionales ya descritos, es posible esbozar algunas ideas orientadas a desbloquear estos procesos.

Para ilustrar el tipo de acciones se han elegido dos temas entre los múltiples posibles. Dentro de éstos, se formulan propuestas que tocan aspectos poco explorados –como es la participación de los movimientos políticos y sociales en la integración– y otros donde el inmovilismo ha sido notorio

¹ Sobre este tema se puede consultar el documento de trabajo núm. 3 del Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores PNUD/CEPAL, *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, de octubre de 1988.

—cooperación para ampliar la oferta exportable de los países menores y ampliación de los sistemas de compensación de pagos.

Cabe señalar que el análisis de ambas materias se efectúa con el convencimiento de que existen dos problemas cruciales, limitantes casi absolutas para los intentos de progresar en la unidad e integración regional. Uno, la deuda externa, afecta a todos los países de América Latina y la crisis de-satada por ella continúa siendo la principal preocupación de sus Gobiernos. Asimismo, las estrecheces que genera en la liquidez son el principal obstáculo en los intentos de dinamizar las economías y el comercio intraregional.

El otro problema es la tensión política y crisis económica en Centroamérica. Pese a que esta situación parecería ser de naturaleza estrictamente zonal, en realidad irradia sobre toda la región, como lo prueba el empeño de los Grupos de Contadora y de Apoyo para encontrar una solución satisfactoria.

Es sobre este telón de fondo que se deben situar las reflexiones que siguen.

112

El incremento de la participación de los agentes políticos y sociales

Hacer que la integración se convierta en una aspiración sentida por todos los estamentos políticos y sociales de la nación es una forma de legitimar tales procesos, y de darles una base de sustentación más permanente y real. Es preciso realizar un gran esfuerzo en esa dirección, puesto que hoy los ideales de unidad, cooperación e integración sólo están latentes en limitados círculos empresariales, académicos y en segmentos reducidos del área gubernamental. Sin embargo, la recuperación de la democracia ha permitido el renacimiento del espíritu «latinoamericanista», como un anhelo —a veces con algo de utopía o romanticismo— sustentado en el convencimiento de que la unidad regional haría posible que América Latina y el Caribe participaran de manera más equilibrada y simétrica en la economía mundial.

Existen, no obstante, poderosas dificultades para darle expresión concreta a este ideal. Tal vez la más importante es la tradición de relaciones con los países industrializados en materias comerciales, financieras, tecnológicas, de inversiones, militares, de comunicaciones e incluso culturales, más profundas y continuas que las que se tienen con los socios de los esquemas de integración subregionales.

La unidad se empieza a construir dando a conocer las ventajas que acarrea para los pueblos que sus países pertenezcan a agrupaciones subregionales. Agrupaciones que poseen mayor presencia y capacidad de negociación en los foros internacionales, con mercados más amplios que los nacionales para consolidar sus sistemas productivos, aumentar su competitividad y sentar las bases para elevar un desarrollo económico y social. Eventualmente, también pueden traducirse en una asistencia recíproca para proteger a las incipientes democracias y en fórmulas racionales para solucionar las tensiones geopolíticas.

Al mismo tiempo, es conveniente someter a debate público los costes y dificultades de estos procesos, para evitar las frecuentes frustraciones que se producen por ausencia de una correcta y explícita evaluación de sus resultados y los esfuerzos requeridos para alcanzarlos. Un primer paso en esta dirección es convencer a los dirigentes de movimientos y partidos políticos y a los representantes laborales, acerca de la necesidad de su participación y compromiso con estos ideales y la forma de materializarlos. Al comienzo de los esquemas subregionales de integración, se veía con temor que dichos procesos se pudieran «politizar» abandonando su carácter técnico y, de algún modo, elitista. Se temía, asimismo, que la presencia generalizada de los empresarios, trabajadores, partidos políticos y de otros actores sociales pudiera ser paralizante, debido a los intereses contrapuestos que a menudo representan.

113

El punto es que la integración tiene una dimensión política y geopolítica que, en general, se ha ignorado o soslayado. Aunque la existencia de gobiernos democráticos no es una condición necesaria para suscribir acuerdos de integración económica, su ausencia impide profundizar el proceso. La libertad de movimientos y participación de los agentes productivos, políticos y sociales de los países socios en cada acuerdo se ve limitada.

Del mismo modo, parecería haber una relación directa entre la potencialidad o decaimiento de los procesos de integración y el grado de tensión y conflictos geopolíticos entre los países que se integran. Fuertes vínculos económicos y políticos entre miembros de un mismo esquema de integración pueden ayudar al logro de soluciones pacíficas.

Otro aspecto importante en el que se ha avanzado poco es el del establecimiento de medidas para hacer más libres las fronteras, permitiendo que científicos, técnicos y trabajadores en general, busquen opciones laborales y de perfeccionamiento en los diferentes países de un mismo esquema. Algo similar sucede con los inversionistas y sus capitales. Una mayor libertad de trabajo y de traslado de capitales sería percibida, sin duda, como uno de los beneficios más tangibles de la integración para una proporción significativa de la población.

En el pasado reciente, el predominio de regímenes autoritarios hacía casi imposible que los dirigentes políticos y sociales comprometieran su acción con los ideales de la unidad regional o subregional, puesto que su tarea inmediata era acceder a la democracia. En la actualidad, la existencia de una mayoría de gobiernos democráticos permite mirar con optimismo estas posibilidades. De la misma manera, la vinculación más frecuente entre partidos políticos de la misma raíz ideológica puede facilitar la tarea.

La eliminación de la obligación de visa para transitar entre algunos de los países de la región, es un paso hacia la simplificación de trámites administrativos para lograr ampliar los espacios económicos. Quedan por definir, sin embargo, los estatutos o modalidades de una más amplia libertad de trabajo, de reconocimiento de los títulos técnicos y profesionales y de tratamiento preferencial a las inversiones subregionales o regionales. Se entiende que esta materia es de difícil instrumentación cuando en casi todos los países de América Latina y el Caribe hay altas tasas de desempleo, pero debe enfrentarse prioritariamente si en realidad se desea progresar en la integración.

La participación de los empresarios nacionales también ha sido escasa e inestable. La empresa privada, que ha estado sometida a serias tensiones debido al ajuste externo y, en algunos casos, a proteccionismos y aperturismos extremos, ha experimentado las consecuencias de los incumplimientos de los compromisos pactados entre los gobiernos. Cualquier reactivación de los esquemas de integración debería procurar el establecimiento de obligaciones más selectivas y posibles de cumplir, de manera de hacer renacer la credibilidad de los inversionistas y empresarios.

Por último, la dicotomía de vías de acción de los gobiernos, entre los organismos tradicionales y los nuevos modelos de concertación, también produce desconcierto en los operadores privados y del propio gobierno. Se sabe que en los organismos de integración y cooperación, que son producto de un largo proceso de negociaciones y de convenios suscritos con una alta dosis de formalidad jurídica, operan los instrumentos más clásicos y son los que han soportado el mayor desgaste provocado por la crisis. Estas entidades han sufrido, además, la erosión de las tensiones geopolíticas –como en el caso de Centroamérica– o las críticas y presiones por la caída del comercio intrasubregional, y por su poca flexibilidad para idear soluciones con las cuales enfrentar la situación.

Los modelos de concertación *ad-hoc* se aprecian como mecanismos dinámicos, de contactos personales directos al más alto nivel y, por ello, plenos de potencialidades. Sus carencias más visibles son, sin embargo, su falta de continuidad y de apoyo sistémico para materializar sus acuerdos y

resoluciones. En la región existe una larga tradición declarativa, sin conexión directa con los niveles operativos de los aparatos de gobierno, que le resta credibilidad y que termina por desprestigiar las mejores ideas e intenciones.

Parece urgente, entonces, buscar fórmulas que permitan una clara convergencia entre estas formas de concertación –conservando su agilidad y capacidad de convocatoria a nivel Presidencial– y los organismos encargados de materializar las iniciativas de integración y cooperación regional y subregionales.

En síntesis, la esfera de la participación política en los esfuerzos de integración y la convergencia de las vías de expresión de la voluntad de los gobiernos son dos tareas prioritarias. En el primer tema, la creación de los Parlamentos Latinoamericano y Centroamericano, y el otorgamiento del carácter de Órgano Principal de Acuerdo de Cartagena al Parlamento Andino, son pasos iniciales en la búsqueda de comprometer a los representantes de los poderes legislativos en los afanes por la unidad. Faltan, en todo caso, modalidades operativas y dinámicas que vinculen a los grandes movimientos políticos y sociales con dicha temática, de manera que sean actores y partícipes reales de estos procesos.

115

Reflexiones preliminares sobre el financiamiento del comercio

Los esquemas de integración que intentan crear zonas de libre comercio o mercados comunes en su expresión más tradicional, tienden a actuar en la esfera del comercio recíproco y muy poco en la de la producción u oferta exportable. Pese a que en América Latina se estima que la integración debería estar ligada a las necesidades de industrialización, exportación de manufacturas hacia la región y a terceros países, a un desarrollo tecnológico dinámico y con mayor autonomía, en general no se la ha dotado de los instrumentos para desempeñarse en tales áreas. Es posible que ello se deba, en gran parte, a la natural resistencia de los gobiernos a perder libertad en el diseño de las políticas internas y en su instrumentación. Esta situación se ha agravado por la necesidad de aplicar políticas de ajuste, destinadas a aliviar el estrangulamiento producido por el servicio de la deuda externa.

Así, el conflicto entre las posibilidades de desarrollo y las restricciones externas –deterioro de la relación de intercambio de las exportaciones de la región, deuda externa, proteccionismo de los países industrializados, flujo

negativo de capitales, entre otras— se hace presente con inusitada crudeza, sólo comparable a las circunstancias generadas por la Gran Depresión.

A mediano y largo plazo, la respuesta pasa por una modificación sustantiva del sistema productivo de los países de la región, que les permita incrementar su cuota de exportación de productos manufacturados, servicios concomitantes y el mayor procesamiento de los productos básicos en que existen manifiestas ventajas comparativas.

En el corto plazo, es indudable que la recuperación y crecimiento dinámico del comercio intrarregional puede contribuir a superar en parte el mencionado conflicto. Esto, en cuanto permita un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada y de los recursos humanos desempleados, sin que ello implique incrementar el uso de las escasas divisas convertibles. Se trata, en esencia, de recobrar en primera instancia un nivel de comercio intrarregional que en 1981 alcanzó a 15 400 millones de dólares y que, en 1986, había descendido a 9 900 millones de dólares. Dicha baja afectó a todas las agrupaciones subregionales de integración.

En la actual coyuntura, los esquemas de integración pueden prestar una ayuda efectiva a la tarea de dinamizar el intercambio recíproco, siempre que se flexibilicen frente a los diversos instrumentos para promover el comercio. El exagerado acento puesto en los méritos de las preferencias arancelarias debería equilibrarse con avances en la eliminación de restricciones no arancelarias, creación y consolidación de empresas de comercialización latinoamericanas, empleo de las compras de los Estados para perfeccionar el mercado conjunto —y no para perforar las preferencias— y, en particular, con medidas destinadas a ampliar la oferta exportable dirigida a la región y a terceros países. Entre estas últimas, es esencial el financiamiento necesario para que esa oferta sea competitiva.

El financiamiento de la oferta exportable y del comercio al interior de la región ha experimentado las consecuencias de la estrechez de recursos externos, y del cuidado puesto por los Bancos Centrales para cautelar sus escasas reservas en moneda convertible. Sus principales mecanismos, como el Acuerdo de Santo Domingo, cuya función es otorgar créditos sobre los saldos del sistema de compensación de pagos de los países miembros de la ALADI —en el cual también participa República Dominicana— se han paralizado o funcionan con grandes dificultades. En la práctica, sólo el Convenio de Pagos de la ALADI y el Fondo Andino de Reservas (FAR) han logrado superar con éxito la crisis.

Al mismo tiempo, la experiencia indica que los intentos de los países de la región para obtener de su comercio en este mercado las divisas convertibles para servir la deuda externa o compensar los desequilibrios en su co-

mercio con terceros países, únicamente han contribuido a deteriorar el intercambio regional. Por esta razón, lo que se debería procurar dentro de la región es un equilibrio multilateral ascendente en el comercio recíproco. Ello permitiría condiciones más favorables para un incremento del intercambio mutuo, con uso limitado de las escasas divisas convertibles. Los desequilibrios estructurales, y la ampliación de la oferta exportable de los países de menor capacidad, deberían ser corregidos con créditos o la cooperación regional a mediano y largo plazo.

La integración regional puede ser imaginada como una solución para la obtención de mayores niveles de actividad económica en los países en desarrollo con severas restricciones de moneda extranjera. Sin embargo, el continuo superávit neto en el comercio de mercaderías con el resto del mundo, para servir la deuda externa, es un obstáculo para la sustitución de este intercambio hacia la región. Los esfuerzos individuales pueden trabajar en contra de la expansión del comercio intrarregional. Así ocurre cuando cada país contrae sus importaciones para ahorrar divisas, puesto que las políticas restrictivas frecuentemente no discriminan según el origen de las compras externas².

La única fórmula viable en este caso parece ser la de «desdolarizar» el intercambio regional, además de procurar que no se produzcan excesivos desequilibrios en los balances finales de cada país. Los sistemas de compensación de pagos constituyen un avance significativo en este sentido. El único que ha logrado operar con continuidad, pese a los tropiezos experimentados a partir de 1982, ha sido el Convenio de Pagos de la ALADI. Entre 1966 y el primer semestre de 1988, cursó operaciones por 93.300 millones de dólares, con una transferencia efectiva de divisas convertibles de sólo 22.300 millones de dólares -24%- , con una tendencia a disminuir los saldos objeto de compensación. Bajo las condiciones de estrechez de medios de pago internacionales, el funcionamiento de mecanismos de esta naturaleza es de gran importancia.

Lo que el sistema de compensación de pagos no puede solucionar es el financiamiento de los saldos provocados por desequilibrios estructurales en el comercio subregional, puesto que no está dentro de sus propósitos. Así, por ejemplo, la acumulación de saldos no cubiertos en Centroamérica ha tornado prácticamente imposible su operación.

Del mismo modo, el Primer Mecanismo del Acuerdo de Santo Domingo -destinado a financiar los saldos del comercio de los países de la ALADI

² VIVIANNE VENTURA-DIAS: «The integration scenario in the light of external financial constraints -past experiences and prospects-. Notes for discussion», Buenos Aires, 14-17 november 1984, Seminario INTAL/UNCTAD.

y República Dominicana– tuvo que dejar de funcionar debido a la presión por préstamos, que se produjo como consecuencia de la crisis del sector externo en todos los países miembros del Acuerdo.

Numerosas ideas e iniciativas tendentes a «desdolarizar» el intercambio de los esquemas subregionales han fracasado, en gran medida, por la oposición de los organismos multilaterales –como el Fondo Monetario Internacional– a que un conjunto de países pueda crear medios de pago no convertibles para financiar su intercambio. Propuestas realizadas para lograr nuevos acuerdos de cooperación entre bancos centrales para apoyar el comercio regional, emitir valores que lo respalden, ampliar la cooperación financiera, aumentar la colaboración en el campo de los seguros de crédito a la exportación y los reaseguros, crear unidades monetarias latinoamericanas (al estilo del Peso Andino ya en uso), establecimiento de una red de seguridad financiera regional, etc., no han pasado de la etapa de anteproyecto o han entrado en «hibernación».

118

¿Cuáles son las razones para este inmovilismo, mientras se derrumba el comercio, principalmente por la astringencia en los medios de pago para financiarlos? Las autoridades del área financiera y monetaria –tradicionalmente cautelosas y apegadas a las reglas de las instituciones internacionales rectoras– han demostrado suficiente capacidad técnica para elaborar respuesta a problemas complejos, como la negociación de la deuda externa. Asimismo, en el Grupo Andino han actuado con rapidez frente a la exigencia del Presidente Belaunde de Perú para crear el Peso Andino.

Es temerario atribuir a unos pocos factores la responsabilidad por la falta de progreso en materia de financiamiento del comercio recíproco en la región. No obstante, dos elementos parecen haber sido fundamentales: la gravedad de la crisis económica en todos los países, con la consiguiente concentración de esfuerzos de los gobiernos para superarla y, como consecuencia de ello mismo, la falta de tenacidad de los gobiernos para empujar a las autoridades monetarias y financieras en la búsqueda y puesta en operación de instrumentos idóneos para dinamizar el comercio.

Junto a esta realidad, cabe reconocer, por una parte, la reducida importancia que tiene en general el comercio regional para los países mayores de la región –en especial para Brasil, México y Venezuela– y, por la parte positiva, la existencia de organismos y experiencias de cooperación que pueden servir de base a nuevas iniciativas. Ellos son, principalmente, el Fondo Andino de Reserva (FAR) –que al solucionar problemas de balanza de pagos, indirectamente ha contribuido a preservar flujos de comercio entre los países del Acuerdo de Cartagena–, el Sistema Andino de Financiamiento del Comercio (SAFICO) de la Corporación Andina de Fomento, el Peso

Andino, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Fondo Centroamericano del Mercado Común, el Banco del Desarrollo de la CARICOM, el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADDEX), los sistemas de compensación de pagos de la ALADI, del MCCA y de la CARICOM, y los diversos métodos de vinculación que han establecido los bancos centrales.

De la misma manera, las instituciones financieras de desarrollo han asumido una activa participación en el financiamiento de la oferta exportable y del comercio exterior. Un cálculo realizado por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) indica que de un total de 64.400 millones de dólares de préstamos desembolsados por las entidades miembros de la Asociación en 1986, 7.400 millones de dólares –11.5%– estuvieron destinados al comercio exterior.

Cualquier propuesta destinada a «desdolarizar» el comercio regional y buscar su dinamización debe tomar en cuenta algunas premisas, como: a) las elevadas tasas de inflación existentes en varios países, lo que crea serios problemas en las relaciones de cambio de sus monedas; b) las reservas internacionales fuertemente disminuidas y comprometidas en el servicio de la deuda externa; c) los tradicionales desequilibrios comerciales entre los países de la región, debidos a las diferencias de capacidad exportadora; y d) los desajustes en las variables macroeconómicas, que alteran la competitividad internacional de los productos exportables e influyen sobre la dirección y composición del intercambio intrarregional.

119

Se trata, en consecuencia, de buscar iniciativas que, a partir de estas premisas, permitan ampliar y perfeccionar el sistema de financiamiento del comercio intrarregional.

A modo de ilustración, se ha seleccionado la creación de un «segundo piso» al sistema de compensación de pagos de la ALADI.

Un segundo sistema de compensación de pagos de mediano plazo

Aunque los tres sistemas de compensación de pagos subregionales difieren en algunas de sus modalidades de funcionamiento, la Cámara de Compensación Centroamericana y los convenios de compensación de pagos de la ALADI y la CARICOM tienen propósitos similares: economizar divisas convertibles y facilitar las operaciones comerciales. Se basan, en esencia, en líneas de créditos bilaterales de montos predeterminados entre

los bancos centrales de los países miembros de cada sistema. Los saldos que resultan de la operación del mecanismo se compensan de forma multilateral y periódica –cada cuatro o seis meses, usualmente. Los déficit y superávit netos se deben pagar en divisas convertibles.

La falta de liquidez de los países de las agrupaciones subregionales ha impedido que los desequilibrios estructurales y coyunturales del comercio, generados por la crisis, puedan ser financiados por los mecanismos crediticios normales. Estos permitían a los países acreedores en las operaciones comerciales otorgar a los deudores créditos sobre los saldos netos de los procedimientos de compensación multilateral.

Como se indicó, en Centroamérica la acumulación de saldos deudores prácticamente paralizó la Cámara de Compensación de esa subregión. Dada la magnitud de la crisis global que compromete a todas las naciones centroamericanas, se ha propuesto un plan especial de cooperación económica, tendente a proporcionar ayuda internacional para lograr los objetivos de paz y desarrollo³. Entre otros aspectos, el plan sugiere aplicar recursos de la ayuda externa para normalizar la operación de la Cámara de Compensación.

120

Por su parte, el Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios de la ALADI ha procurado aumentar el grado de cobertura del Convenio de Pagos, que es de aplicación voluntaria para los países miembros, y poner en marcha nuevamente el primer mecanismo del Acuerdo de Santo Domingo, destinado a dar financiamiento a los saldos de la compensación multilateral. Ninguno de estos propósitos ha tenido éxito hasta el momento.

Los actuales sistemas de compensación de pagos funcionan en forma efectiva para aquella parte del comercio de bienes y servicios que no precisa financiamiento de mediano y largo plazo. No obstante, hay una proporción importante del intercambio de bienes de consumo duradero y de capital que, para ser competitivos, necesitan suministrarse con plazos de pago superiores a un año. Los créditos de proveedores normalmente fluctúan entre un año y tres a cinco años. En el caso de grandes proyectos de inversión, el financiamiento proporcionado por entidades bancarias e instituciones gubernamentales llega hasta treinta años.

Por su naturaleza, un sistema de compensación de pagos no puede emular créditos de plazos largos. Sí es dable pensar en un mecanismo de líneas

³ *Bases de un plan especial de cooperación económica dirigido a Centroamérica, Versión preliminar* 3, 22 de diciembre de 1987, Informe de los señores AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO, GERT ROSENTHAL, GABRIEL SIRI y GUILLERMO FERNÁNDEZ DE SOTO.

de crédito bilaterales, con plazos hasta de tres años y con un mecanismo de multilateralización de saldos netos, similar al existente en la ALADI. A nivel de cada país participante, los pagos a los exportadores se realizarían en moneda nacional en el momento de acreditarse la exportación. Sin embargo, las anotaciones contables se llevarían en divisas convertibles, tanto para las importaciones como para las exportaciones. Si las líneas de crédito son recíprocas y del mismo monto, los efectos sobre la disponibilidad de divisas convertibles y los medios de pagos internos estarían limitados al nivel de los saldos netos negativos que afectarían a cada país en particular, después de efectuada la compensación multilateral.

En el pasado, los bancos centrales de algunos países mayores y aún medianos otorgaron líneas de crédito no recíprocas para la compra de bienes de capital –material de transporte, como camiones y material ferroviario y embarcaciones menores; máquinas herramientas; equipos agrícolas, para la construcción y otros rubros similares– a otros países latinoamericanos.

Se propone ahora construir un verdadero «segundo piso» del Convenio de Compensación de Pagos de la ALADI, que funcione con independencia del primer sistema. Operaría a partir de líneas de créditos bilaterales, entre los bancos centrales de los países que tengan interés y posibilidades de hacerlo.

121

Ampliación de la oferta exportable de los países de mercado insuficiente

La participación de los países de menor desarrollo o de mercado insuficiente en los procesos de integración y en el comercio intrasubregional ha sido tradicionalmente limitada. Tal situación se debe, en gran parte, a su restringida oferta exportable, tanto en diversidad de productos como en su valor. Este factor ha frenado la posibilidad de avanzar más rápido en los procesos de integración y ha causado graves frustraciones en estos países. Todo ello, pese a los esfuerzos realizados para darles un acceso preferencial a los mercados de los demás asociados.

Por otra parte, varias naciones latinoamericanas han alcanzado un grado de industrialización destacable, que les permite abastecer gran parte de sus necesidades de equipamiento productivo y construir su infraestructura física con un bajo componente de insumos importados. Del mismo modo, es normal el empleo de recursos propios cuando deben utilizar materiales como cemento, acero, aluminio, vidrios, maquinaria de construcción, herramientas, etc. Sin embargo, estos países pasan por una etapa en

que su baja inversión interna genera altas tasas de desocupación entre trabajadores especializados y en su capacidad instalada productiva, en especial en las industrias de bienes de capital y de base.

Lograr vincular las necesidades de los países menores en obras de infraestructura, plantas manufactureras y asistencia técnica para aumentar su oferta exportable, con las capacidades subutilizadas en los países mayores, podría ser uno de los máximos logros de la cooperación regional. Esta idea, que tiene bastante de utopía, demostraría la real posibilidad de colaboración que existe entre las naciones latinoamericanas y del Caribe y podría ser formulada en términos de mutua conveniencia entre las partes que intervengan. En cierta forma, se trataría de hacer a nivel regional lo que intenta la cooperación internacional en Centroamérica, es decir, complementar los esfuerzos nacionales de desarrollo con aportes de países amigos, de acuerdo con las prioridades fijadas por los propios gobiernos de las naciones que participen.

En la materialización de la iniciativa se procuraría emplear un mínimo de divisas convertibles y podría ser desarrollada por etapas. A vía de ejemplo, si los países mayores de la región destinaran un 0.5% de su producto interno bruto durante cinco años a un fondo con dicho propósito, al final del período se habría reunido el equivalente de 15 000 millones de dólares.

122

La mayor dificultad se encuentra, sin duda, en lograr el acuerdo político para una iniciativa de esta naturaleza, dadas las condiciones de pobreza en que se encuentran algunas regiones en el interior de esos mismos países. En todo caso, de cristalizar acciones de este tipo la unidad y la cooperación se valorizarían de un modo ejemplar, permitiendo superar muchas tensiones y desequilibrios.

Otro problema práctico es la alta tasa de inflación que existe en casi todas las naciones eventuales contribuyentes al Fondo, lo que hace difícil manejar aportes en moneda nacional que se desvalorizan rápidamente. Una manera de superar esta dificultad sería usar una unidad monetaria estable de referencia.

Como se trata de crear o ampliar la capacidad exportadora de los países de menor tamaño –algunos de los cuales tienen abundantes recursos naturales– la retribución de los aportantes podría consistir en bienes que puedan ser colocados en los mercados internacionales o de la región.

Argentina, Brasil y México han demostrado su capacidad de exportar servicios de ingeniería y construcción y plantas completas a diversos países en desarrollo de Asia, Africa y la propia región. Al mismo tiempo, las dos primeras naciones están creando un Fondo de Inversiones dentro del Acuerdo de Integración y Cooperación argentino-brasileño.

La contribución de los países latinoamericanos de mayor tamaño y desarrollo podría complementarse con los recursos internacionales que se encuentran disponibles para proyectos de interés regional, como los del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros que se pudieran lograr por la gestión conjunta de las naciones participantes en la iniciativa.

Por último, hasta ahora la experiencia deja en claro que sin un alto componente de cooperación, los desequilibrios en las relaciones entre los países latinoamericanos y del Caribe persistirán y tenderán a ahondarse; en consecuencia, los progresos en la integración seguirán siendo lentos o efímeros.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALADI: «Estado de situación de los problemas y posibilidades de financiamiento de los saldos de comercio intrarregional», XVII Reunión de la Comisión Asesora de Asuntos Financieros y Monetarios. ALADI/CAFM/XVII/dt 1, 2 diciembre 1988.
- ALADI: «Evaluación del funcionamiento del Sistema de Pagos en el segundo cuatrimestre de 1988», Secretaría General, ALADI/SEC/di 271.I, 2 diciembre 1988, Restringido.
- CEPAL: «Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Regional de América Latina y el Caribe», *Estudios e Informes de la CEPAL*, núm. 63, 1987.
- CEPAL: «El desarrollo de América Latina y el Caribe: Escollos, requisitos y opciones», LC/G. 1440 (Conf. 79/3), 18 noviembre 1986.
- CEPAL: «Integración regional: Desafíos y opciones», LC/R. 640, 18 febrero 1988.
- GANAN B., EDUARDO: «Tendencias en la integración latinoamericana: el caso de Argentina y Brasil», *Cono Sur*, Santiago, volumen VII-núm. 1. Enero/febrero 1988.
- PNUD/CEPAL: «Nuevas formas de concertación regional en América Latina», Proyecto de cooperación con los servicios exteriores de América Latina, Documento de trabajo núm. 3, octubre 1988.
- RAMÍREZ OCAMPO, AUGUSTO; ROSENTHAL, GERT; SIRI, GABRIEL; FERNÁNDEZ DE SOTO, GUILLERMO: «Informe de misión a Centroamérica. Bases de un plan especial de cooperación económica dirigido a Centroamérica (La instrumentación del punto 6 de la Resolución 42/1 de la Asamblea General)», Versión preliminar/3, 22 diciembre 1987.
- SELA: «La integración de América Latina en la etapa actual», SP/CL/XIV.O/DS, núm. 1, 20 septiembre 1988.

Comisión de las Comunidades Europeas *

Una Evaluación de los Efectos Económicos Potenciales de la Consecución del Mercado Interior de la Comunidad Europea

Objetivo

El presente estudio tiene por objeto analizar en profundidad las vías por las que la abolición de las barreras interiores de la Comunidad pueden difundir sus efectos y engendrar beneficios económicos. Se tratará, en particular, de cuantificar la amplitud potencial de estos beneficios. La cuantificación de un proceso tan complejo es sin duda una empresa bastante delicada, pero lo importante es mostrar los órdenes de magnitud más que cifras muy precisas. La consecución del mercado interior exigirá un inmenso esfuerzo político; hay que plantearse la pregunta de si vale la pena emprender este proceso. El presente estudio responde afirmativamente. En efecto, los resultados macroeconómicos de la Comunidad podrían mejorar sensiblemente gracias al conjunto de medidas microeconómicas propuestas en el programa de consecución del mercado interior. Pero deberá igualmente ponerse en práctica un cierto número de medidas de acompañamiento, además de la adopción pura y simple de los trescientos textos legislativos previstos en el libro blanco, para que se concreten las potencialidades económicas de la consecución del mercado interior.

125

Naturaleza de las Barreras que Afectan al Mercado Interior Comunitario

Los obstáculos arancelarios y las restricciones cuantitativas a los intercambios han desaparecido prácticamente de la Comunidad. Las barreras que aún subsisten son principalmente las siguientes:

* Estudio dirigido por MICHAEL EMERSON, ayudado por MICHEL AUJÉAN, MICHEL CATINAT, PHILIPPE GOYBET y ALEXIS JACQUEMIN.

Traducido de *Economie Européenne*, Commissions des Communautés Européennes, Direction Générale des Affaires Économiques et Financières, Bruselas, núm. 35, marzo, 1988. Reproducimos exclusivamente el resumen general del estudio.

- Las diferencias nacionales de reglamentaciones técnicas, que gravan el coste de los intercambios intracomunitarios;
- Las demoras en aduana y otras cargas administrativas conexas, que deben satisfacer las empresas y las administraciones públicas, que gravan igualmente el coste de los intercambios;
- La falta de apertura de los mercados públicos, generalmente inaccesibles a los proveedores extranjeros, incluso si son más competitivos que los proveedores nacionales, lo que acrecienta el coste de las compras públicas;
- Las restricciones a la libre prestación de algunos servicios o a la libertad de establecimiento para ciertas actividades en algunos Estados miembros. Estas barreras conciernen, en particular, a los servicios financieros y los transportes, áreas en las cuales el coste sobre los mercados de las barreras a la libre entrada parece ser muy grande.

126

Aunque algunos de estos obstáculos pueden superarse sin costes excesivos, producen, cuando se combinan con estructuras oligopolísticas, un nivel global de compartimentación de los mercados, que los hace no competitivos y, por tanto, particularmente alejados de un estado de completa integración. Esto es lo que atestiguan las diferencias sustanciales entre los precios al consumo de un país y otro. Esta brecha entre las ventajas de la eliminación de los costes directos de las barreras y las ventajas de la realización plena y completa de la integración del mercado reviste una importancia capital para las conclusiones del presente estudio. Resultan de ello, en especial, implicaciones precisas para la política de competencia a aplicar paralelamente a la abolición de las fronteras técnicas, físicas y fiscales propuestas en el libro blanco.

Naturaleza de las Ventajas Económicas a Medir

En atención a la diversidad y a la complejidad de los conceptos económicos que intervienen en el presente estudio, es importante antes de nada definir claramente estos conceptos, en particular los más importantes de entre ellos.

Por una parte, la creación de un verdadero mercado interior europeo suprime una serie de restricciones que impiden hoy a las empresas ser tan eficaces como podrían, y emplear plenamente sus recursos; por otra parte,

favorece un clima más competitivo que incita a los agentes económicos a aprovechar nuevas oportunidades. De la relajación de las restricciones y de la aparición de las nuevas tendencias competitivas se esperan cuatro tipos de efectos principales:

- Una reducción significativa de los costes debida principalmente a una mejor explotación de las economías ligadas a la dimensión de las unidades de producción o de las empresas (economías de escala técnicas y otras, economías de gama);
- Una eficacia acrecentada en el seno de las empresas, una racionalización de las estructuras industriales y un sistema de precios que reflejan más directamente los costes de producción, como consecuencia del fortalecimiento de la competencia;
- Ajustes entre industrias por el refuerzo de los efectos de las ventajas comparativas en un mercado integrado;
- Un flujo de innovaciones, sea de procesos o de productos, favorecido por la dinámica del mercado interior.

Los recursos así liberados permiten, cuando se reasignan a otros usos productivos, elevar el nivel alcanzable del consumo y la inversión. Este es el mecanismo fundamental de donde nacerán los beneficios económicos del gran mercado interior.

127

Estas ganancias de bienestar colectivo se reflejarán igualmente en los indicadores macroeconómicos. Para que el nivel máximo alcanzable de consumo y de inversión se pueda obtener es necesario, en efecto, que la productividad y el empleo aumenten igualmente. Es importante, en particular, que en los casos en que la racionalización libera una mano de obra excedentaria este recurso sea reemplazado en forma útil. Es preciso para esto que la economía crezca a un ritmo rápido. Para ser sostenible, la situación económica debe respetar los grandes equilibrios macroeconómicos, principalmente en lo que concierne a la estabilidad de precios, la balanza de pagos y los gastos presupuestarios. Exige además unos buenos resultados en términos de competitividad internacional. No obstante, estos últimos objetivos pueden alcanzarse con diferentes planteamientos; pertenece a la política macroeconómica decidir la utilización de los beneficios económicos potenciales creados por las medidas microeconómicas del libro blanco.

Los costes y los precios son las variables clave sobre las cuales se apoya la cuantificación de los beneficios económicos antes mencionados. La reducción de los costes y precios, que proceden o bien de la desaparición de las trabas a los intercambios o bien de la variación de las condiciones com-

petitivas, constituye lo fundamental de los ejercicios de cuantificación. Una primera aproximación al beneficio económico en términos nominales puede obtenerse multiplicando la tasa de variación de los costes o de los precios por el valor inicial de los bienes o servicios afectados. Si esta medida tiene la ventaja de la simplicidad, hace abstracción sin embargo de algunos efectos secundarios importantes, en particular los efectos persistentes y acumulativos que experimentará la economía por el cambio del entorno competitivo. Estos efectos, más algunos otros, por ejemplo, los que distinguen la situación del consumidor de la del productor, son incorporados en los métodos de cálculo aplicados en el presente estudio.

Estimaciones Empíricas

Toda estimación de los efectos de un programa tan complejo como la consecución del mercado interior no puede ser más que aproximativa. Además de que están condicionadas por una serie de supuestos de política económica, tales estimaciones son extremadamente difíciles de realizar; algunos efectos son particularmente inciertos o pertenecen al largo plazo.

128

Manteniendo estas reservas fundamentales es posible indicar órdenes de magnitud aproximativos. Señalemos, para fijar las ideas, que el producto interior bruto para los doce Estados miembros era de 3.300 miles de millones de ECUs * en 1985 (que es el año base de la mayor parte de las estimaciones de este estudio). Y de 2.900 miles de millones de ECUs si nos limitamos a los siete países que ordinariamente se consideran para las estimaciones que siguen.

a) *Los costes directos de las formalidades en las fronteras* y los costes administrativos conexos soportados por los sectores privado y público podrían ser del orden de 1,8 por 100 del valor de los intercambios intracomunitarios, o sea, alrededor de nueve mil millones de ECUs.

b) *El coste total soportado por la industria en razón de las barreras identificables* del mercado interior (formalidades en las fronteras mencionadas en el punto anterior, reglamentaciones y normas técnicas u otras barreras) ha sido evaluado, según las encuestas efectuadas a los empresarios, en cerca del 2 por 100 en términos de los costes totales de producción de las empresas. Esto representa alrededor de cuarenta mil millones de ECUs o el 3,5 por 100 del valor añadido industrial.

* Nota de la Redacción: European Currency Unit, valor aproximado 1 ECU = 1,1 \$ USA.

c) Estos datos son corroborados por *varios estudios efectuados sobre los sectores industriales*. Las reducciones de los costes estimados son del orden del 1 al 2 por 100 para la industria de productos alimenticios y bebidas, materiales de construcción, productos farmacéuticos, sector textil y confección, y del orden del 5 por 100 para la industria del automóvil. Es preciso señalar que estas cifras bastante moderadas no reflejan, en general, nada más que el coste de las barreras identificables y no la suma total de las ventajas que se pueden esperar de la integración competitiva completa de los mercados y de los productos (ver más adelante).

d) Más específicamente, las ramas de la industria y de los servicios que están sometidas a *restricciones en los intercambios* podrían experimentar reducciones potenciales de precios y de costes de una mayor amplitud. Este sería, por ejemplo, el caso de las ramas industriales en las cuales los mercados públicos juegan un papel importante (producción de energía, transporte, equipamiento de oficinas, defensa), los servicios financieros (bancos, seguros e instituciones de crédito), así como los transportes por carretera y aéreos. Las reducciones de precios y de costes podrían en estos casos alcanzar del 10 al 20 por 100 y a veces incluso más. Sólo para los mercados públicos los beneficios podrían situarse cerca de los veinte mil millones de ECUs. Para los servicios financieros se indican ahorros del orden de veinte mil millones de ECUs, pero esta cifra está afectada por un gran margen de incertidumbre.

129

e) Las reducciones relativamente fuertes observadas para algunas categorías de compras públicas provienen de que estas estimaciones integran los efectos indirectos del fortalecimiento de la competencia, y especialmente una explotación mayor de las *economías de escala* [estas últimas no están comprendidas en las cifras citadas en a) y en c)]. Un estudio de las economías de escala potenciales en la industria europea muestra que, en más de la mitad de las ramas industriales, una veintena de establecimientos de tamaño eficaz podrían coexistir en el mercado comunitario integrado en tanto que cada uno de los mayores mercados nacionales no podría dar cabida más que a cuatro. Se constata, pues, que sólo un mercado interior europeo integrado podría combinar las ventajas de la eficacia técnica y económica en un entorno verdaderamente competitivo. Si comparamos la estructura industrial actual con una estructura más racional pero todavía no óptima, podemos considerar, según nuestras estimaciones, que alrededor de un tercio de la industria europea podría beneficiarse de reducciones de costes que oscilarían entre el 1 y el 6 por 100, es decir, un ahorro global del orden de sesenta mil millones de ECUs.

f) A medida que se progresa en el análisis, se hace cada vez más difícil proponer órdenes de magnitud para los demás tipos de beneficios a esperar

de una intensificación de la competencia, especialmente de la reducción de lo que se ha dado en llamar ineficacia interna (la *ineficiencia-X*). Este concepto traduce los fenómenos de mala asignación interna de los recursos humanos, técnicos y financieros. Un nivel de competencia escaso es la causa de ello, pues favorece márgenes de beneficios injustificados (beneficio monopolístico o renta económica). En este ámbito, se dispone de algunas fuentes de información que van desde el estudio de casos industriales específicos hasta los modelos teóricos de comportamiento de las empresas en diferentes entornos competitivos. Resulta de ello que los costes de ineficacia interna son de una importancia igual a los que resultan de la insuficiente explotación de las economías de escala. El impacto total de la evolución hacia un mercado integrado y competitivo, caracterizado por una mejor explotación de las economías de escala potenciales y una reducción de la ineficacia interna, podría suponer dos o tres veces el coste directo de las barreras detectadas en un entorno de menor competencia.

g) El conjunto de efectos que acaban de describirse podría, en la nueva situación de equilibrio alcanzada al cabo de algunos años, traducirse en una menor disparidad de precios y una *convergencia media de éstos a la baja*. Existen informaciones detalladas sobre las variaciones actuales de precios al nivel del consumidor, con inclusión o no de la fiscalidad indirecta. Permiten, a partir de hipótesis puramente ilustrativas, elaborar diversos escenarios que describen la amplitud de los ahorros que podrían alcanzarse teniendo en cuenta los diferentes grados de convergencia de los precios. Este grado de convergencia depende de la importancia de las barreras actuales y del grado de protección natural representado por los costes de transporte y los gustos de los consumidores. Según uno de estos escenarios, cuya cobertura sectorial es incompleta, que prevé una fuerte integración de los mercados pero una convergencia solamente parcial de los precios, los ahorros alcanzarían alrededor de ciento cuarenta mil millones de ECUs.

h) En total, estas estimaciones se mueven en un intervalo que va de alrededor de setenta mil millones de ECUs (2,5 por 100 del PIB), para un escenario limitado a las ganancias que provienen de la eliminación de las barreras interiores, a alrededor de 125 a 190 mil millones de ECUs (entre un 4,25 a un 6,5 por 100 del PIB) para un escenario de mercado integrado con una competencia mucho más fuerte. Como ya ha sido indicado, las magnitudes precedentes han sido calculadas con relación al PIB de 1985, para siete Estados miembros que representan el 88 por 100 del PIB comunitario de los Doce. Los mismos porcentajes aplicados al PIB de los Doce, en 1988, dan un margen situado entre 175 y 255 mil millones de ECUs.

En general, parece posible mejorar la tasa de crecimiento potencial de la Comunidad, tanto del lado de la producción como del consumo, del

orden del 1 por 100 por año, de aquí a 1992. Además, más allá de este horizonte, los efectos dinámicos a más largo plazo del mercado interior deberían permitir mantener la tasa de crecimiento de la Comunidad a un nivel más elevado.

i) Las hipótesis comunes mantenidas por todas las estimaciones (en particular, los totales acumulados) implican: a) que será preciso contar al menos cinco años, y sin duda aún más, antes de que la mayor parte de los efectos se hagan sentir, y b) que en todo caso, las políticas micro y macroeconómicas deberán asegurar el reemplazo productivo de los recursos liberados –de la mano de obra en particular– a medida que se vayan reduciendo los costes. Estas hipótesis son forzosamente simplificadoras ya que es imposible hacer una proyección de la evolución de estructuras económicas complejas en varias dimensiones a la vez (por ejemplo, por ramas industriales, en el tiempo, y para toda una serie de variables económicas). Para paliar algunas de estas limitaciones, se han efectuado una serie de *ejercicios macroeconómicos de simulación*, introduciendo los efectos descritos anteriormente en modelos macrodinámicos. A este fin, los efectos de la consecución del mercado interior han sido reagrupados en cuatro grandes áreas, de las que cada una corresponde a un tipo particular de impacto macroeconómico: a) la eliminación de los controles en las fronteras; b) la apertura de los mercados públicos a la competencia; c) la liberalización y la integración de los mercados financieros, y d) más generalmente los efectos de mejora de la oferta que reflejan los cambios en el comportamiento estratégico de las empresas, confrontadas con un nuevo entorno competitivo. Los resultados de los escenarios macroeconómicos se presentan en primer lugar bajo la hipótesis de ausencia de cambios en la política macroeconómica, y a continuación bajo la hipótesis de una explotación activa de los distintos márgenes de maniobra.

131

j) *Bajo la hipótesis de ausencia de cambios en la política macroeconómica*, el impacto global de las medidas se manifiesta mayormente en el curso de los primeros años, como resultado de las presiones a la baja sobre los precios y los costes, seguidas a corto plazo por un crecimiento de la producción. Los principales efectos aparecen, no obstante, a medio plazo, al cabo de cinco o seis años. Puede esperarse en este horizonte un impacto acumulado de +4,5 por 100 en términos de PIB y de –6 por 100 en términos de nivel de precios en el marco de una realización completa del programa del mercado interior. En consecuencia, estos escenarios macroeconómicos tienden a confirmar los resultados de las estimaciones microeconómicas. El impacto total sobre el empleo es, al principio, ligeramente negativo, pero aumenta a medio plazo en alrededor de 2 millones de empleos (casi el 2 por 100 del nivel inicial de empleo). El saldo presupues-

tario se recupera de forma sensible y la balanza de bienes y servicios registra una mejora significativa. Cada una de las áreas simuladas contribuye a los resultados positivos: baja de los costes y precios, ganancias de productividad y crecimiento de la inversión, y aumento de los ingresos reales y de los gastos.

k) *Bajo la hipótesis de una política macroeconómica más activa*, una vez han mejorado en la forma descrita los indicadores de los equilibrios monetarios y financieros, cabe considerar que la estrategia macroeconómica a medio plazo se ajustará situándose en una trayectoria un poco más expansiva. La amplitud de semejante ajuste sería función de la restricción considerada como determinante (inflación, déficit presupuestario o déficit de la balanza de pagos). En el presente estudio se presentan numerosas variantes. Encontramos, por ejemplo, en el punto medio del intervalo de ganancias, un caso en que el nivel del PIB podría crecer a medio plazo un 2,5 por 100, añadiéndosele al 4,5 por 100 de ganancias calculadas en el escenario de una política macroeconómica pasiva, resultando así un total del 7 por 100. En el caso de este escenario y con relación a la situación inicial (es decir, en ausencia de un gran mercado interior), la inflación se reduciría muy sensiblemente, el equilibrio presupuestario se recuperaría y la balanza de pagos podría deteriorarse en una cantidad moderada y tolerable.

132

l) *Síntesis microeconómica y macroeconómica*: Las estimaciones cuantitativas que acaban de presentarse conciernen a las áreas para las que es extremadamente difícil ofrecer evaluaciones exactas. Que no haya malentendidos en cuanto a la naturaleza de estas cifras: están basadas en fuentes de información diversas y aproximativas; se apoyan en hipótesis y apreciaciones económicas que, aunque defendibles, son, también, aproximativas. Las principales conclusiones que de ello se desprenden son las siguientes: las estimaciones se basaban en un procedimiento ecléctico, que combina métodos de análisis microeconómicos y macroeconómicos; las diversas aproximaciones conducen sin embargo a resultados convergentes, los beneficios potenciales de una integración completa del mercado interior están lejos de ser despreciables en términos macroeconómicos; podrían incluso convertirse en un factor decisivo de transformación de los resultados económicos de la Comunidad: de moderados, se convertirían en muy satisfactorios.

m) Dejando a un lado estas salvedades, es poco probable que los principales beneficios mencionados anteriormente, incluso aunque alcancen el nivel más elevado del intervalo de ganancias, sobreestimen las ganancias potenciales de la integración plena del mercado comunitario. En efecto, las cifras excluyen algunos efectos importantes de *naturaleza dinámica*. Tres ejemplos ilustran esta proposición. En primer lugar, parece cada vez más

evidente que la tasa tendencial de desarrollo de la innovación tecnológica de una economía es función del entorno competitivo. Ahora bien, sólo un mercado integrado ofrece la doble ventaja de la dimensión y la competencia. En segundo lugar, en las industrias de punta en rápido crecimiento, constatamos la existencia de efectos dinámicos o de aprendizaje, por los cuales los costes bajan a medida que la producción total acumulada aumenta. Ahora bien, la compartimentación de los mercados limita severamente el desarrollo de estas ventajas y perjudica el rendimiento de las industrias de punta en los sectores de futuro. En tercer lugar, la realización rápida y completa del programa del mercado interior debería tener un impacto considerable sobre la estrategia de las empresas europeas. La integración plena y completa del mercado comunitario favorecerá el nacimiento de empresas, que constituirán verdaderas sociedades europeas dotadas de estructuras y de estrategias mejor concebidas para asegurarles una posición más fuerte en los mercados internacionales.

De la Abolición de las Barreras Técnicas a la Plena Integración del Mercado

La lista de estimaciones cuantitativas que acaba de presentarse pone en evidencia las fuertes diferencias que separan:

133

- a) La concepción estrecha, técnica y limitada de los costes de las barreras fronterizas materialmente identificables, tales como los retrasos debidos a las formalidades aduaneras y las diversas reglamentaciones y normas, y
- b) Una concepción más amplia, más estratégica y a más largo plazo de las ventajas de un mercado interior, plenamente integrado, competitivo y racionalizado.

La diferencia entre estas dos concepciones se traduce en órdenes de magnitud que varían al menos de sencillo a doble; es importante, pues, tener una idea clara de las condiciones que deben reunirse para que aparezcan los mayores efectos.

a) La primera condición, la más importante, es la *credibilidad del proceso*, asegurar que a medio plazo el mercado europeo va a sufrir una transformación que obligará a todas las empresas que producen o comercializan bienes y servicios mercantiles a adoptar una estrategia europea. Las empresas se encontrarán enfrentadas, de hecho, con una doble interrogante:

- ¿El mercado estará caracterizado o no por una competencia mucho más intensa? y

- en caso afirmativo, ¿esta competencia se combinará o no con un entorno macroeconómico más dinámico?

Será también necesario, pues, que sean perfectamente transparentes las políticas microeconómicas y macroeconómicas asociadas a la política de consecución del mercado interior.

b) En cuanto a las *políticas microeconómicas*, la primera condición de la credibilidad del programa es que los agentes económicos puedan realizar fácilmente arbitrajes entre mercados nacionales para sacar provecho de las diferencias de precios e imponer, de este modo, niveles de precios prácticamente comunes y competitivos. En otros términos, la *apertura de fronteras debe ser completa*, y traducirse en la libertad total de circulación de los consumidores, lo que contribuirá a la competencia de productores y distribuidores, y en la ausencia de complicaciones administrativas en el seno de cada Estado miembro. Por tanto, habrá que eliminar todas las grandes barreras porque si no, las que persistan amenazarán por sí solas con impedir el libre juego de la competencia.

La segunda condición, que concierne a la *política de competencia en materia de ayudas del Estado*, es que las empresas que elaboren estrategias europeas puedan estar seguras de que, al penetrar los mercados de otros países, no van a encontrar una barrera de subvenciones proteccionistas. Lo más importante para la planificación a medio plazo de las empresas es sin duda el grado de certidumbre de sus hipótesis de programación. Es importante, pues, eliminar la barrera de la incertidumbre.

134

La empresa deberá saber si tendrá que competir solamente con rivales conocidos, o también con los gobiernos que los sostienen; sólo las autoridades públicas estarán en disposición de dar las garantías necesarias. La Comisión misma tiene ya algunos poderes para controlar las ayudas del Estado, e incluso para prohibirlas si es necesario. Pero los Estados miembros deben también acreditar que quieren realmente respetar las reglas del juego antes que entregarse a interminables luchas políticas y de procedimiento acerca de los sistemas de subvenciones ilícitas.

La tercera condición concierne a la *política de competencia a llevar frente a empresas privadas*. El mundo de los negocios debe comprender claramente que las prácticas de compartimentación de los mercados o los abusos de posiciones dominantes serán severamente reprimidos. En la actualidad, es frecuente imponer variaciones de precios considerables entre los diversos mercados nacionales, en detrimento del consumidor. Para que el mercado esté perfectamente integrado, es preciso que la política de competencia haga comprender claramente, por ejemplo, que las importaciones paralelas deben estimularse cuando existan diferencias de precios abusivas.

c) En cuanto a la *política macroeconómica*, el punto principal es saber si la política económica sostendrá la demanda para ajustarla a ese mayor potencial de crecimiento no inflacionista y si, en particular, parece claro que podrá hacerlo a medio plazo. Este aspecto ha sido ilustrado por las simulaciones comentadas anteriormente. La realización del gran mercado interior ejercerá, evidentemente, una presión a la baja sobre los costes y los precios y creará un mayor margen de crecimiento no inflacionista; en contraposición, es menos seguro el nivel concreto de ese crecimiento potencial. Desde el punto de vista del análisis macroeconómico, existen a este respecto diferentes posibilidades: las ventajas de una intensificación de la competencia pueden traducirse principalmente, bien en una disminución de la inflación, bien en un crecimiento de la actividad sin efecto inflacionario (la actividad se desarrolla hasta el punto en que el impulso deflacionista inicial se neutraliza totalmente por el aumento de la presión de la demanda), o bien, finalmente, en una combinación más equilibrada de deflación y de incremento de actividad.

Las empresas son bastante optimistas, puesto que preveían un crecimiento sustancial de las ventas y de la producción cuando la encuesta realizada para el presente estudio se llevó a cabo hacia final del verano de 1987. Por término medio, los empresarios pensaban que la consecución del mercado interior aumentaría el total de las ventas alrededor del 5 por 100 después de algunos años. Esta previsión se corresponde perfectamente con las evaluaciones presentadas anteriormente, que conciernen a las ventajas potenciales de la integración del mercado. Es necesario, sin embargo, que estas perspectivas favorables sean sostenidas por una política macroeconómica bien coordinada y centrada sobre el crecimiento, a falta de la cual, el proceso de liberalización de los mercados corre el riesgo de provocar reacciones defensivas y negativas que podrían poner todo el programa en peligro.

135

El presente estudio sigue una aproximación estructural y no aborda los problemas actuales de la coyuntura mundial y europea, pero es seguro que la realización del programa del mercado interior no debería, para tener éxito, desconocer las realidades macroeconómicas del momento. El comienzo de 1988 marca una inflexión de la coyuntura mundial y europea, y se caracteriza por tipos de cambio mucho más elevados de las monedas europeas ligadas a él. Algunos competidores internacionales estarán muy bien colocados para conquistar una mayor parte de un mercado europeo coyunturalmente debilitado. Estas tendencias comportan peligros evidentes. Desde luego, Europa debe aportar su contribución al reequilibrio de la economía mundial, pero debe también tomar las medidas necesarias para salvaguardar la realización del programa del mercado interior. Estas medidas de salvaguardia pueden ordenarse en dos categorías:

- Las medidas tendentes a sostener la coyuntura europea para frenar su debilitamiento a corto plazo y relanzar a continuación vigorosamente el crecimiento,
- Los esfuerzos destinados a garantizar que los ajustes de los tipos de cambio internacionales sean adecuados sin ser excesivos.

Los Costes de Ajuste y el Reparto de las Ventajas

La integración acelerada del mercado implicará seguramente que cada vez más personas deberán cambiar de empleo más a menudo. En contrapartida, sin embargo, el empleo y las rentas reales deberían aumentar globalmente, según indican las estimaciones y simulaciones presentadas anteriormente. La experiencia hace pensar que el coste de los ajustes del mercado se hace sobre todo muy pesado cuando los indispensables ajustes sectoriales no son efectuados en el momento oportuno (ver la agricultura y la siderurgia).

136

Por muy difícil que sea estimar las ganancias globales de la integración del mercado, es aún más delicado prever el reparto de estas ventajas entre países o regiones. Este intento no ha sido hecho aquí, pero es útil señalar que ni la teoría ni la historia económica están en condiciones de remitirnos a un esquema dado de ventajas o de desventajas distributivas probables. Existen teorías de los círculos viciosos sobre las divergencias regionales que resultan de la integración del mercado, pero existen también, por otra parte, teorías que sugieren resultados más equilibrados o más indeterminados, y que engloban principalmente los importantes desarrollos recientes del análisis de los intercambios entre países industrializados. Son los países pequeños, y especialmente los que han entrado recientemente en la Comunidad con estructuras económicas relativamente protegidas, los que presentan las mayores oportunidades de beneficiarse de la integración del mercado. En todo caso, existen instrumentos de política económica que son de alguna manera la póliza de seguro de los que perderían en un primer momento (por ejemplo, los fondos estructurales de la Comunidad, a los que una reciente decisión acaba de aumentar sustancialmente la dotación).

Observaciones Finales

El estudio conduce a una serie de conclusiones esenciales:

- a) En la situación actual de la economía europea, la compartimentación y la falta de competitividad de numerosos mercados muestran que existe una gran potencialidad de racionalización de las estructuras de producción y de distribución, que conducen a ganancias de productividad y al descenso de numerosos costes y precios.
- b) La consecución del mercado interior podría, a condición de ser fuertemente apoyada por la política de competencia de la Comunidad y de los Estados miembros, tener un profundo impacto sobre el conjunto de las estructuras y de los resultados económicos. La amplitud de este impacto en términos de elevación del potencial de crecimiento no inflacionista bastaría sin duda para pasar de resultados macroeconómicos modestos en la actualidad a resultados muy satisfactorios para la Comunidad.
- c) Para llegar a un resultado tan deseable sería necesario que el programa del mercado interior en su conjunto fuera realizado con suficiente rapidez y convicción para que la credibilidad de toda la operación sea no sólo preservada, sino también reforzada. La realización únicamente de la mitad de las acciones propuestas en el libro blanco se traduciría en ganancias globales claramente inferiores a la mitad de las potenciales.
- d) En realidad, concretar todas las ganancias potenciales del mercado interior europeo exige más que la simple ejecución del programa del libro blanco. Es preciso poner en marcha una política de competencia vigorosa: el libro blanco sólo la sugiere. En cuanto a la política macroeconómica, debe definirse sobre la base de una estrategia coherente centrada sobre el crecimiento. El libro blanco es una política destinada a hacer más flexible y más competitiva la oferta comunitaria. La contrapartida de esta política, por el lado de la demanda, debe definirse en términos claros por los responsables políticos y darse a conocer en términos creíbles a las empresas y a la opinión. En una situación coyuntural normal convendría que después de la puesta en marcha de un número suficiente de acciones de liberalización del mercado interior, la política macroeconómica apoyase estas medidas situando la economía sobre una senda de crecimiento acelerado. Pero, en el clima coyuntural del comienzo de 1988, estas medidas no deben diferirse.

Anexo Estadístico

- CUADRO 1 Estimación de las ganancias totales derivadas de la consecución del mercado único, según métodos de equilibrio parcial (CEE-7, año 1985 a precios de 1985).
- CUADRO 2 Consecuencias macroeconómicas de la consecución del mercado interior: Comunidad en su conjunto a medio plazo.
- CUADRO 3 Consecuencias macroeconómicas de la consecución del mercado interno acompañada por medidas de política económica (estimaciones a medio plazo para CEE-12). 139
- CUADRO 4 Efectos potenciales de la consecución del mercado interno de la Comunidad a medio/largo plazo.
- CUADRO 5 Consecuencias macroeconómicas de la supresión de controles fronterizos en la Comunidad.
- CUADRO 6 Consecuencias macroeconómicas para la Comunidad de la apertura de los mercados públicos.
- CUADRO 7 Consecuencias macroeconómicas para la Comunidad de la liberalización de los servicios financieros.
- CUADRO 8 Consecuencias macroeconómicas para la Comunidad de los «efectos de oferta».
- CUADRO 9 Consecuencias macroeconómicas de la consecución del mercado interior.

CUADRO 1

ESTIMACION DE LAS GANANCIAS TOTALES DERIVADAS DE LA CONSECUACION DEL MERCADO UNICO, SEGUN METODOS DE EQUILIBRIO PARCIAL
(CEE-7, año 1985 a precios de 1985)

	Miles millones ECUS		% PIB
	Variantes		
	A	B	
Nivel 1: Coste de las barreras que afectan sólo al comercio	8	9	0,3
Nivel 2: Coste de las barreras que afectan a toda la producción	57	71	2,4
Costes totales directos de las barreras (a)	65	80	2,7
Nivel 3: Economías de escala derivadas de la reestructuración e incremento de la producción	60	61	2,1
Nivel 4: Efectos de la competencia sobre la ineficiencia-X y las rentas de monopolio	46	46	1,6
Efectos totales de la integración del mercado:			
Variante I (suma de los niveles 3 y 4) (b)	106	107	3,6
Variante II (medida alternativa para los niveles 3 y 4) (c)	62	62	2,1
Efectos totales de los costes de las barreras y de la integración del mercado:			
Variante I = (a) + (b)	171	187	5,8
Variante II = (a) + (c)	127	142	4,3

Notas:

Las Variantes a y b están relacionadas con el uso de fuentes primarias alternativas de información introducidas en los niveles 1 y 2.

Las Variantes I y II están relacionadas con los diferentes enfoques para evaluar los efectos de la competitividad.

Las cifras totales (que oscilan entre 127.000 a 187.000 millones de ECUs para la CEE-7 a precios de 1985) ascienden a 173.000-257.000 millones de ECUs para la CEE-12 miembros, a precios de 1988, si se mantiene la misma participación porcentual en el PIB.

CUADRO 2

**CONSECUENCIAS MACROECONOMICAS DE LA CONSECUACION DEL MERCADO INTERIOR:
COMUNIDAD EN SU CONJUNTO A MEDIO PLAZO**

	Efectos (1)				Total	
	Controles fronterizos	Compras públicas	Servicios financieros	Efectos de oferta	Media	Rango
<i>Variación relativa:</i>						
Como % del PIB	0,4	0,5	1,5	2,1	4,5	(3,2 a 5,7)
Precios al consumo	-1,0	-1,4	-1,4	-2,3	-6,1	(-4,5 a -7,7)
<i>Variación absoluta:</i>						
Empleo (miles)	200	350	400	850	1.800	(1.300 a 2.300)
Necesidad de endeudamiento del Gobierno (% del PIB)	0,2	0,3	1,1	0,6	2,2	(1,5 a 3,0)
Equilibrio exterior (% del PIB)	0,2	0,1	0,3	0,4	1,0	(0,7 a 1,3)

(1) Este escenario incluye los efectos de oferta estimados por los consultores, los fenómenos de las economías de escala en la industria y los efectos de competencia (rentas de monopolio e ineficiencia-X).

Fuente: Modelos HERMES e INTERLINK. Las simulaciones del modelo INTERLINK se llevaron a cabo en el marco de los servicios de la Comisión, y la OCDE no es en absoluto responsable de ellas.

CUADRO 3

CONSECUENCIAS MACROECONOMICAS DE LA CONSECUACION DEL MERCADO INTERNO
 ACOMPAÑADA POR MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA
 (Estimaciones a medio plazo para CEE-12)

Naturaleza de la política económica	Ambito de actuación	Consecuencias económicas				
		% PIB	% de precios al consumo	Empleo (millones)	Déficit público en % del PIB	Balanza externa en % del PIB
Sin acompañamiento de medidas de política económica (ver cuadro 2)		4,5	- 6,1	1,8	2,2	1,0
Con acompañamiento de medidas de política económica (1)	Finanzas públicas	7,5	- 4,3	5,7	0	- 0,5
	Posición exterior	6,5	- 4,9	4,4	0,7	0
	Deflación (2)	7,0	- 4,5	5,0	0,4	- 0,2
Margen de error: ± 30 %						

(1) La política económica de acompañamiento (inversión pública y reducción de la imposición directa) aprovecha completamente el margen de maniobra creado por la consecución del mercado interior con respecto a la posición de las finanzas públicas (o con respecto a la balanza exterior o los precios).

(2) En el presente caso, se ha supuesto que las medidas acompañantes de política económica sólo explotan el 30 % del margen de maniobra creado por el descenso de los precios al consumo. El uso de todo el margen conduciría a estimaciones no realistas (en particular un deterioro agudo de la balanza exterior).

Fonte: Modelos HERMES e INTERLINK. Las simulaciones del modelo INTERLINK se llevaron a cabo en el marco de los servicios de la Comisión, y la OCDE no es en absoluto responsable de ellas.

CUADRO 4
**EFFECTOS POTENCIALES DE LA CONSECUACION DEL MERCADO INTERNO DE LA COMUNIDAD
 A MEDIO/LARGO PLAZO**

	<i>Ganancias de bienestar (% del PIB)</i>				
	<i>% del PIB</i>	<i>% de Precios</i>	<i>Empleo (millones)</i>	<i>Saldo presupuestario (% del PIB)</i>	<i>Balanza exterior</i>
Enfoque microeconómico			4,25-6,5		
Enfoque macroeconómico					
Sin medidas económicas de acompañamiento (1)	4,5	-6	1,75	2,25	1
Con medidas económicas de acompañamiento (1)	7	-4,5	5	0,5	-0,25

(1) Margen de error: $\pm 30\%$.

CUADRO 5

CONSECUENCIAS MACROECONOMICAS DE LA SUPRESION DE CONTROLES FRONTERIZOS
EN LA COMUNIDAD

	Conjunto de la Comunidad (1)			
	1 año	2 años	Medio plazo (2)	
			Simulación	
			Rango (3)	
<i>Cambios relativos (en %):</i>				
PIB en %	0,0	0,1	0,4	0,4
Precios al consumo	-0,2	-0,4	-1,0	-1,0
Deflactor de precios del PIB	0,0	-0,2	-0,9	-0,8 a -0,9
<i>Cambios absolutos:</i>				
Empleo (miles)	-75 (4)	-35	215	205 a 225
Equilibrio presupuestario en % del PIB	0,0	0,1	0,2	0,2
Balanza exterior en % del PIB	0,2	0,2	0,2	0,2

(1) Extrapolación para la CEE-12 de la media ponderada de los seis países analizados (Bélgica, República Federal Alemana, Francia, Italia, Holanda y Reino Unido).

(2) Técnicamente hablando, 6 años.

(3) Refleja el margen de error estimado por ERNST y WHINNEY. Cuando sólo se da una cifra, el margen de error está en el entorno del decimal.

(4) Se ha supuesto que todas las pérdidas de empleos (oficiales de aduanas, agentes...) ocurrieran en el primer año. De hecho, es probable que se distribuyan durante un cierto período de tiempo.

Fuente: Simulación del modelo HERMES.

CUADRO 6

**CONSECUENCIAS MACROECONOMICAS PARA LA COMUNIDAD DE LA APERTURA
DE LOS MERCADOS PUBLICOS ⁽¹⁾**

	<i>Apertura limitada al área de la Comunidad (2)</i>		
	<i>1 año</i>	<i>2 años</i>	<i>Medio plazo (3)</i>
			<i>Simulación</i>
<i>Cambios relativos (en %):</i>			
PIB en %	0,2	0,3	0,6
Precios al consumo	-0,3	-0,4	-1,4
Deflactor de precios del PIB	-0,3	-0,6	-1,5
<i>Cambios absolutos:</i>			
Empleo (miles)	60	145	360
Equilibrio presupuestario en % del PIB	0,1	0,2	0,3
Balanza exterior en % del PIB	0,0	0,1	0,1
			240 a 480
			0,2 a 0,5
			0,1 a 0,2

(1) Extrapolación para la CEE-12 de la media ponderada de los cinco países analizados (Bélgica, República Federal Alemana, Francia, Italia y Reino Unido).

(2) Apertura limitada al área de la Comunidad: la apertura de los mercados públicos de la Comunidad se mantiene restringida a los proveedores comunitarios.

(3) Técnicamente hablando, 6 años.

(4) Refleja el margen de error estimado por ATKINS PLANNING.

Fuente: Simulación del modelo HERMES.

CUADRO 7

CONSECUENCIAS MACROECONOMICAS PARA LA COMUNIDAD DE LA LIBERALIZACION
DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

	Conjunto de la Comunidad (1)			
	1 año	2 años	Medio plazo (2)	
			Simulación	Rango (3)
<i>Cambios relativos (en %):</i>				
PIB en %	0,4	1,1	1,5	0,8 a 2,1
Precios al consumo	-0,5	-0,8	-1,4	-0,8 a -2,0
Deflactor de precios del PIB	-0,5	-0,8	-1,4	-0,8 a -2,0
<i>Cambios absolutos:</i>				
Empleo (miles)	-225	-60	400	230 a 570
Equilibrio presupuestario en % del PIB	0,0	0,3	1,1	0,6 a 1,5
Balanza exterior en % del PIB	0,0	0,0	0,3	0,2 a 0,5

(1) Extrapolación para la CEE-12 de la media ponderada de los siete países analizados (Bélgica, República Federal Alemana, España, Francia, Italia, Holanda y Reino Unido).

(2) Técnicamente hablando, 6 años.

(3) Refleja el margen de error estimado por PRICE WATERHOUSE.

Fuente: Modelo INTERLINK. (Las simulaciones del modelo INTERLINK fueron llevadas a cabo por los Departamentos de la Comisión. La OCDE no es en absoluto responsable de ellos.)

CUADRO 8

CONSECUENCIAS MACROECONOMICAS PARA LA COMUNIDAD DE LOS «EFECTOS DE OFERTA»

	Conjunto de la Comunidad (1)			
	1 año	2 años	Medio plazo (2)	
			Simulación	Rango
<i>Cambios relativos (en %):</i>				
PIB en %	0,5	0,9	2,1	1,7 a 2,5
Precios al consumo	-0,6	-0,8	-2,3	-1,8 a -2,7
Deflactor de precios del PIB	-0,8	-1,3	-2,6	-2,1 a -3,1
<i>Cambios absolutos:</i>				
Empleo (miles)	-285	-85	865	690 a 1.000
Equilibrio presupuestario en % del PIB	0,0	0,2	0,6	0,5 a 0,8
Balanza exterior en % del PIB	0,2	0,2	0,4	0,3 a 0,6

(1) Extrapolación para la CEE-12 de la media ponderada de los cuatro países analizados (República Federal Alemana, Francia, Italia y Reino Unido).

(2) Técnicamente hablando, 6 años.

Fuente: Simulación del modelo HERMES.

CUADRO 9
CONSECUENCIAS MACROECONOMICAS DE LA CONSECUACION DEL MERCADO INTERIOR

	Conjunto de la Comunidad (1)		
	1 año	2 años	Medio plazo (2)
			Simulación
<i>Cambios relativos (en %):</i>			
PIB en %	1,1	2,3	4,5 3,2 a 5,7
Precios al consumo	-1,5	-2,4	-6,1 -4,5 a -7,7
Deflactor de precios del PIB	-1,6	-2,8	-6,3 -4,7 a -8,0
<i>Cambios absolutos:</i>			
Empleo (miles)	-525	-35	1.840 1.350 a 2.300
Equilibrio presupuestario en % del PIB	0,2	0,7	2,2 1,5 a 3,0
Balanza exterior en % del PIB	0,3	0,4	1,0 0,7 a 1,3

(1) Extrapolación para la CEE-12 de la media ponderada de los países analizados.

(2) Técnicamente hablando, 6 años.

(3) Refleja el margen de error estimado por los estudios «corriente arriba» llevados a cabo por los consultores externos.

Fuente: Modelo HERMES e INTERLINK. (Simulaciones llevadas a cabo por los Departamentos de la Comisión. La OCDE no es en absoluto responsable de ellos.)

Alfredo Pastor

El Mercado Unico Europeo Desde la Perspectiva Española

Introducción

En 1985, la Comunidad Económica Europea adoptó dos decisiones de gran trascendencia: la admisión de España y Portugal en la Comunidad y el compromiso de lograr un mercado único en el espacio comunitario para 1992. Bien es verdad que, así como la Naturaleza no da saltos, tampoco los dan las instituciones, de tal modo que, lejos de imprimir un cambio de rumbo a la Historia, las dos decisiones comunitarias no hicieron sino confirmar, y quizá acelerar, dos tendencias ya presentes en Europa occidental por lo menos desde los años cincuenta: una, inevitable, que pone término al aislamiento secular de España; otra, mucho menos segura, que puede desembocar en el final de la Europa de las naciones cuya construcción coincidió con el largo declive de nuestro país. Ya se ve que las últimas consecuencias de esas decisiones acabarán por extenderse a todos los ámbitos de la sociedad occidental, fundida en el molde de las nacionalidades desde hace más de un siglo: en particular, afectarán a la organización política de la Europa occidental y a su prosperidad material.

151

Si bien estas notas se centran en las consecuencias económicas de la integración –advirtiendo, eso sí, que no serán las únicas, ni deberían ser las de mayor trascendencia–, es necesaria una referencia a las posibles implicaciones políticas de la construcción del mercado único: en efecto, éste consagrará la pérdida de autonomía en el manejo de los instrumentos tradicionales de política económica que hasta hoy se consideran competencia exclusiva de los Gobiernos nacionales. Así, por ejemplo, una medida de política monetaria –una expansión crediticia– tendrá consecuencias sobre el sector real de la economía –desequilibrio de la balanza comercial, pongamos por caso– que no podrán ser compensadas libremente mediante cambios en la política comercial –una elevación de aranceles– o cambiaria –una devaluación– porque los Gobiernos ya no tendrán autoridad soberana sobre una u otra.

Esta limitación es más aparente que real: en primer lugar, durante los últimos años la cooperación entre los responsables de la política económica, y, en especial, entre las autoridades monetarias ha ido estrechándose,

limitando así de hecho, si no formalmente, el margen en que los gobiernos nacionales pueden actuar con toda libertad. En segundo lugar porque, si atendemos al largo plazo, la política económica incide sólo de forma transitoria sobre las condiciones que determinan la prosperidad económica de los países: la productividad de sus recursos, la estabilidad política –favorecida en gran medida por una distribución aceptada de la renta– y un clima de libertad razonable. La reciente historia de los países latinoamericanos, en los que un manejo, a menudo brillante e imaginativo, de la política económica convencional se ha revelado impotente para enderezar situaciones afectadas por desequilibrios fundamentales, constituye una seria lección sobre lo que el ciudadano no debe esperar de la política económica de su Gobierno.

Con todo, si bien esa pérdida de soberanía puede no ser tan grave como a veces imaginamos, ello no significa que haya que renunciar sin más a una cierta discrecionalidad en la definición de la política económica nacional; los efectos de ésta, con ser transitorios, pueden ser importantes: ganar uno o dos años de crecimiento, aún a costa de una mayor inflación, puede ser necesario para pacificar una situación social enrarecida o para suavizar una transición política difícil. Nuestra historia reciente nos lo enseña. Si pensamos en el futuro próximo, la conveniencia de graduar la entrada de la peseta en el Sistema Monetario Europeo (SME) pone de manifiesto la necesidad de mantener siempre alguna carta en reserva para poder negociar cualquier cesión: pero no por miedo a perder poder, sino por la obligación de defender lo mejor posible los intereses nacionales. Dicho de otro modo: una cierta pérdida de autonomía en el manejo de la política económica por parte de los Gobiernos parece inevitable; pero no debe ser aceptada gratuitamente, sino a cambio de ventajas tangibles para la economía nacional.

152

Lo anterior sugiere que los Gobiernos deberán adoptar una posición activa en el proceso de integración si quieren que los «mecanismos del mercado» lleven a una situación políticamente –es decir, económica y socialmente– aceptable en cada Estado miembro. La integración limitará el grado de intervención de cada Gobierno en su economía, pero a cambio de una postura más beligerante en el ámbito de la Comunidad. Lo que un Gobierno podría lograr de los demás modificando los parámetros de su propia economía –alterando la paridad de su moneda, o abaratando mediante subvenciones los costes de sus exportaciones– deberá lograrlo ahora directamente, a través de la negociación, y, en ocasiones, de la confrontación. Con ello no quiere decirse que ésta haya de ser la norma en la Comunidad; ni que la integración haya de tener, para un país como España, más inconvenientes que ventajas. Sí hay que tener presente, sin embargo, que sería ingenuo esperar de la acción de unas «leyes del mercado», que distan

mucho de ser tan bien conocidas y tan inexorables como las de la mecánica clásica –con las que a veces se las compara– una solución automática a todas nuestras dificultades.

El propósito de estas notas es indicar qué puede esperarse del proceso de integración de acuerdo con los razonamientos convencionales de libro de texto; qué es lo que esos mismos razonamientos no garantizan, y qué es lo que los Gobiernos –y, en particular, el nuestro– pueden hacer para que los frutos de la integración se parezcan más a lo que los ciudadanos esperan de ella. La conclusión principal ya puede ser anticipada aquí: el resultado del proceso de integración no tiene por qué defraudarnos; pero para que de verdad colme las esperanzas en él depositadas habrá que completar la acción, limitada y a veces perversa, de las «leyes del mercado» con el esfuerzo inteligente y solidario de Gobiernos y ciudadanos.

Recuerdo Histórico y Expectativas

¿Cómo describir lo que uno espera de la integración europea? El siguiente cuadro puede servir como resumen de nuestra memoria colectiva:

CUADRO 1

153

LA EUROPA DE LOS SEIS (1961-87)

Años	Tasa de crecimiento anual (%)		Desempleo (% P. Activa)
	PIB	IPC	
1961-1973	4.6	5.0	2.2
1974-1981	1.9	11.3	5.3
1982-1985	1.5	7.3	10.4
1985-1987	2.8	3.3	10.5

Fuente: MODIGLIANI (1986).

Estas cifras traen a nuestro recuerdo veinticinco años de *prosperidad* casi ininterrumpida –algunos menos en el caso español– que se pone de manifiesto en un crecimiento del PIB que hoy nos parece extraordinariamente elevado, que permitió mantener el desempleo a un nivel que hoy se nos antoja inalcanzable; y todo ello a costa de una inflación sólo ligeramente superior a la actual. La tendencia se truncó a partir de 1973: durante la segunda mitad de la década de los 70, Europa occidental trató de ajustarse al

choque provocado por el aumento de los precios de la energía. Las cifras ponen de manifiesto cuán poco pudieron los esfuerzos llevados a cabo para suavizar el impacto. El crecimiento se redujo a la mitad, por la imposibilidad de muchas industrias de adaptarse a los mayores costes; al no ajustarse paralelamente la oferta de trabajo, la tasa de desempleo se duplicó, y la tasa de inflación hizo lo propio, en parte como reflejo del mayor coste, y en parte como resultado de las políticas monetarias y fiscales puestas en marcha por los Gobiernos para mantener en lo posible el nivel de actividad.

En la primera mitad de la década de los 80, que todos recordamos como una *época de ajuste*, la política macroeconómica ya no se orienta hacia el mantenimiento del nivel de actividad –objetivo para el que se había revelado muy poco eficaz– sino hacia la reducción de la tasa de inflación; en el terreno microeconómico, el período queda marcado por los esfuerzos de eliminación de capacidad excedente, sobre todo en algunos sectores de la industria pesada: es la época de las reconversiones. El resultado principal es una disminución notable del ritmo de crecimiento de los precios, que se prolonga en el período siguiente; con respecto a los años 1974-81, la tasa de inflación en 1985-87 ha quedado reducida a menos de una tercera parte. En el sector real, por el contrario, los resultados parecen desmentir las tesis de la «economía de la oferta»: lejos de remontar, el ritmo de actividad económica alcanza su nivel más bajo, una tercera parte del correspondiente a la etapa de prosperidad. El nivel de desempleo se duplica con respecto al de los años inmediatamente anteriores¹.

154

Algo sucede a partir de 1985: como resultado de una combinación de circunstancias, la tasa de crecimiento del PIB se acelera, y se consigue un ritmo de actividad casi doble del correspondiente a la etapa de ajuste. Por otra parte, la política macroeconómica no cesa en el objetivo de seguir reduciendo la tasa de inflación. Desgraciadamente, esa combinación de mayor crecimiento y menor inflación no da como resultado un mayor nivel de empleo: la tasa de inflación es 1.7 puntos menor que la del período de prosperidad, pero el desempleo es más de cuatro veces superior. Más aún: pocos se arriesgarían hoy a predecir que, con un crecimiento del PIB en torno al 5%, la tasa de desocupación podría llegar a alcanzar un 2% en un plazo no demasiado largo.

No se trata aquí de averiguar por qué se ha resistido a bajar el nivel de desempleo frente a un cambio en la tendencia de la actividad, sino más

¹ Los defensores de la economía de la oferta no dejarán de objetar que, si ésta no dio resultado, es porque no se aplicó con el rigor y la persistencia necesarios. Es verdad; pero también lo es que se hizo lo que se pudo, y que una aplicación más radical hubiera tenido unas consecuencias sociales intolerables. Esas consecuencias, y otras posibles, hubieran debido ser tenidas en cuenta antes de proclamar las virtudes de la economía de la oferta como receta *práctica* para una reactivación.

bien, a la vista de los datos anteriores, de contestar a la pregunta: ¿Cuál es el problema que, en este momento, el ciudadano europeo puede sentir como más grave y acuciante? Sin duda debe ser el de la alta tasa de desocupación; hasta tal punto que no es aventurado afirmar que la integración será vista como un fracaso si no logra reducirla; y que cualquiera de los países miembros se resistirá al proceso integrador si percibe el riesgo de que aumente en forma significativa el porcentaje de desocupados en su población activa. Naturalmente, en la medida en que un crecimiento sostenido se considera una condición favorable al aumento del empleo, un objetivo de crecimiento es percibido como deseable; el IPC se toma como objetivo sólo porque se postula –ya que aquí la conexión es mucho más tenue– que una tasa de inflación moderada es necesaria para un crecimiento estable².

Lo anterior sugiere que, para que pueda llevarse a cabo sin demasiados tropiezos, el proceso de integración deberá garantizar dos resultados: uno, una disminución apreciable de la tasa de desocupación de la Europa de los doce; otro, una distribución del nuevo empleo más equitativa –o, por lo menos, no más desigual– que la que hoy existe. Veamos ahora hasta qué punto cabe esperar que la consecución del mercado único ofrezca esas garantías.

Integración y Política Económica

155

Las ventajas que ofrece la integración se identifican con lo que la teoría del comercio internacional denomina los beneficios del intercambio (*gains from trade*): con la apertura de los mercados, los recursos pueden dirigirse hacia aquellas actividades en las que son más productivas; con ello liberan otros recursos que pueden ser empleados en la producción de cantidades adicionales de bienes; al aumentar la cantidad total de producto, la renta real aumenta. Renunciar a la integración equivale a sacrificar esa renta adicional: es el «coste de la no-Europa»³.

Hay que reconocer las limitaciones de este argumento en el contexto que aquí nos ocupa: en efecto, se compara una situación inicial, antes de la

² Es de lamentar la ausencia de un debate serio sobre el coste de la inflación en términos de desempleo en los niveles en que una y otro se mueven en la Europa occidental de hoy. Nadie duda que una inflación del 30% anual –por ejemplo– es incompatible con un crecimiento estable; esto es, que dure más de uno o dos años; pero ¿lo es también una inflación, digamos, del 6%? En los últimos años, el esfuerzo de la política económica por evitar una espiral inflacionaria como la de los años 1978-80 ha hecho que la pregunta no pueda ni formularse; pero quizá las actuales circunstancias permitirían hacerlo con la serenidad que su importancia exige.

³ Para una exposición del argumento anterior, acompañada de alguna evidencia empírica, véase PADOA-SCHIOPPA (1987), pp. 41 y ss.

integración, en la que todos los recursos están empleados, con otra final, después de la integración, en la que los recursos vuelven a estar empleados en su totalidad, sólo que de forma más eficiente, para concluir que, en la segunda, el producto agregado es mayor. Con todo ello no se contesta a la pregunta del apartado anterior: nos limitamos a afirmar que la integración ofrece la *posibilidad* de aumentar el producto agregado de la Europa de los doce, sin asegurar que esa posibilidad vaya a materializarse, ni que su materialización vaya a dar como resultado un mayor nivel de empleo, ni que ese mayor empleo, de producirse, vaya a estar distribuido por regiones y sectores de forma más equitativa que hoy. Para formarnos un juicio sobre las ventajas e inconvenientes de la integración es preciso resolver las dudas que el argumento formal acaba de suscitar.

Empezaremos por la primera: una asignación más eficiente, ¿implica por sí sola un mayor nivel de empleo de los recursos? La respuesta es negativa: el nivel de empleo se mantendrá sólo si los recursos liberados por otros más eficientes se emplean en otras actividades; de no ser así, el empleo total disminuirá. Una parte del aumento de desempleo observado durante la «época de ajuste» se debe precisamente a que los recursos desplazados por otros más eficientes –construcción naval española por astilleros coreanos, por ejemplo– no encontraron empleo alternativo con facilidad. Es más: sabemos hoy que la reasignación de recursos humanos fuera de algunas actividades –minería del carbón, por ejemplo– puede ser cuestión de una generación. Con todo ello no se quiere decir que la búsqueda de una asignación más eficiente deba resultar *necesariamente* en una destrucción de actividad; pero no contemos con ella como motor de crecimiento. Y, sin embargo, el acercamiento de la tasa de desocupación a un nivel aceptable –y, por consiguiente, la perspectiva de un crecimiento más alto y sostenido– parece condición *necesaria* para que el proceso de integración prosiga su marcha⁴; de ello parece deducirse que algo habrá que hacer, al margen del proceso de integración –y precisamente para hacer ésta posible– por lograr un crecimiento aceptable.

No hay recetas infalibles para alcanzar un nivel de actividad alto y sostenido; medio siglo después de la publicación de la *Teoría General* de Keynes, no hay una descripción más precisa que la que él dio del motor del crecimiento: el ánimo inversor, los *animal spirits* sin cuyo concurso no se inicia un ciclo de inversión. Si no sabemos cómo desencadenar esos *animal spirits*, sí hemos aprendido algo sobre lo que la política económica puede hacer para favorecer su manifestación. Aunque la tasa de crecimiento sea en gran parte exógena al sistema, sobre todo en los momentos de cambio

⁴ No cabe duda que el contexto de crecimiento elevado en que se construyó la Europa de los seis contribuyó al éxito de ésta; v. al respecto KRUGMAN, en PADOA-SCHIOPPA, *cit.*, pp. 155-58.

de tendencia del ciclo, algo se puede hacer para prolongar las fases de expansión y, quizá, acortar las de recesión. Podemos decir que, para crear un clima favorable al crecimiento sostenido, es preciso actuar sobre la oferta y sobre la demanda; y que la acción sobre la demanda debe ser coordinada entre los países de la Comunidad⁵.

En primer lugar, es preciso actuar sobre la *oferta*; es decir, ampliar la disponibilidad de recursos productivos, en especial capital físico, pero también mano de obra.

Por lo que se refiere a la penuria de *capital físico*, la cosa es bien sencilla: la destrucción de capacidad productiva experimentada por la industria europea desde 1980 –siderurgias y minas de carbón cerradas, fábricas de bienes de equipo desmanteladas– ha sido considerable; por consiguiente, un relanzamiento del crecimiento tropezará pronto con restricciones de capacidad: probablemente, hoy sería imposible mantener una tasa de crecimiento del 5% anual por imposibilidad material de producir lo necesario en muchas industrias⁶. Para hacer posible un crecimiento sostenido aceptable es preciso actuar en dos direcciones: una, favorecer la inversión privada en capital físico; otra, acometer la inversión en infraestructura necesaria –carreteras, puertos, comunicaciones– donde la Administración debe tomar un grado de iniciativa mayor que en la inversión industrial.

Simultáneamente es preciso aumentar la disponibilidad del *factor trabajo*. Esta afirmación puede parecer paradójica, pero hay que tener presente que la alta tasa de desempleo oculta dos fenómenos que están en el origen de su persistencia: por una parte, una mala planificación educativa ha resultado en una oferta, probablemente excesiva, de titulados superiores, que en buena parte hay que descontar de la oferta de mano de obra realmente disponible para colaborar a un aumento de la producción; por otra, la presión social y, en especial, la sindical han contribuido a encarecer el coste de la mano de obra en dos sentidos: elevando su coste directo –salario– e indirecto –prestaciones sociales– y haciendo más arriesgada la decisión de aumentar la plantilla para hacer frente a un aumento de la demanda: si éste es a menudo coyuntural, la nueva plantilla tiende con facilidad a convertirse en inamovible.

Si no se tiene en cuenta la disponibilidad real de mano de obra y no se actúa para adecuarla a la demanda potencial, una política de demanda expansiva presenta dos riesgos principales: a corto plazo, el impulso de la de-

⁵ El lector hallará gran parte del argumento que sigue, denominado *twopronged strategy*, en DREZE (1987).

⁶ En este momento (febrero de 1989) son varias las industrias básicas en España que operan a más del 100% de su capacidad nominal: ésta es una situación que no puede mantenerse más que de modo coyuntural; no permite un crecimiento *sostenido*.

manda puede agotarse en una mayor inflación; a medio plazo, los empresarios dirigirán sus inversiones hacia el ahorro de trabajo, con lo cual el contenido de mano de obra del producto irá descendiendo o, dicho de otro modo, un aumento de la producción tendrá un efecto cada vez menor sobre el empleo.

Las políticas de oferta no bastan para generar un mayor ritmo de crecimiento: si el empresario no tiene ante sí la expectativa de un aumento más o menos estable de la demanda, preferirá renunciar a un beneficio pasajero y no procederá ni a iniciar nuevas inversiones en capacidad ni a aumentar su demanda de trabajo. La política económica deberá, pues, orientarse a favorecer el *aumento de la demanda*: dispone para ello de la política fiscal y de la política monetaria. En cuanto a la política *fiscal*, las administraciones deberán probablemente relegar a un segundo plano la reducción del volumen del déficit⁷ e incidir en su composición, tratando, por una parte, de desviar gastos en consumo hacia inversión; y, por otra, de reducir el peso de aquellos ingresos tributarios que suponen gravámenes sobre el ahorro y sobre el empleo de factor trabajo.

158

En cuanto a la *política monetaria*, se le presenta un serio dilema: o bien se mueve en la misma dirección que la fiscal, o bien trata de contrarrestar los efectos de ésta, a corto plazo, sobre la demanda agregada. En el primer caso, el efecto combinado será necesariamente, *a corto plazo*, un aumento de la tasa de inflación; en el segundo, el efecto expansivo de la política fiscal puede quedar anulado en gran parte por una paralización del gasto como resultado de los mayores tipos de interés: dicho de otro modo, una política monetaria centrada en la contención del nivel de precios puede poner en peligro una recuperación de la demanda.

El dilema anterior es tan viejo como la política económica, pero la respuesta adecuada ha de variar con las circunstancias. Hoy, habría que pensar seriamente si una inflación ligeramente mayor –digamos, en torno al 5%– pondría necesariamente en peligro la estabilidad económica de la Europa de los doce: porque es casi seguro que permitiría una tasa de crecimiento del PIB mayor que la del período 1985-87. En efecto, la existencia de estrangulamientos de capacidad física y de desajustes entre oferta y demanda de mano de obra hacen inevitable que un aumento generalizado de la tasa de crecimiento se traduzca en parte, en el corto plazo, en presiones sobre los precios⁸. Pero la opción de tolerar una tasa de inflación superior a

⁷ Hay que observar que, si lo importante es la contención del déficit como porcentaje del PIB, un aumento del volumen del déficit puede dar como resultado una disminución de su peso en el PIB, si el crecimiento de éste que contribuye a generar es lo bastante grande.

⁸ Insisto en que el aumento de la tasa de inflación no tiene por qué ser algo permanente: no es legítimo contraponer la situación actual a la inflación desatada, como si no hubiera otra alternativa.

la media no está al alcance de un país aislado: en un régimen de tipos de cambio estables, una mayor inflación se traduce necesariamente en pérdida de exportaciones. Aquí se hace evidente la necesidad de *coordinación* entre las políticas económicas de los países comunitarios

Una acción coordinada para mantener la inflación promedio de la Comunidad en torno a un 5-6% anual parece, a primera vista por lo menos, una alternativa digna de consideración. En efecto, sólo Alemania Federal parece haber logrado mantener un crecimiento aceptable –aunque probablemente menor que el necesario para reducir significativamente el desempleo comunitario– con una tasa de inflación muy baja; ni Gran Bretaña, ni Francia, ni Italia lo han conseguido. En el caso español, no parece probable que el crecimiento del año 1987 –durante el cual se ha reducido por primera vez la tasa de desempleo– pueda mantenerse con una tasa de inflación muy inferior al 5%. Por consiguiente, parece que una mayor tolerancia con respecto a la inflación estaría de acuerdo con los intereses de la mayoría⁹.

No hay que menospreciar los peligros de adoptar una propuesta de este tipo: las espirales inflacionarias han tenido siempre en su origen una tolerancia excesiva por parte de la autoridad monetaria, y es comprensible que Alemania Federal, en particular, se resista a admitir una mayor tasa de inflación. Por ello, tales propuestas no pueden adoptarse a la ligera. Pero tampoco hay que perder de vista los costes de la situación actual: un desempleo promedio próximo al 11%, sobre todo desempleo de larga duración y juvenil, tiene consecuencias sociales graves. Y es difícil afrontar esta situación diciendo, sencillamente, que no se puede hacer nada.

159

Para resumir: la integración no garantiza por sí sola un mayor ritmo de crecimiento, ni un mayor nivel de empleo; los hace posibles si los países comunitarios adoptan una posición activa para favorecer la recuperación, actuando tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda, y actuando, además, en forma concertada. Nada de esto es imposible, pero sí requiere un grado de confianza y de solidaridad al que estamos poco acostumbrados.

Crecimiento y Distribución

Supongamos que, por una combinación de suerte y de buena política económica, queda garantizado un crecimiento satisfactorio del producto

⁹ Tampoco creo que resultara incompatible con un equilibrio razonable con respecto al dólar y al yen: probablemente supondría una ligera depreciación del ECU con respecto a éste, y una menor apreciación con respecto al dólar; dadas las magnitudes reducidas de esos movimientos, deberían resultar admisibles.

total de la Europa de los doce durante el proceso de integración: ¿es esto suficiente? No, si ese crecimiento no se distribuye entre sectores industriales y, sobre todo, entre países, de forma aceptable. Si el crecimiento agregado es adecuado, no hay por qué temer un aumento permanente de la desocupación en las regiones menos favorecidas de la Comunidad¹⁰; pero ¿es posible que éstas sufran una disminución de su nivel de renta? ¿Es posible que su renta aumente, pero menos que en las regiones más prósperas, de modo que, como resultado de la integración, aumente la distancia que separa a las regiones más ricas de las más pobres? Hablaremos, en ambos casos, de *divergencia*; y de *convergencia* cuando la desigualdad de niveles de renta tienda a disminuir.

La preocupación por la convergencia está muy justificada. En efecto, la integración de Grecia, Portugal y España ha hecho aumentar de modo significativo las desigualdades en el ámbito comunitario: en la actualidad, en términos de renta per cápita, las diferencias van de 1 a 5 entre Tracia y Hamburgo; el desempleo va del 3% en Luxemburgo al 30% en Andalucía; el equipamiento de infraestructura varía de 1 a 12, una vez más entre Tracia y Hamburgo. Más aún: el proceso de convergencia experimentado a partir de 1960 se detuvo hacia 1973, y desde entonces las desigualdades han tendido a estabilizarse, e incluso a aumentar¹¹. En la práctica, pues, la convergencia no parece ser un resultado obligado de la integración.

160

Tampoco la predice la teoría: si bien la mejor asignación de recursos que resulta de la integración debe garantizar un producto *total* mayor que el actual, este aumento del total es perfectamente compatible con una mayor concentración de riqueza en algunas áreas a expensas de otras.

En el proceso de búsqueda de eficiencia, un recurso se desplaza de una actividad en la que es menos productivo a otra en que lo es más¹²; en circunstancias «normales», a medida que el recurso afluye a la nueva actividad, su productividad disminuye: cada nueva unidad del recurso añade menos que la anterior al producto total.

En la actividad de partida ocurre lo contrario: la productividad del recurso crece, y llega un momento en que se iguala la de la nueva actividad. En ese momento resulta imposible aumentar la producción total despla-

¹⁰ Sí son de esperar aumentos transitorios; y esa transición, en la medida en que su duración depende de la afluencia de nuevo capital y del reciclaje de la mano de obra, puede ser bastante larga.

¹¹ Véase PADOA-SCHIOPPA, *cit.*, p. 211

¹² En una economía de mercado, el desplazamiento se produce en respuesta a señales de precios: el recurso está mejor remunerado en aquella actividad en la que es más productivo. Cuando un recurso es igualmente productivo en dos actividades, recibe la misma renumeración en ambas, y ya no tiene incentivo para desplazarse de una a otra.

zando el recurso entre una y otra actividad: se ha logrado una asignación eficiente. Este razonamiento se basa en el supuesto según el cual la productividad de un recurso disminuye con la cantidad que del mismo se emplea: o, en términos más mundanos, que los procesos de producción se caracterizan por tener *costes crecientes*. Pero supongamos que ello no es así: en ese caso, cada unidad adicional del recurso en la nueva actividad es *más* productiva que la anterior; no existe tendencia a la igualación de la productividad del recurso en ambas actividades, y el resultado final del proceso es, probablemente, la concentración de *todo* el recurso en la nueva actividad, y la desaparición de la antigua. En caso de *costes decrecientes*, pues, una asignación eficiente de recursos puede dar lugar a la concentración de un recurso en una sola actividad.

Apliquemos este razonamiento al caso en que se trata de distribuir la producción de acero común entre las plantas existentes en la Europa de los doce. En el supuesto de *costes crecientes* podemos imaginar cómo las mejores instalaciones empiezan a aumentar su producción; al aumentar la producción crecen sus costes unitarios, y el precio de venta de su producto va aproximándose al nivel en que instalaciones menos eficientes ya son rentables. A partir de ese momento, cualquier aumento de la demanda será satisfecho con la producción de esas plantas menos eficientes; si la demanda aumenta lo bastante, en la situación final habrá un gran número de instalaciones en activo; además, las primeras en ponerse en marcha son las mejores, y si una instalación no está en activo es porque no es lo bastante eficiente: sus costes son más altos que los de las plantas en funcionamiento. No hay forma de mejorar la asignación.

La situación es bien distinta en el caso de *costes decrecientes*, en el que el coste unitario –y, por consiguiente, el precio de venta– desciende al aumentar la cantidad producida. Para una planta cualquiera en marcha, un aumento de su producción le permitirá producir a menor coste –y, por consiguiente, vender más barato– de tal forma que, cuanto más aumente su producción a costa de las demás plantas, más ventaja de precio tendrá sobre éstas y más reforzará su posición competitiva. En el límite, toda la producción de acero se llevará a cabo en una sola instalación: ésta, convertida en monopolista, podrá entonces elevar su precio de venta. Por consiguiente, a cualquiera de las plantas existentes en la situación inicial puede resultarle provechoso empezar vendiendo por debajo del coste con la perspectiva de ir eliminando a la competencia, para resarcirse de pérdidas una vez alcanzado el monopolio.

De esta ilustración –inconcebible en un régimen de costes crecientes– se deducen dos consecuencias de cierta importancia práctica: primera, que en presencia de costes decrecientes la tendencia será hacia la concentración

de la producción en una o pocas instalaciones o empresas –y, por consiguiente, en uno o pocos países–; segunda, que, en la medida en que ahora el más eficiente es, sencillamente, el que produce más, cada empresa –o cada país– tendrá interés en asegurarse una cuota de mercado lo mayor posible, aunque sea a coste de pérdidas iniciales, para ocupar así la posición dominante: una ventaja inicial puede fácilmente convertirse en definitiva¹³.

Vemos, pues, que la presencia de costes decrecientes impide a los mecanismos de mercado dar una solución satisfactoria a la reasignación de recursos. Cabe ahora preguntarse si esos costes decrecientes se presentan a menudo en la práctica. La respuesta es afirmativa, y confirma la tendencia del empresario a pensar que el tamaño de la empresa es un factor de ventaja: estudios recientes ponen de manifiesto la existencia de costes decrecientes en buena parte de la industria pesada (química, automoción, metal, cemento y materiales de construcción, papel) y en algunos sectores de la industria ligera (impresión y artes gráficas, maquinaria de oficina)¹⁴. Por consiguiente, hay que pensar que, en algunos casos, será necesario complementar la acción del mercado para llegar a una solución satisfactoria: de lo contrario, existe el riesgo de que algunos países sufran un deterioro de su base industrial que no quede justificado por razones de eficiencia.

162

Cuando la presencia de costes decrecientes aconseja una cierta concentración, la única forma de llevarla a cabo sin desencadenar una guerra de precios es mediante la negociación, probablemente a nivel gubernamental y en el ámbito comunitario. Hay que tener presente que esa negociación es practicable: en efecto, los sectores en que la presencia de costes decrecientes es significativa no son muchos. Nuestra Administración deberá tener en cuenta que no se trata de hacer violencia a las leyes del mercado para arrancar concesiones con argumentos políticos: en los casos que acabamos de analizar, es posible que las industrias de otros países produzcan más barato, no por ser «mejores», sino sencillamente por estar produciendo más, quizá por tener un mercado interno mayor que el nuestro¹⁵.

Si se logra una tasa de crecimiento agregado lo bastante alta, y un reparto de la producción razonable, bien por la asignación espontánea de re-

¹³ Esto es una caricatura: ninguna industria puede tener costes decrecientes para cualquier nivel de producción; pero basta con que los tenga para niveles próximos a los de la producción «normal» –por ejemplo, para una producción un 50% mayor– para que la tendencia hacia la concentración exista.

¹⁴ Véase PRATTEN, C. (1988) y bibliografía allí citada.

¹⁵ No hay que olvidar que el tamaño de las empresas nacionales es, en este contexto, un factor de ventaja. Por esta razón, la Administración haría bien en fomentar la existencia de grupos industriales eficientes de tamaño europeo en nuestro país; y en particular, en favorecer la consolidación del Grupo INI, quizá el único que nos queda.

cursos, bien mediante negociaciones, el ciudadano español podrá esperar encontrar empleo en actividades similares a las de sus colegas europeos; la convergencia ha coincidido, por lo general, con los períodos de prosperidad. En mi opinión, si el ritmo de crecimiento y el nivel de empleo de cada país son satisfactorios, la convergencia acaba por ser una cuestión menor¹⁶.

Conclusiones

La conclusión que quisiera deducir de todo lo anterior es que, si bien el proceso de integración presenta ventajas potenciales, hay por lo menos dos puntos esenciales para los que no cabe confiar en el buen funcionamiento del mercado: uno, para alcanzar una tasa de ocupación de la mano de obra socialmente aceptable; otro, para lograr una distribución adecuada de la producción, en algunos sectores básicos. En ambos frentes estimo que la posición de la Administración española debe ser francamente activa: por una parte, y por mucha economía sumergida que oculten nuestras estadísticas, el problema del desempleo es en nuestro país especialmente serio; por otra parte, resulta cuando menos arriesgado suponer que vayamos a poder acelerar nuestro crecimiento con tasas de inflación comparables a la de Alemania Federal. Por consiguiente, estamos singularmente necesitados de una política comunitaria algo más expansiva, y dispuesta a tolerar un nivel de inflación promedio ligeramente superior al actual. Deberíamos, pues, dedicar nuestros esfuerzos a formular propuestas aceptables para los demás países de la Comunidad; tarea nada fácil, pero muy necesaria.

163

Por otra parte, en nuestra base industrial tienen un peso notable algunos sectores en que los costes decrecientes son significativos: construcción naval, automoción, química básica, fertilizantes, bienes de equipo. En muchos casos, nuestras empresas son, por diversas razones, menos eficientes que las de otros países; pero nuestra Administración debe mirar a largo plazo: en un período de diez años, dado nuestro grado actual de desarrollo industrial y con los recursos que otros países gastarán en inversiones destinadas a ahorrar mano de obra, algunas de nuestras instalaciones llegarán a ser competitivas con las comunitarias; otras ya lo son. Nuestra Administración deberá esforzarse en preservar ese activo industrial en lo que sea razonable, teniendo presente que, en ocasiones, la defensa puede llevarse a cabo con argumentos técnicos, evitando consumir un capital político que puede ser necesario para otras cosas.

¹⁶ Existen, no obstante, numerosas propuestas de mecanismos de compensación entre países y entre regiones a través del presupuesto comunitario; véase, por ejemplo, PADOA-SCHIOPPA, *cit.*, pp. 195 y ss.

Estas notas están presididas por un cierto escepticismo sobre la eficacia de los mecanismos de mercado para dar una respuesta adecuada a los problemas que se perciben como más acuciantes en la Europa actual: he tratado de insistir en que, para los asuntos verdaderamente importantes, habrá que apelar a la solidaridad entre los Estados miembros y habrá que confiar en que sus gobiernos sepan ver que el proceso de integración traerá ventajas, pero exigirá sacrificios, y debiera, en realidad, inducir a los países más prósperos a ser más generosos para con los menos favorecidos.

Esas cualidades de solidaridad y de generosidad no pueden ser suplidas por ningún mecanismo de mercado; pero ello no quiere decir que sean ajenas a la naturaleza humana. Quizá convenga recordar que el modelo teórico del equilibrio competitivo se basa en una concepción extraordinariamente esquemática –y sumamente pesimista– del individuo; la competencia resulta eficaz porque apela a los peores instintos del individuo –el miedo, la codicia y la persecución del bienestar individual–: es lógico que no baste como acicate para un proyecto tan ambicioso como la construcción de la Europa unida.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- DREZE, J.; y OTROS (1987): «The two-handed Strategy for Europe: Autonomy through flexible Cooperation», *Economic Papers*, núm. 60 (octubre 1987).
- GIERSCH, H. (1987): «Internal and External Liberalisation for faster Growth», *Economic Papers*, núm. 54 (febrero 1987).
- MODIGLIANI, y OTROS (1986): «Report of the CEPS Macroeconomic Policy Group», *Economic Papers*, núm. 47 (julio 1986).
- PADOA-SCHIOPPA, T.; y OTROS (1987): *Estabilidad, eficiencia y equidad*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- PRATTEN, C. (1988): «A Survey of the Economics of Scale», *Economic Papers*, núm. 67 (octubre 1988).

Augusto Mateus

«1992»: A Realização do Mercado Interno e os Desafios da Construção de um Espaço Social Europeu

A Europa entrou numa época marcante da sua história económica e social. A recessão e o proteccionismo nacionalista dos anos 70 desembocaram num processo de inquestionável revitalização da construção europeia, enquanto espaço económico, social e político em unificação.

A reformulação do «Tratado de Roma» através do «Acto Único Europeu» e o lançamento da «estratégia 1992» centrada na realização do «grande mercado sem fronteiras» constituem os sinais mais evidentes dessa revitalização.

A Comunidade Económica Europeia é, no entanto, na actualidade, uma realidade bem diferente daquela em que se desenvolveu, no pós-guerra, uma das mais importantes experiências de integração económica.

Com efeito, a CEE deixou de ser o espaço homogéneo em crescimento sustentado dos anos sessenta. Por um lado, a comunidade enfrenta sérios problemas de competitividade no confronto com os outros grandes polos da economia mundial (E.U.A. e Japão) e, por outro lado, ela constitui-se agora, depois dos sucessivos alargamentos, como um espaço bastante heterogéneo.

As insuficiências das respostas de base nacional á crise recessiva dos anos setenta são suficientemente claras, nomeadamente no plano de uma especialização produtiva polarizada em sectores de procura pouco dinâmica á escala mundial, para inviabilizarem uma travagem ou um retrocesso no processo de construção de uma verdadeira e ampla comunidade europeia. No entanto, o caminho progressivamente aprofundado ao longo dos anos oitenta, valorizando os mitos em detrimento das realidades, a vontade subjectiva em detrimento da análise objectiva, a propaganda ligeira em detrimento do debate sério, as condições de «oferta» em detrimento da reorganização da «procura» e a esfera «técnico-económica» em detrimento da esfera «socio-institucional» não pode deixar de levantar dúvidas fundadas sobre as condições de realização da principal aposta da «estratégia 1992»: o grande mercado interno europeu.

A realização do mercado interno europeu é um objectivo de inquestionável valor no processo de consolidação da Comunidade. A estratégia que lhe está subjacente levanta(-nos), todavia, problemas de fundo e pode mesmo vir a representar uma opção do tipo «fuga para a frente» que acarretaria, a prazo, custos graves para toda a Europa e, especialmente, para as economias periféricas e menos desenvolvidas.

Com efeito, a eliminação das barreiras físicas, técnicas e fiscais, pressuposta pela realização do mercado interno europeu, representará uma alteração radical nas condições de socialização e regulação económica que asseguraram os compromissos de repartição dos rendimentos e dão corpo á «diferença específica» europeia no quadro mundial, criando um défice institucional que, obviamente, não pode ser simplesmente colmatado pelas «virtudes optimizadoras» da livre concorrência.

O aprofundamento da reflexão sobre os desafios, problemas e oportunidades da realização do mercado europeu constitui, assim, uma tarefa necessária para a dinamização de um imprescindível debate alargado sobre as grandes opções europeias.

O «Mercado Interno Europeu» no Horizonte 1992: Enquadramento, Objectivos e Desafios

168

O objectivo da realização do «grande mercado interno» deve ser encarado como um prolongamento natural do caminho percorrido até agora no(s) processo(s) de integração económica europeia. Por um lado, ele enquadra-se plenamente no texto do acordo inicial instituindo as Comunidades Europeias¹ e, por outro lado, a construção da CEE, ao longo dos últimos trinta anos, conduziu, apesar dos resultados obtidos nos terrenos da circulação das mercadorias, dos instrumentos de defesa e promoção do nível de vida dos agricultores (PAC) e do alargamento espacial, a uma situação de facto bem distante de uma leitura exigente dos objectivos iniciais e, por isso mesmo, propiciadora de novos desenvolvimentos.

A insuficiente adaptação das Comunidades, quer ao processo de crise e reestruturação económica despoletado, à escala mundial, desde os anos setenta, quer à perda de eficácia dos instrumentos criados em período de

¹ «A comunidade tem por missão, através do estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas económicas dos Estados membros, a promoção de um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no conjunto da Comunidade, de uma expansão contínua e equilibrada, de uma estabilidade acrescida, de um crescimento acelerado do nível de vida e de relações mais estreitas entre os Estados que ela reúne» (Tratado, artigo 2.º).

crescimento rápido, quer, finalmente, às vagas de protecção e liberalismo que, respectivamente, nos anos setenta e oitenta, varreram as diferentes políticas económicas nacionais, foi revelando uma situação onde a contradição entre a «Europa» e a «Não-Europa» tendia a tornar-se insustentável no médio prazo.

Com efeito, para além dos sinais evidentes do carácter incompleto do «mercado comum»² e das dificuldades em viabilizar políticas comuns noutras sectores que não a agricultura, a construção europeia viu-se confrontada com novos problemas resultantes, em boa medida, dos êxitos obtidos no terreno da integração económica.

O espaço económico da Comunidade Europeia é o mais aberto dos grandes espaços económicos (E.U.A., Japão e CEE) e, nessa medida, uma peça-chave no funcionamento da própria economia mundial. Neste quadro, as más «performances» dos países da Comunidade em matéria de desemprego, reestruturação produtiva e inovação tecnológica só podem indi-

QUADRO 1

GRAU DE ABERTURA DOS GRANDES MERCADOS. PENETRAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES INDUSTRIAIS

(Importações/Procura Interna - 1970 e 1973)

169

Sector	Mercado					
	Europa (CEE 10)		E.U.A.		Japão	
	1970	1983	1970	1983	1970	1983
Material de transporte	4,5	9,4	7,8	14,3	2,3	3,4
Textil	5,9	18,9	5,6	13,5	2,3	8,5
Química	6,7	9,6	2,9	6,5	4,7	7,0
Mat. eléctrico e electrónico	7,4	17,7	5,5	15,5	2,5	3,1
Informática e instrumentação	17,3	35,5	5,2	12,2	10,7	10,8
Indústria (total)	8,5	12,3	4,9	9,4	4,9	5,5

Fonte: FOUQUIN, M. (dir.) (1986): «Industrie mondiale: la compétitivité à tout prix», CEPIL.

² Oscilações muito significativas de preços nos bens duradouros, «vitalidade» dos postos fronteiriços e dos controlos administrativos que lhe estão associados, base nacional fechada para muitos dos serviços prestados às empresas e para os mercados públicos (infraestruturas, saúde, energia, telecomunicações e defesa, nomeadamente), limitada circulação de trabalhadores qualificados e profissionais liberais, insuficiente e lenta harmonização fiscal e disparidades de níveis de rendimento e condições de vida.

ciar os limites do recrudescimento de estratégias nacionais num espaço económico supranacional já suficientemente desenvolvido para exigir, ao contrário, a sua interpenetração com estratégias europeias crescentemente assumidas.

As crescentes dificuldades sentidas pela CEE (entendida quer como conjunto de economias nacionais, quer como comunidade económica) para gerir a sua abertura comercial em simultâneo com a reorientação da sua especialização para os sectores de actividade e cadeias produtivas de alcance estratégico no modelo de acumulação e consumo em gestação à escala mundial, são reveladas, com particular nitidez, a partir de dois fenómenos que se interpenetram estreitamente:

- a) Em primeiro lugar é o comércio intracomunitário que perde –com a crise dos anos setenta e, desde então– grande parte do seu dinamismo: a CEE deixa de encontrar no seu espaço comum o motor fundamental do seu crescimento internacionalizado³.
- b) Em segundo lugar é a progressiva perda de controlo do mercado interno comunitário de productos industriais (cfr. quadro 1) face ao Japão e aos E.U.A., acompanhada de uma performance de sinal contrário nos respectivos mercados internos (perda de peso relativo das importações originárias da CEE).

170

Estamos, assim, perante uma vulnerabilidade europeia no processo de reestruturação da economia mundial, onde as economias da CEE, em função da sua especialização desfavorável⁴, sofrem, colectiva e individualmente, os efeitos de um mercado de equilíbrio no «jogo» da interdependência arrastada pela aceleração do processo de transnacionalização das relações económicas e pela afirmação, enquanto exportadores de relevância mundial, de alguns dos chamados «novos países industrializados».

A redinamização da construção europeia⁵ que se veio a polarizar em torno de dois eixos principais –a) reforma institucional com o «Acto Único» e b) reorientação do processo de integração económica com o objectivo «realização do mercado interno»– reflecte, deste modo, uma resposta ne-

³ Para a CEE-10, a evolução do comércio intra-comunitário total (peso das exportações para a Comunidade nas exportações totais) revela, depois de um rápido crescimento de 35,3 % das exportações totais, em 1958, para 51,2 %, em 1970, uma tendência para a estagnação: 50,3 % em 1975, 53,6 % em 1980 e 51,6 % em 1985 (Fonte: EUROSTAT).

⁴ Por exemplo, enquanto os ramos industriais de mais forte crescimento da procura mundial apenas representam 13 % do valor acrescentado industrial na CEE-12, o seu peso relativo atinge 17 % nos E.U.A e 20 % no Japão.

⁵ Marcada pelas cimeiras de 1985 (Milão e Luxemburgo) que potenciaram o trabalho desenvolvido ao nível do Conselho e da Comissão desde 1982/83.

QUADRO 2

PERFORMANCE INDUSTRIAL COMPARADA NOS GRANDES MERCADOS

(Peso relativo das importações europeias, norte-americanas e japonesas nas importações totais dos outros dois grandes mercados. 1973 e 1983)

A. Indústria (total)

Destino	Origem		
	Europa (CEE-10)	E.U.A.	Japão
Europa		1973: 20,0 % 1983: 20,9 %	1973: 6,1 % 1983: 9,9 %
E.U.A.	1973: 26,4 % 1983: 19,1 %		1973: 17,4 % 1983: 22,9 %
Japão	1973: 14,9 % 1983: 13,9 %	1973: 24,7 % 1983: 31,0 %	

B. Informática, instrumentação, máquinas, material eléctrico e electrónico (Média não ponderada)

Destino	Origem		
	Europa (CEE-10)	E.U.A.	Japão
Europa		1973: 39,5 % 1983: 38,7 %	1973: 14,2 % 1983: 18,9 %
E.U.A.	1973: 29,5 % 1983: 20,6 %		1973: 29,4 % 1983: 35,0 %
Japão	1973: 27,7 % 1983: 16,8 %	1973: 50,2 % 1983: 58,5 %	

171

Fonte: Idem. Quadro 1.

cessária, quase inevitável, a uma situação económica e social⁶ desfavorável. Interessa, todavia, salientar que, no plano económico, esta redinamização coexiste com uma inversão parcial, nos anos oitenta, das condições que levaram, nos anos setenta, a uma perda da competitividade das indús-

⁶ Convem não esquecer que o desemprego estrutural é uma realidade primordialmente europeia: enquanto a taxa de desemprego quintuplicou na CEE-12 de 1973 para 1988, passando de 2,4 % para 11,8 %, nos E.U.A. e Japão ela apresenta uma evolução muito menos desfavorável, passando, no mesmo período, de 4,9 % para 6,8 % e de 1,3 % para 3,3 %, respectivamente (Fonte: EUROSTAT).

trias europeias (comportamento do dólar, redução da factura petrolífera⁷, reestruturação das indústrias tradicionais, evolução mais favorável dos custos salariais por unidade produzida, nomeadamente).

Os grandes objectivos da realização do mercado interno

Os objectivos da realização do mercado interno europeu no horizonte 1992 podem ser sistematizados à luz das aspirações reveladas pelo «Livro Branco» apresentado em 1985 pela Comissão ao Conselho Europeu⁸. Em termos genéricos ele representa uma aposta na construção de um espaço sem fronteiras físicas, técnicas e fiscais onde «os bens, as pessoas, os serviços e os capitais circulassem com toda a liberdade, e cujo bom funcionamento seria assegurado por garantias contra as distorções da concorrência, através de aproximação das legislações e, finalmente, pela harmonização da fiscalidade indirecta»⁹.

A construção do mercado interno europeu no horizonte 1992 baseia-se, assim, na eliminação das barreiras limitam a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais no espaço da CEE. Existem, neste quadro, três grandes tipos de barreiras.

172

Barreiras Físicas

As barreiras físicas são encaradas no sentido mais estrito do termo «fronteira» envolvendo todo o tipo de controlos realizados nos postos alfandegários relativos à circulação de pessoas e mercadorias no seio das comunidades (formalidades associadas ao trânsito comunitário de mercadorias, controlos veterinários e fito-sanitários, controlos de imigração, contingentes de importação residuais ou transitórios, controlos de polícia e controlos fiscais sobre turistas e viajantes e controlos específicos relativos a segurança e droga).

As medidas propostas envolvem dois processos distintos: a) a supressão das causas que originam os controlos (exemplo da imigração se a liber-

⁷ A evolução da dependência energética (energia importada/consumo) favoreceu a CEE-10 que, entre 1973 e 1983 viu o seu indicador passar de 64,3 % para 41,5 %, face ao Japão e aos E.U.A., onde o mesmo indicador passou de 94,8 % para 85 % e de 16,9 % para 12 %, respectivamente (*Fonte*: EUROSTAT e AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA).

⁸ «A realização do mercado interno», COM(85) 310.

⁹ «Livro Branco», p. 6.

dade de circulação de pessoas no seio da comunidade for total) e b) deslocação dos actuais controlos através de novos meios que garantam níveis comparáveis de protecção e informação.

Barreiras Técnicas

As barreiras técnicas são encaradas como o principal obstáculo à completa realização do mercado interno comunitário. A eliminação das barreiras técnicas comporta um vasto conjunto de aspectos onde importa destacar:

- a) A extensão do mercado comum aos serviços encarada quer no quadro da importância adquirida por estes em sociedades em rápida terciarização¹⁰, quer no quadro da articulação entre serviços «tradicionalis» (Banca, seguros, transportes) e serviços «modernos» (audiovisuais, informação, novas tecnologias), exigindo ambos, em termos de concorrência e competitividade internacional, uma racionalização e reorganização global do espaço comunitário.

As áreas e sectores privilegiados nesta extensão são: i) a liberalização dos produtos financeiros e dos movimentos de capitais; ii) a liberalização dos serviços de transportes; iii) o estabelecimento de um espaço único de radiodifusão no domínio dos serviços audiovisuais; iv) instalação de redes de telecomunicações assentes em normas comuns.

- b) O reforço da livre circulação de mercadorias através da adopção de uma nova estratégia, no que respeita às normas de qualidade e segurança, baseada na generalização da metodologia «ligeira» do reconhecimento mútuo de normas e regras nacionais em detrimento da metodologia «pesada» da harmonização prévia reservada para o núcleo duro das normas relativas a saúde, ambiente e segurança industrial.
- c) A abertura dos mercados públicos a empresas e produtores europeus residentes fora do país em causa. Estes mercados, que representam (em termos de sector público alargado, isto é, empresas e administrações) cerca de 20 % do produto interno bruto, tem funcionado num quadro eminentemente fechado, apesar de alguns

¹⁰ Os serviços representavam na CEE-12, em 1986, cerca de 58 % do emprego e 61 % do produto interno bruto.

passos já dados por directivas comunitárias no sentido da abertura. Neste terreno, os objectivos do «Livro Branco» visam essencialmente a liberalização dos sectores até aqui excluídos do processo: Energia, transportes, água e telecomunicações.

- d) A livre circulação de assalariados e profissionais liberais. As questões do direito de estabelecimento e acesso às profissões, da harmonização de qualificações profissionais e da equivalência de diplomas assumem, neste plano, uma especial relevância, já que a realização do mercado interno tenderá a reforçar a mobilidade da mão-de-obra assalariada qualificada (ao contrário das migrações de mão-de-obra pouco qualificada do final dos anos sessenta/início dos anos setenta¹¹ e a colocar a mobilidade dos profissionais liberais em estreita articulação com o avanço do «mercado comum de serviços».

Barreiras Fiscais

As barreiras fiscais são encaradas em função da livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, isto é, como as disparidades nas condições de tributação em cada Estado-membro que limitam aquela livre circulação distorcendo a formação dos preços e dos rendimentos.

174

Os objectivos da realização do mercado interno, neste domínio, são definidos, assim, através uma abordagem da «frente para trás»: como a livre circulação não é possível sem harmonização fiscal trata-se de dar, até 1992, os passos que possam vir a dispensar os controlos hoje existentes.

A tributação indirecta (IVA e impostos específicos sobre o consumo) é, deste modo, objecto dos principais esforços que, retomando as directivas relativas a impostos indirectos (desde 1967), visam: a) estabelecimento de um sistema de compensação que permita tratar do mesmo modo, no que respeita ao IVA, as compras e vendas além-fronteiras e as compras e vendas intra-fronteiras nacionais; b) paragem na criação de novas disparidades nacionais («standstill» sobre taxas do IVA e campo de aplicação de impostos específicos sobre o consumo) e aproximação dos níveis de tributação indirecta num grau que seja suficiente para evitar distorções concorrenciais ou desvios de comércio através de uma abordagem interdependente do IVA (matéria colectável, número e nível das taxas¹²).

¹¹ De que os países mais desenvolvidos se defenderam nos alargamentos a sul fixando, por exemplo, um período de transição de 7 a 10 anos no caso português.

¹² Sendo irrealista qualquer perspectiva de harmonização total a curto prazo, as propostas orientam-se para a fixação de uma banda de variação de $\pm 2,5$ % em relação às taxas base.

Mercado interno europeu: questões-chave e desafios

A realização do mercado interno polariza hoje, de forma esmagadora, o processo de redinamização da construção europeia encetado no início dos anos oitenta. Este enviezamento resulta de um complexo conjunto de factores que ultrapassam largamente os méritos ou deméritos dos documentos que consagram as grandes orientações comunitárias.

Com efeito, a estratégia identificada com a «gestão Delors» e desenhada no «Acto Único», revela uma compreensão mais alargada deste processo de construção europeia, enquadrando a realização do mercado interno num conjunto de outros objectivos que podem viabilizar uma «Nova Fronteira para a Europa»¹³ (Coesão económica e social do espaço europeu, Política Comun de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, reforço do Sistema Monetário Europeu, emergência de uma dimensão social europeia e coordenação de acções em matéria de ambiente).

As reformas a empreender até 1992 cobrem, deste modo, um espectro alargado de questões: reforma da Política Agrícola Comum visando a eliminação dos excedentes de produção e a redução dos encargos orçamentais, reforma dos fundos estruturais visando a duplicação dos recursos orçamentais afectos e a concentração dos seus efeitos na promoção da coesão económica e social através de programas coordenados, reforma orçamental visando o alargamento dos recursos financeiros como «recursos próprios» e a melhoria da gestão orçamental através de uma programação plurianual das despesas, relançamento das políticas comunitárias em áreas como a C&T, os transportes, as infraestruturas, o ambiente e a cooperação monetária.

A compreensão dos mecanismos que têm conduzido a uma clara sobreposição do objectivo «realização do mercado interno» aos outros objectivos da construção europeia, e que são os mesmos, afinal, que justificam o carácter marcadamente liberal e economicista das propostas do «Livro Branco», não é tarefa fácil e exige, antes de mais, um esforço analítico apreciável valorizando a complexidade e heterogeneidade dos comportamentos dos diferentes agentes económicos, sociais e políticos que, no espaço europeu alargado, conduzem estratégias nem sempre europeias (porque se mantêm limitados ao seu espaço nacional ou regional, porque se referem directamente ao quadro mundial ou, pura e simplesmente, porque não são europeus...).

¹³ A comunicação «Realizar o Acto Único – uma Nova Fronteira para a Europa», COM(87) 100, constitui, talvez o documento onde essa visão alargada melhor se expressa.

A realização do mercado interno europeu comporta, no quadro da estratégia que lhe tem estado subjacente, toda uma série de desequilíbrios que importa, portanto, clarificar:

- a) A supressão da dicotomia tradicional entre bens e serviços, consubstanciada da aposta da criação de um mercado comum global, não pode ser vista como um mero alargamento, uma continuidade «natural».

Em primeiro lugar, a reestruturação productiva em curso tende a conferir, em associação com o desenvolvimento das tecnologias da informação, um papel estratégico ao sector dos serviços no desenvolvimento económico futuro.

Em segundo lugar, se um «mercado comum» de mercadorias é perfeitamente compatível com a manutenção de condições de produção e remuneração bastante desiguais (o caso da integração económica europeia de Portugal é disso paradigmático), um «mercado comum» global, de mercadorias e serviços, é incompatível com as disparidades nas condições de produção e remuneração actualmente existentes na CEE. Neste terreno, a realização do mercado interno representa muito mais uma ruptura com a experiência do passado, do que uma continuidade, suscitando problemas que foram manifestamente secundarizados no processo de alargamento das Comunidades.

- b) A redinamização da construção europeia comporta, no plano institucional, um claro enviezamento no sentido da integração económica em detrimento da coesão social.

Com efeito, existe uma sólida articulação entre a reforma dos mecanismos de decisão, através do «Acto Único», e a realização do mercado interno. As decisões viabilizáveis por maioria qualificada cobrem basicamente os assuntos do mercado interno, enquanto a pesada e difícil decisão unânime continua a ser exigida para os aspectos-chave da promoção da coesão económica e social.

- c) A criação do mercado interno como «espaço económico unificado, dinâmico e flexível» levanta problemas sérios quanto às formas de optimização da utilização dos recursos, quanto à natureza dos seus efeitos e quanto á repartição dos seus custos e benefícios.

Toda a experiência das economias mistas europeias, experiência bem diversificada nos planos político e ideológico, permite concluir que a afectação optimizada dos recursos se faz num quadro

complexo, onde a organização do mercado, através de comportamentos não tutelados dos agentes económicos, se articula com a condução de políticas económicas globais e específicas num contexto de concertação social ampla, e não num quadro unilateral de «livre concorrência».

A alternativa a um excessivo «nacionalismo» das políticas económicas nacionais (que justifica, sem dúvida, parte das dificuldades actuais da CEE) não pode ser, apenas, a criação de um verdadeiro mercado interno comunitário. Neste espaço supranacional, como nos espaços nacionais, a organização do(s) mercado(s) tem de andar a par com a elaboração e condução eficaz de políticas económicas. Seria errado querer «mais mercado» (comunitário) para ter «menos política» económica (nacional), uma vez que o que está em causa é, ao contrário, conseguir «mais mercado» e «mais política» económica (comunitários) e políticas económicas nacionais mais articuladas e convergentes.

Esta questão é tanto mais relevante quanto as disparidades existentes no seio da CEE impõem uma cuidada gestão do «espaço» e do «tempo» na realização do mercado interno. Como o próprio «Livro Branco» reconhece, a convergência não é um dado adquirido –exigindo tempos de ajustamento para as medidas a tomar– e o mercado interno gera forças centrípetas importantes –conferindo, necessariamente, um novo papel e uma importância acrescida aos fundos estruturais.

Os «custos da não-europeia» –estimados até agora numa perspectiva optimista de legitimação do caminho encetado com a publicação do «Livro Branco» sobre o grande mercado interno– revelam vantagens potenciais directas –em termos de competitividade e redução de custos– para as empresas europeias com uma dimensão suficiente para se adequarem a esta designação (isto é, com uma dimensão que lhes permita aproveitar as «economias de escala» e as «economias de gama» resultantes do mercado alargado) que se espera que se venham a difundir, indirectamente, aos outros agentes económicos através de uma redução de preços, de um aumento do ritmo de crescimento económico e da criação de novos postos de trabalho.

Existem, portanto, dois efeitos e duas velocidades na construção do mercado interno europeu: efeitos directos e rápida implementação para as medidas de liberalização e abertura de mercados que consubstanciam a «europa das (grandes) empresas» a efeitos

indirectos e implementação (mais) lenta para a prossecução da «coesão económica e social» que pode vir a consubstanciar a «europa dos trabalhadores, dos consumidores e dos cidadãos».

Os desequilíbrios e enclaves presentes na formulação da «estratégia 1992» não resultam de tanto de um défice de lucidez na identificação de problemas (é fácil encontrar nos documentos da Comissão das comunidades referências sobre a não garantia à partida da extensão dos progressos obtidos a todos, sobre a impossibilidade do grande mercado se substituir às grandes funções da política económica –estabilização, afectação de recursos e redistribuição dos rendimentos– ou sobre a necessidade de instrumentos comunitários que evitem desequilíbrios e garantam o crescimento conjunto da Comunidade), mas de um défice de sensibilidade aos problemas dos agentes mais fracos e das regiões periféricas ou menos desenvolvidas, isto é, de um défice de representatividade nos mecanismos de decisão que tem favorecido uma plena receptividade aos interesses dos grupos empresariais e profissionais que, por serem mais poderosos, apostam unilateralmente na via da construção europeia pela liberalização estrita dos mercados.

A realização do mercado interno comporta, no entanto, desafios de grande alcance que só poderão ser enfrentados com êxito se, pelo contrário, se criarem as condições para formas alargadas de debate e decisão que viabilizem consensos democráticos no plano europeu:

178

- Como se fará equilibradamente, a redistribuição do controlo sobre os mecanismos e instrumentos da política económica entre a esfera comunitária e as esferas nacionais? Ao dar prioridade à abertura dos mercados públicos, à liberalização dos movimentos de capitais, à unificação monetária e à disciplina comum de taxas de câmbio não se está, na prática, a retirar, sem contrapartida real, grande parte do controlo nacional sobre os instrumentos de política económica que permitiram no passado, a regulação do crescimento e a gestão da crise? Este vazio não assume proporções excessivas no caso das economias com maiores pressões inflacionárias, com agentes económicos menos poderosos no contexto europeu e mundial e com maior pressão de uma procura social dirigida à satisfação de necessidades básicas, como é claramente o caso de Portugal?
- Como se garantirá, também equilibradamente, quer a progressão conjunta da competitividade europeia e da competitividade nacional de cada Estado-membro, quer a progressão conjunta da integração pelo lado do mercado e da convergência dos níveis de desenvolvimento e das estruturas sociais nas regiões europeias? Ao

privilegiar uma realização do mercado interno alicerçada na garantia de condições de concorrência em mercados abertos, não se está, na prática, a remeter a «coesão económica e social», para o terreno ineficaz das «boas intenções»? Ao conceber uma política social polarizada em torno do desemprego não se está, apesar de se procurar fazer face a um problema-chave, a reconhecer um potencial de exclusão na realização do mercado interno e a remeter a sua dimensão social para o terreno secundário e complementar de compensador de custos e/ou aliviador de tensões?

As Disparidades Económicas e Sociais na CEE

Um dos principais desafios colocados pela realização do mercado interno europeu resulta das disparidades económicas existentes no seio da CEE.

Com efeito, a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais pressupõe a existência de um espaço económico relativamente homogéneo, isto é, um espaço onde os sistemas de preços e rendimentos e os níveis de produtividade sejam suficientemente próximos para não distorcerem a mobilidade e a alocação dos factores productivos, e onde os níveis de vida e os hábitos de consumo não se afastem para além de um nível crítico que conduz, necessariamente, ao dualismo e não à integração de mercados.

179

O espaço de arranque das Comunidades europeias (CEE-6) pode ser considerado como um espaço relativamente homogéneo (exceptuando a clivagem Norte/Sul da economia italiana) e, por isso mesmo, a teoria e a prática da integração económica europeia nunca atribuiu grande relevo ao tratamento das disparidades económicas e sociais.

É com os sucessivos alargamentos da CEE aos países periféricos, por um lado, e com a perspectiva da criação de um mercado comum global, por outro lado, que se começa a atribuir relevância a esta questão que, no entanto, continua, de algum modo «subdesenvolvida» na medida em que a uma certa insensibilidade dos países centrais se junta uma excessiva preocupação dos países periféricos em parecerem tão «europeus» como os outros.

A análise das implicações da realização do mercado interno europeu não pode dispensar uma reflexão mais aprofundada sobre este problema, sobretudo se as pensarmos a partir de uma realidade como a portuguesa¹⁴.

¹⁴ A frequente omissão de Portugal, Espanha e Grécia dos estudos realizados sobre o mercado interno ou a mera extrapolação para a CEE-12 de valores obtidos para CEE-6 ou 9 (como as estimativas sobre os «custos da não-europeia» no projecto dirigido por PAOLO CECCHINI) são paradigmáticas desta situação.

Evolução das disparidades de rendimento real na CEE

A comparação dos níveis reais de rendimento na CEE-12 constitui um bom ponto de partida para situar as disparidades actualmente existentes numa perspectiva de longo prazo.

QUADRO 3

EVOLUÇÃO DO NÍVEL REAL DE RENDIMENTO NA CEE

(PIB/habitante em paridades de poder de compra-1960/1987)

[CEE-12 = 100]

<i>País</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1987</i>
Bélgica	96	100	103	104	102	101
Dinamarca	120	117	111	110	117	115
Espanha	58	72	80	74	72	74
França	101	106	110	112	109	107
Grã-Bretanha	128	108	106	101	104	105
Grécia	39	52	57	58	56	54
Holanda	120	117	116	112	107	106
Itália	91	101	98	102	103	104
Irlanda	62	62	63	65	64	63
Luxemburgo	141	125	123	121	128	127
Portugal	38	47	50	54	53	54
R. F. Alemanha	118	114	110	114	116	116

Fonte: BLADES, D., e ROBERTS, D. (1987): «Note sur les nouvelles parités de pouvoir d'achat de référence de l'OCDE pour 1985», *Revue Economique de l'OCDE*, núm. 9, e WARD, M. (1985): «Parités de pouvoir d'achat et dépenses réelles dans les pays de l'OCDE». OCDE.

A evolução dos níveis reais de rendimento na CEE (utilizando paridades de poder de compra e não valores nominais, cfr. quadro 3) revela com clareza as seguintes realidades: a) a maioria dos países centrais alinha-se consistentemente em torno da média comunitária apenas com as oscilações derivadas dos ganhos relativos da R.F.A. e das perdas relativas da Grã-Bretanha e da Holanda; b) Portugal, Grécia, Irlanda e Espanha constituem um grupo claramente distinto, onde um nível de rendimento real que fica aquém da média comunitária entre -26 % e -46 % não pode deixar grandes dúvidas sobre a sua situação periférica e de menor desenvolvimento económico; c) em período de crescimento económico (1960-75) as disparidades de rendimento real atenuaram-se significativamente, enquanto em período de crise e reestruturação (1975-87) se assistiu como que a uma cristalização (retrocesso mesmo, nalguns casos) dessas mesmas disparidades.

A análise desta evolução do rendimento real per capita realizada, não por países, mas por sub-regiões que correspondem às sucessivas fases de alargamento das comunidades económicas europeias (1958-1973-1981-1986), revela com maior nitidez, ainda, quer a dimensão atingida pela heterogeneização da CEE, quer a travagem do movimento de convergência ao longo dos anos oitenta.

QUADRO 4

CEE: ALARGAMENTO E HETEROGENEIZAÇÃO

(PIB per capita em paridades de poder de compra-1960/1987)

Alargamento CEE		1960	1970	1975	1980	1985	1987
CEE-6 (1958)	max/min Dispersão ¹⁵	1,32 (11,1 %)	1,17 (6,3 %)	1,18 (5,8 %)	1,12 (4,4 %)	1,14 (4,7 %)	1,15 (4,7 %)
CEE-9 (1973)	max/min Dispersão	—	1,89 (16,2 %)	1,84 (15,3 %)	1,75 (14,6 %)	1,83 (15,2 %)	1,84 (15,3 %)
CEE-10 (1981)	max/min Dispersão	—	—	—	1,97 (20,3 %)	2,09 (21,3 %)	2,15 (21,8 %)
CEE-12 (1986)	max/min Dispersão	—	—	—	—	2,21 (25,8 %)	2,15 (25,6 %)

181

Fonte: Quadro 3.

O alargamento da CEE representou, no terreno das disparidades económicas internas, uma verdadeira transformação qualitativa.

A dispersão dos rendimentos reais por habitante na CEE-12 é, na actualidade (1987), mais de 5 vezes superior à dispersão na CEE-6 e a amplitude máximo/mínimo é de 115 % no primeiro caso e de apenas 15 % no segundo caso (cf. quadro 4).

Comparando a CEE-12, na actualidade, com a situação de partida da CEE-6 (1960) verificamos que essa dispersão é, ainda, cerca de 2 vezes e meia superior. Os valores intermédios obtidos para os casos da CEE-9 (1.º alargamento) e CEE-10 (2.º alargamento) apenas confirmam a leitura do processo de alargamento da CEE como um processo de progressiva heterogeneização económica e social.

A paragem do processo de convergência ao longo dos anos oitenta — quer a dispersão, quer a relação máximo/mínimo agravam-se consistente-

¹⁵ Coeficiente de dispersão (desvio-padrão/médial) em percentagem.

mente, invertendo o sentido da evolução anterior— constitui outra constatação de importante alcance, sobretudo se atendermos a que este é o período onde o papel regulador do mercado se fortaleceu através da formulação e condução de políticas económicas de raiz liberal.

A dimensão deste fenómeno de significativa desigualdade económica ganha outra expressão se não tratarmos as economias nacionais como realidades homogéneas.

Com efeito, a análise comparativa da evolução do produto interno bruto nominal por habitante nas grandes regiões intra-nacionais legitima a

QUADRO 5
AS REGIÕES NA CEE-12 E A PERSISTÊNCIA
DE FORTES DESIGUALDADES ECONÓMICAS
(PIB por habitante regionalizado - 1950 e 1977)

A. 1950

Nível de rendimento	(A): PIB/H > média ¹⁶ + 25 %			(B): média + 25 % ≥ PIB/H ≥ ≥ média - 25 %			(C): PIB/H < média - 25 %		
	N.º Reg.	População	%	N.º Reg.	População	%	N.º Reg.	População	%
R. F. Alemanha	2	2.165	4,3	7	39.253	77,3	2	9.392	18,5
França	10	23.857	50,7	12	23.210	49,3	0	0	0,0
Grã-Bretanha	7	39.902	79,4	4	10.326	20,6	0	0	0,0
Holanda	0	0	0,0	4	10.165	100,0	0	0	0,0
Bélgica	3	8.651	100,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Luxemburgo	1	297	100,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Dinamarca	3	4.282	100,0	0	0	0,0	0	0	0,0
«Centro»	26	79.154	46,2	27	82.954	48,4	2	9.392	5,4
Itália	0	0	0,0	8	17.248	41,2	12	24.577	58,7
Irlanda	0	0	0,0	1	2.962	100,0	0	0	0,0
Espanha	0	0	0,0	0	0	0,0	16	28.039	100,0
Grécia	0	0	0,0	0	0	0,0	9	7.632	100,0
Portugal	0	0	0,0	0	0	0,0	6	8.510	100,0
«Periferia»	0	0	0,0	9	20.210	22,7	43	68.758	77,3
CEE-12	26	79.154	30,4	36	103.164	39,6	45	78.150	30,0

¹⁶ Média CEE-12 de 430 \$US.

aplicação de um referencial do tipo «Centro-Periferia» na caracterização da CEE-12, sugerida aliás, desde a segunda metade dos anos setenta, pelos trabalhos pioneiros de Dudley Seers, «ousando» alargar ao «Norte» o campo de aplicação dos estudos sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento¹⁷.

A comparação entre o início dos anos 50 e o final dos anos 70 é tão sugestiva que, apesar dos cuidados a ter na utilização de valores dotados de fiabilidades diferentes, parece ser legítimo concluir que:

- a) A clivagem entre um «centro», em que mais de 50 % da população vive em regiões com um nível médio de rendimento superior em pelo menos 25 % à média comunitária, e uma «periferia», em que

B. 1977

Nível de rendimento	(A): PIB/H > média ¹⁸ + 25 %			(B): média + 25 % ≥ PIB/H ≥ ≥ média - 25 %			(C): PIB/H < média - 25 %		
	N.º Reg.	População	%	N.º Reg.	População	%	N.º Reg.	População	%
R. F. Alemanha	11	61.351	4,3	0	0	0,0	0	0	0,0
França	6	21.340	39,5	16	32.744	60,5	0	0	0,0
Grã-Bretanha	0	0	0,0	4	31.291	56,0	7	24.547	44,0
Holanda	2	8.106	58,3	2	5.792	41,7	0	0	0,0
Bélgica	2	6.889	70,0	1	2.948	30,0	0	0	0,0
Luxemburgo	1	355	100,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Dinamarca	3	5.097	100,0	0	0	0,0	0	0	0,0
«Centro»	25	103.138	51,5	23	72.775	36,3	7	24.547	12,2
Itália	0	0	0,0	7	21.576	38,3	13	34.700	61,7
Irlanda	0	0	0,0	0	0	0,0	1	3.192	100,0
Espanha	0	0	0,0	0	0	0,0	16	37.626	100,0
Grécia	0	0	0,0	0	0	0,0	9	9.313	100,0
Portugal	0	0	0,0	0	0	0,0	6	9.773	100,0
«Periferia»	0	0	0,0	7	21.576	18,6	31	94.604	81,4
CEE-12	25	103.138	32,6	30	94.351	29,8	38	119.151	37,6

Fonte: CRESPO, MILAGROS (1983): «Las regiones europeas: la problemática regional de Portugal», in *Evolução recente e perspectivas de transformação da economia portuguesa*. CISEP (Volume 1).

¹⁷ SEERS, D. (Ed.): *Underdeveloped Europe*, The Harvester Press, Sussex.

¹⁸ Média da CEE-12 de 5547 \$US.

mais de 80 % da população vive em regiões com um nível médio de rendimento inferior em pelo menos 25 % à média comunitária, é muito vincada.

- b) A redução da dispersão dos rendimentos médios à escala nacional parece ter coexistido com um agravamento das desigualdades regionais ou intra-nacionais.

Com efeito, verificou-se uma erosão da classe de rendimentos médios em detrimento das classes de rendimentos altos e baixos (uma espécie de «esticar da corda» das desigualdades): na CEE-12 a classe de rendimento médio passa de mais numerosa em 1950 (103 milhões de habitantes) a menos numerosa em 1977 (94 milhões), enquanto a classe de rendimentos mais baixos conhece uma evolução inversa, passando de menos numerosa (78 milhões) a mais numerosa (120 milhões), ao mesmo tempo que a classe de rendimentos mais elevados vê também aumentar a sua frequência (de 79 para 103 milhões de habitantes).

Os sistemas de preços e rendimentos na CEE: questão-chave da integração dos países periféricos e da realização do mercado interno

184

As características dos sistemas de preços e rendimentos constituem o cerne das dificuldades criadas pelas disparidades económicas e sociais, quer à integração de regiões menos desenvolvidas, quer, sobretudo, à realização de um mercado interno sem fronteiras.

A estrutura dos preços relativos dos bens e serviços e dos factores produtivos e o respectivo nível nominal (em moeda internacional) constitui um elemento-chave na viabilização de uma livre circulação alargada como a que se quer no quadro da realização do mercado interno e influencia decisivamente o saldo entre movimentos de integração e exclusão inevitavelmente presentes na unificação dos mercados europeus.

Os estudos sobre a realização do mercado interno têm passado em claro esta questão, uma vez mais porque ela não surge como relevante se trabalharmos com base numa CEE-6. Se, ao contrário, olharmos para as implicações da realização do mercado interno numa perspectiva de CEE-12 e pensarmos a partir das realidades das economias ou regiões periféricas (a Espanha, pela sua dimensão e pela situação das suas regiões mais industrializadas não pode ser equiparada em bloco a Portugal, à Grécia ou à Irlanda) não podemos deixar de colocar a questão das condições, dos prazos e das formas de convergência dos sistemas de preços e rendimentos.

Ao nível dos factores produtivos, o aspecto mais relevante é, sem dúvida, o da disparidade dos níveis de remuneração do trabalho –reflectindo formas específicas de desenvolvimento da relação salarial onde as dimensões social e política tem um papel muito significativo.

Com efeito, o custo do capital, não só é já muito mais homogéneo, como tenderá para uma efectiva convergência à escala europeia com a unificação monetária e a liberalização dos serviços financeiros e movimentos de capitais –reflectindo um terreno privilegiado de afirmação da autonomia relativa do «económico» (com claras implicações sociais e políticas é certo, mas sem reflectir, directa e necessariamente, as diferenças existentes nas respectivas estruturas no plano nacional).

A comparação dos custos da mão-de-obra nalguns sectores-chave da estrutura industrial europeia revela uma clivagem, entre as economias menos desenvolvidas e as economias mais desenvolvidas, de tal forma significativa que a torna insusceptível de redução e superação pelo simples funcionamento das regras do mercado.

QUADRO 6

DISPARIDADES DOS CUSTOS DA MÃO-DE-OBRA PARA OS EMPREGADORES NA CEE

185

(Custos horários médios [operários e empregados] - 1984)
[ECUS]

Sector (NACE)	Indústrias Eléctricas e Electrónicas	Indústrias Metálicas	Indústrias Alimentares	Indústrias Texteis e Couro
País	(34)	(31, 32, 35-37)	(41-42)	(43-45)
Bélgica	14,0	14,0	12,0	9,2
Dinamarca	11,7	11,9	12,5	10,0
França	13,1	12,9	11,7	8,8
Grã-Bretanha	8,8	9,2	8,5	6,0
Grécia	4,2	4,6	3,8	3,2
Holanda	13,8	12,5	13,8	10,8
Itália	10,6	10,6	10,7	8,5
Irlanda	7,2	10,3	9,9	6,1
Luxemburgo	11,5	9,7	8,4	—
Portugal	2,9	2,8	2,3	1,8
R. F. Alemanha	14,7	14,9	12,3	9,8

Fonte: EUROSTAT: «Inquérito sobre os custos salariais. 1984».

Os custos nominais da mão-de-obra na CEE (cf. quadro 6) evidenciam uma posição específica muito vincada para as economias portuguesa –custos cerca de quatro vezes inferiores à média comunitária– e grega –custos cerca de duas vezes e meia inferiores à média comunitária.

Uma tão elevada disparidade de remunerações representa um poderoso factor de distorção da especialização produtiva, no plano económico, e de potencial exclusão dos frutos do progresso económico conjunto europeu, no plano social.

QUADRO 7
*CUSTO SALARIAL MÉDIO E PESO RELATIVO DO GANHO
LIQUIDO NA CEE¹⁹*
(1984)

Componente País	Custo salarial		Encargos sociais (%)		Ganho líquido trabalhador (%)
	ECUS p/mês	%	Empregador	Trabalhador	
Bélgica	1.719	100,0	24,0	9,8	58,7
Dinamarca	1.732	100,0	5,7	1,5	50,9
França	1.734	100,0	28,1	10,2	63,2
Grã-Bretanha	1.417	100,0	14,6	7,5	67,3
Grécia	623	100,0	18,0	12,2	73,0
Holanda	1.891	100,0	24,4	20,4	51,2
Itália	1.545	100,0	33,5	6,3	63,8
Irlanda	1.423	100,0	14,7	7,0	63,2
Luxemburgo	1.574	100,0	14,9	9,9	77,3
Portugal	386	100,0	18,4	9,2	64,8
R. F. Alemanha	2.008	100,0	21,0	13,3	56,8

Fonte: EUROSTAT e COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. DIRECÇÃO GERAL DO EMPREGO, ASSUNTOS SOCIAIS E EDUCAÇÃO (1988), «La dimension sociale du marché intérieur». *Europe Sociale*, número especial.

A disparidade salarial evidenciada não reflecte, principalmente, um qualquer equilíbrio salários nominais/produtividade (as diferenças de produtividade, apesar da ausência de estudos detalhados e aprofundados no plano da CEE-12, podem ser consideradas como muito menores), nem sequer, também num plano principal, diferentes especializações intra-sectoriais ao nível de cada economia nacional (as diferenças relativas, no caso português, são as mesmas quer se trate de sectores onde predominem segmentos trabalho-intensivos ou de sectores possuindo uma estrutura industrial devidamente integrada).

A disparidade salarial evidenciada reflecte, essencialmente, processos nacionais de industrialização e desenvolvimento diferenciados que originaram sistemas específicos de preços e rendimentos e de gestão global da mão-de-obra (rendimentos complementares, ligação à terra, impostos, segurança social, relações laborais, nomeadamente). Uma ilustração simplificada destas diferenças na estruturação da relação salarial nos diversos Estados-membros da CEE pode ser obtida comparando a passagem do custo salarial para o empregador ao ganho líquido do trabalhador.

QUADRO 8
RENDIMENTOS PORTUGUESES NO CONTEXTO
COMUNITARIO
(1984-1985)

<i>País</i>	<i>PIB per capita (1985)</i>		<i>Custo salarial médio (1984)</i>	<i>Ganho médio líquido (1984)</i>
	<i>(Nominal)</i>	<i>(Paridades de poder compra)</i>	<i>(Nominal)</i>	<i>(Paridades de poder compra)</i>
Portugal	100	100	100	100
Grécia	152	105	161	125
Grã-Bretanha	367	196	367	204
R. F. Alemanha	474	219	520	211

Fonte: Quadros anteriores.

De um modo geral, as disparidades em termos de ganhos líquidos tendem a atenuar-se (cf. quadro 7), mas seria errado pensar que tal signifique uma qualquer aproximação em termos de condições de vida: o menor peso relativo do ganho líquido que se verifica nos países mais desenvolvidos e um nível salarial mais elevado não traduz senão um maior peso relativo do salário indirecto, um maior nível de protecção social e um nível mais elevado de consumo colectivo (muito embora através de caminhos relativamente diversos na articulação encargos sociais/impostos directos e segurança social/despesa pública).

Um quadro-resumo comparativo dos rendimentos portugueses no contexto da CEE permite situar, com maior clareza, a relevância particular que a (não) convergência de rendimentos, produtividades e preços assume na inserção da economia portuguesa no processo de realização do mercado interno europeu.

¹⁹ Trabalhador casado, dois filhos, um só salário.

O contraste dos rendimentos portugueses com os rendimentos do país mais desenvolvido da CEE (a R.F. Alemanha), com os rendimentos do país que foi o seu principal parceiro comercial na primeira fase de integração europeia, através da EFTA (a Grã-Bretanha), e mesmo com o país que lhe está mais próximo em nível de desenvolvimento, possuindo mesmo estruturas industriais mais fracas (a Grécia), é tão significativo e a articulação entre valores nominais e reais tão distorcida, que indiciam ambos um problema bem mais vasto que é o da existência de um sistema particular de preços e rendimentos em grande medida desajustado da plena participação na construção de um espaço económico europeu de concorrência livre e alargada²⁰.

O estudo dos níveis relativos de preços na CEE permite mostrar que, no caso português, existe uma estreita ligação entre salários baixos e preços baixos e distorcidos que tem assegurado um nível de vida real interno não sustentável no quadro comunitário

O nível de preços dos bens e serviços, bem como o ritmo da inflação (encarada, basicamente, como processo de desvalorização da moeda), reflecte em cada país, para além do seu próprio grau de desenvolvimento económico e nível de produtividade, a sua forma específica de inserção na economia mundial.

188

As diferenças entre os vários espaços económicos abrangem, deste modo, quer o nível nominal (em moeda internacional) dos vários bens ou serviços, quer a sua própria estrutura de preços relativos, quer o próprio ritmo de transformação desse nível e estrutura, diferenças que, de forma condensada, podem ser retratadas a partir da análise de um «cabaz» de bens e serviços.

Os resultados dos trabalhos sobre as «paridades de poder de compra», desenvolvidos no quadro da OCDE (cf. quadro 9)²² constituem uma sólida base de comparação internacional de preços.

Os anos setenta e oitenta –com as profundas mutações verificadas nos ritmos da inflação (quer nas fase de aceleração associadas aos dois «cho-

²⁰ O rendimento salarial é a forma de rendimento de longe mais afectada por este sistema particular de preços e rendimentos, que se foi impondo no quadro de uma abertura comercial dependente. Com efeito, a evolução de longo prazo (1970-1988) dos custos salariais unitários relativos na CEE-12 revela, para Portugal, uma quebra de 27 %, enquanto que para o conjunto da Comunidade se observa um aumento de 2 % (uma vez mais, só a Grécia acompanha esta evolução com uma quebra ainda maior, enquanto a Espanha, por exemplo, regista um aumento de 5 %).

²² O cálculo das paridades de poder de compra –que exprimem taxas de câmbio fictícias que nivelariam, em cada momento analisado, o poder de compra das diferentes moedas– apoia-se na comparação de um vasto conjunto de bens e serviços (239 «categorias de base» e cerca de 3.600 artigos específicos).

QUADRO 9

COMPARAÇÃO DO NÍVEL RELATIVO DE PREÇOS NA CEE

(1970-1987)

[Portugal = 100]²¹

A. *Nível geral de preços*

País	1970	1980	1987
Bélgica	146	198	209
Dinamarca	154	210	258
Espanha	88	141	146
França	150	197	214
Grã-Bretanha	124	179	161
Grécia	130	132	130
Holanda	132	202	154
Irlanda	120	151	195
Itália	122	141	189
Luxemburgo	148	187	195
Portugal	100	100	100
R. F. Alemanha	154	206	235

B. *Níveis de preços por produtos (1980)*

País	Consumo privado	Alimentação e bebidas	Vestuário e calçado	Habituação e iluminação	Despesas de saúde	Transportes e comunicações	Consumo colectivo	Formação de capital fixo
Bélgica	185	157	199	255	276	156	359	125
Dinamarca	207	195	227	254	329	179	301	130
Espanha	132	115	130	171	205	115	254	89
França	188	159	203	241	274	161	330	121
Grã-Bretanha	169	157	148	204	202	174	240	145
Grécia	125	115	144	201	151	91	224	94
Holanda	131	122	136	123	188	119	217	98
Irlanda	146	138	147	135	236	164	225	110
Itália	179	144	173	236	283	148	379	139
Luxemburgo	169	154	223	238	262	125	371	123
Portugal	100	100	100	100	100	100	100	100
R. F. Alemanha	197	176	185	270	322	161	353	130

Fonte: *Idem*. Quadro 3.

²¹ [Portugal=100] - Para cada ano os valores indicam o rácio existente entre o nível de preços de cada país e o nível de preços de Portugal.

ques petrolíferos» de 1973-74 e 1979-80, quer na fase mais recente de desaceleração associada a um «choque» de sentido inverso) e nas paridades das principais divisas (progressiva valorização do Ien e do Marco, desvalorização e «flutuações gigantes» do Dólar) – produziram uma alteração relativamente radical dos níveis relativos dos preços nas economias mais desenvolvidas do «Norte»²³.

O progressivo desfasamento do nível e estrutura de preços relativos na economia portuguesa, se pode ser enquadrado naquele processo mais geral (uma vez que resulta, em grande parte, de uma desvalorização do Escudo, muito para além dos simples diferenciais de inflação em relação aos parceiros comerciais, como resposta conjuntural à ausência dos ajustamentos estruturais exigidos pela crise), exprime com grande nitidez a formação de um sistema específico de preços e rendimentos que funciona como uma espécie de «fronteira invisível» que limita os movimentos (de dentro para fora) de internacionalização de empresas e circulação dos cidadãos e acelera os movimentos (de fora para dentro) de penetração no espaço económico português.

A comparação da situação portuguesa com a espanhola é paradigmática desta realidade: a) em 1970 o nível geral de preços era, em Espanha, inferior em cerca de 12 % ao nível geral de preços vigente em Portugal, para em 1987 já ser superior em cerca de 46 %; b) a estrutura dos preços relativos revela, em 1980, um diferencial positivo –para os preços médios em Espanha face a Portugal– de +32 % no consumo privado e de +154 % no consumo colectivo e um diferencial negativo de –11 % na formação de capital fixo.

O distorcido sistema de preços e rendimentos português, se foi sustentável no quadro de um processo de integração económica limitado ao comércio de mercadorias (embora à custa de disparidades crescentes entre sectores e agentes «virados para fora» e os sectores e agentes «virados para dentro» e apoiado numa forte intervenção administrativa do estado na economia), já não o será no quadro da realização do mercado interno europeu, onde representa um sério entrave a uma plena participação dos agentes económicos portugueses mais dinâmicos na construção europeia e um factor de maximização dos custos e riscos que ele comporta para uma região periférica como Portugal.

A defesa prática da coesão económica e social do espaço comunitário passa, assim, por uma transformação radical do actual sistema de preços e

²³ Por referência ao nível geral de preços da economia Norte-Americana (=100), o nível geral de preços passou, de 1970 para 1987, na R.F. Alemanha, de 77 para 134 e, no Japão, de 66 para 143.

rendimentos português, transformação que, pelo seu lado, exige uma dinâmica de desenvolvimento tecnológico e organizacional propiciadora de ganhos relativos de produtividade.

Coesão Económica e Social: Objectivo Complementar da Liberalização dos Mercados ou Condição Prévia Central na Construção de um Verdadeiro Mercado Interno?

A realização do mercado interno europeu, analisada do ponto de vista das regiões e países periféricos, coloca a questão da coesão económica e social num plano relativamente diferente daquele que parece prevalecer no «senso comum» conflitual que se tem vindo a desenvolver sobre a matéria entre os principais intervenientes²⁴.

Sendo a realização do mercado interno, não um objectivo em si mesmo, mas um instrumento de melhoria das condições de progresso económico e social – questão também muitas vezes esquecida – não podemos deixar de notar que todos os contributos que procuram equilibrar a articulação «mercado interno»/«coesão económica e social» são, necessariamente, meritórios mas, também, como temos procurado mostrar, insuficientes.

191

As disparidades intra-comunitárias, o grau de heterogeneidade social ainda existente e os fortes desníveis de poder económico entre os diferentes agentes económicos actuando no espaço comunitário, não permitem que a questão da coesão económica e social possa ser encarada como um simple complemento da eliminação das barreiras que limitam uma completa liberalização dos mercados.

Para toda a periferia europeia, a criação de um saldo favorável aos movimentos de integração sobre os movimentos de exclusão, na balança das relações intra-comunitárias, depende de forma vital da prévia redução do nível crítico de desigualdade em que se encontram. Para todo o espaço comunitário, a criação de um processo equilibrado de repartição dos custos e

²⁴ Com efeito, têm-se afirmado duas grandes posições: os que apostam decisivamente na abertura dos mercados enquanto factor de melhoria da competitividade das grandes empresas europeias encaradas como pilares de um novo surto de crescimento (originando no médio prazo alguma redistribuição dos ganhos alcançados) e os que, sem contestar a prioridade elevada da realização do mercado interno, não a desligam da realização do objectivo da coesão económica e social justificando, assim, a implementação de medidas complementares e a intervenção para além das meras regras de mercado.

benefícios da realização do mercado interno pressupõe que a verificação de certas metas, em que o objectivo «coesão económica e social» pode ser desdobrado, condicionem o ritmo e o processo de realização do instrumento «mercado interno».

A coesão económica e social do espaço comunitário só terá, assim, conteúdo real se for encarada como o factor-chave de harmonização do(s) processo(s) de integração europeia.

Em grande medida joga-se, portanto, no presente, uma de duas «CEE» no futuro: ou uma CEE mais homogénea e equilibrada nas suas condições de trabalho e de vida constituindo um espaço económico suficientemente competitivo e diferente para fazer face aos desafios económicos norte-americano e japonês ou uma CEE desigual e desequilibrada, com zonas periféricas e subdesenvolvidas (onde se situaria, obviamente, Portugal) que dificilmente poderia enfrentar com sucesso a concorrência internacional.

A crescente referência ao tema do «dumping social»²⁵ constitui, aliás, um bom exemplo das dificuldades de realização do «mercado interno» num quadro de grandes disparidades económicas: não podem existir dúvidas sobre a inevitável ligação entre a inviabilização do «dumping social» e criação, nas regiões periféricas, de um novo desemprego estrutural, no quadro da implantação da livre circulação alargada, tal como não podem, também, existir dúvidas sobre o inevitável caminho de agravamento da condição periférica e das desigualdades sociais para as economias menos desenvolvidas que procurassem encontrar no «dumping social» um dos eixos da sua estratégia para o mercado interno europeu.

192

Mercado interno europeu: dimensão mundial e desequilíbrios intra-comunitários

O «grande mercado de 320 milhões de consumidores» a construir no horizonte 1992 comporta, sob essa referência genérica, um significativo desequilíbrio do peso relativo dos diferentes Estados-membro.

Quer em termos de população, quer, sobretudo, em termos de poder de compra, a distribuição do peso relativo dos diferentes Estados-membros

²⁵ Algumas vezes até, como pressão exercida no sentido de um nivelamento «por baixo» dos direitos sociais e das condições de trabalho como, por exemplo, no processo envolvendo a directiva comunitária sobre os transportes rodoviários.

revela-se bastante enviesada: papel preponderante das grandes economias, inexistência de situações vizinhas da média (que, em população e poder de compra, representa sensivelmente a dimensão do espaço Benelux), posição marginal para as economias mais periféricas e menos desenvolvidas.

QUADRO 10

OS MERCADOS NACIONAIS E O MERCADO INTERNO EUROPEU

(População e poder de compra - 1987)

<i>País</i>	<i>População (Milhões)</i>	<i>%</i>	<i>Poder compra (PIB 10⁹ ECU'S)</i>	<i>%</i>
R. F. Alemanha	61,0	19,1	973,1	26,6
França	55,2	16,9	742,6	20,3
Itália	57,1	17,9	661,4	18,1
Grã-Bretanha	56,6	17,6	554,7	15,2
«Grandes»	229,9	71,5	2.931,8	80,2
Espanha	38,6	11,9	236,6	6,5
Holanda	14,4	4,4	180,0	4,9
Bélgica/Luxemburgo	10,2	3,3	126,0	3,4
Dinamarca	5,1	1,6	88,6	2,4
«Pequenos»	68,3	21,2	631,2	17,2
Grécia	10,0	3,1	38,6	1,1
Portugal	10,2	3,1	31,5	0,9
Irlanda	3,6	1,1	25,0	0,7
«Muito pequenos»	23,8	7,3	95,1	2,6
CEE-12 (total)	322,0	100,0	3.658,1	100,0

Fonte: EUROSTAT.

O mercado interno europeu envolve, assim, «grandes», «pequenas» e «muito pequenas» economias de forma relativamente desequilibrada (cf. quadro 10) -80 % do poder de compra situa-se nos quatro «grandes» (R.F.A., França, Itália e G.B.), enquanto o grupo das economias periféricas e menos desenvolvidas (Irlanda, Portugal e Grécia) representa menos de 3 % do poder de compra total (apesar de representar mais de 7 % da população).

O peso minoritário da população das regiões periféricas –que se pode estimar em cerca de 65 milhões de pessoas (20 % do total)²⁶– pode (tem?), aliás, alimentar a ilusão de que o «gap» entre o processo de eliminação de barreiras à livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais e o processo de redução das desigualdades económicas e sociais é gerível com o reforço das transferências financeiras intra-comunitárias.

Embora internamente desequilibrado, o mercado interno europeu assumirá, no plano mundial, uma posição de grande relevância.

No plano económico, o mercado interno da CEE-12 possui um potencial de crescimento que o pode tornar no maior «grande mercado», aproximando-se já, em dimensão, do mercado interno norte-americano e ultrapassando com nitidez o mercado interno japonês. Factor relevante, nesta comparação (cf. quadro 11), é a estrutura sectorial relativa dos três grandes mercados que, sendo bastante semelhante, permite situar a própria realização do mercado interno europeu no contexto mais alargado da multipolarização da economia mundial.

No plano socio-institucional, todavia, as diferenças são e serão substanciais.

QUADRO 11

*DIMENSÃO E ESTRUTURA DOS GRANDES MERCADOS**(Valor acrescentado, preços correntes - 1985)**[10⁹ ECU'S]*

<i>Actividades</i>	<i>Europa (CEE-12)</i>	<i>E.U.A.</i>	<i>Japão</i>
Primárias	92 (2,9 %)	134 (2,6 %)	55 (3,0 %)
Energia	215 (6,8 %)	281 (5,4 %)	70 (3,9 %)
Indústria	825 (26,1 %)	1.024 (19,5 %)	505 (27,8 %)
Construção	180 (5,7 %)	245 (4,7 %)	128 (7,0 %)
Serviços comercializáveis	1.391 (44,0 %)	2.694 (51,4 %)	880 (48,4 %)
Serviços não comercializáveis	459 (14,5 %)	869 (16,6 %)	180 (9,9 %)
Total	3.162 (100,0 %)	5.246 (100,0 %)	1.817 (100,0 %)

Fonte: COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. DIRECÇÃO GERAL DOS ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS (1988). «1992: la nouvelle économie européenne». *Economie Européenne*, núm. 35, março 1988.

²⁶ 39 das 107 regiões da CEE-12 (cf. quadro 5) com um rendimento per capita inferior a 2/3 da média comunitária: Portugal, Irlanda, Grécia, Espanha (sem 3 regiões: Madrid, País Basco e Catalunha), Itália (11 regiões do Sul e Centro) e Grã-Bretanha (1 região da Escócia).

Em primeiro lugar, Estados Unidos e Japão constituem nações e o respectivo mercado interno funciona como um mercado nacional protegido, enquanto a CEE se tenta, ainda, aproximar do modelo de uma verdadeira comunidade económica num quadro de cooperação entre diferentes nações e o respectivo mercado interno funcionará como um mercado supranacional relativamente aberto.

Em segundo lugar, verifica-se nos Estados Unidos e no Japão uma correspondência entre espaço de estruturação dos mercados e espaço de formulação e condução da política económica que não se verifica na CEE, onde a própria liberalização dos mercados criará uma situação de coexistência de políticas nacionais enfraquecidas com políticas comunitárias embrionárias e limitadas.

Como não nos parece possível pensar um mercado desligado das condições de regulação e socialização das decisões microeconómicas de produtores e consumidores, as diferenças identificadas ajudam a compreender que o mercado interno europeu nunca poderá ser caracterizado rigorosamente pela sua dimensão quantitativa (os 320 milhões), mas antes pela sua especificidade no plano qualitativo.

Os custos da «não-Europa»: uma visão unilateral da realização do mercado interno

195

A avaliação, realizada até aqui, dos resultados esperados e das vantagens potenciais da realização do mercado interno europeu – polarizada pelo projecto dos «custos da não-Europa» (cf. quadro 12) – comporta inúmeras limitações que, a nosso ver, exprimem uma insuficiente percepção do alcance das transformações despoletadas com este processo e uma visão empobrecida dos seus próprios custos e benefícios.

Mercado Interno e Não Mercado Unico

A criação de um espaço de livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas não conduz directamente à criação de um «mercado único» europeu. O mercado interno resultante da eliminação das barreiras intra-comunitárias será um mercado claramente segmentado, quer no plano da oferta, quer no plano da procura.

Apesar das oscilações de terminologia que tendem a tornar equivalentes as designações «mercado interno» e «mercado único», elas cobrem realidades diferentes. O mercado interno europeu só pode assemelhar-se a um

mercado unificado quando se tiverem concretizado as transformações económicas, sociais, culturais e institucionais que representem uma diluição real de fronteiras nacionais nos comportamentos de empresários, trabalhadores e consumidores, isto é, quando a CEE conseguir ser algo de bastante diferente da comunidade económica incompleta que (ainda) é.

Os agentes económicos intervenientes no processo de realização do mercado interno são muito diversificados: desde as empresas (onde se articulam transnacionais japonesas e norte-americanas, grupos europeus de grande dimensão e grandes empresas públicas e privadas de base nacional, num tecido empresarial onde as PME's detêm um peso muito significativo), aos trabalhadores (onde se interpenetram múltiplas clivagens: emigrantes/nacionais, qualificados/não qualificados, empregados/desempregados, forte/fraca mobilidade socio-profissional) e aos consumidores (com estruturas de despesa familiar e formas de integração (exclusão) no (do) modelo de consumo dominante muito variadas.)

A realidade europeia é demasiado complexa para poder ser representada por metodologias de análise que não ultrapassam a simplificação de comportamentos uniformes.

196 *Vantagens e Custos Avaliados no Plano Alargado da Oferta e da Procura e Não Limitados à Redução dos Custos Suportados pelas Empresas*

As potencialidades da realização do mercado interno têm sido avaliadas no quadro limitado dos «custos da não-Europa» o que revela, antes de tudo, o carácter instrumental da «estratégia 92» e o défice de objectivos sociais que ela comporta (as «vantagens da mais-Europa» só poderiam ser avaliadas ligando directamente a abertura dos mercados à realização de objectivos voluntaristas em domínios como a competitividade, o emprego e a cobertura das necessidades sociais).

Conferindo um papel passivo a todos os agentes que não sejam as empresas capazes atingir os níveis críticos mínimos que possibilitarão uma actividade global no espaço comunitário, a avaliação do impacte da redução dos «custos da não-Europa» privilegia, ainda, de forma drástica o mecanismo das «economias de escala» (característico dos sistemas rígidos de produção do paradigma tecnológico em declínio) em detrimento das «economias de gama» (característico dos sistemas flexíveis de produção do paradigma tecnológico em ascensão).

As pequenas e médias empresas, os trabalhadores e os consumidores não surgem como protagonistas neste tipo de abordagem, sofrendo, ao contrário os custos imediatos, em emprego/actividade e poder de compra.

da abertura dos mercados intra-comunitários e os benefícios mediatos dos ganhos de competitividade das grandes empresas. Os desequilíbrios suscitados pela alteração das condições de funcionamento dos mercados exigem, ao contrário, um novo protagonismo destes agentes (a protecção e promoção activa dos interesses dos consumidores comportará, por exemplo, grandes desafios no que respeita à informação, à transparência dos mercados e à publicidade agressiva).

A visão de «economia da oferta», prevalecente numa visão de ganhos de competitividade por redução de custos, levanta um problema adicional: a subestimação do papel da procura e, em particular, do crescimento do poder de compra dos salários, limitará a realização dos ganhos potenciais da eliminação das barreiras à livre concorrência. Realizar o mercado interno num quadro de crescimento lento não parece ser a melhor opção para um espaço tão penalizado em termos de desemprego, nem a melhor maneira de difundir e redistribuir os ganhos esperados.

A estimativa das consequências macroeconómicas da realização do mercado interno, elaborada com as limitações já referidas (subestimação quer dos custos directos prováveis, quer os benefícios potenciais) que lhe conferem o carácter de visão optimista no horizonte de médio prazo escolhido, comporta duas indicações relevantes: a) o impacte inicial (2 primeiros anos) terá efeitos negativos não desprezíveis em termos de emprego, e b) o impacte de médio prazo comporta resultados positivos relativamente modestos (+4,5 % em termos de PIB, -6 % em termos de preços no consumidor e +1,5 % em termos de emprego).

197

A realização do mercado interno, procuramos demonstrá-lo, comporta custos iniciais muito mais fortes e desigualmente distribuídos em desfavor das regiões periféricas e menos desenvolvidas mas, também, vantagens potenciais bastante mais significativas, se conduzida no quadro de uma estratégia global com objectivos sociais para uma actividade económica mais concorrencial e competitiva, isto é, se conduzida fora da visão unilateral de um processo baseado nas grandes empresas, na redução dos seus custos e na exploração de «economias de escala»²⁷.

A existência destes limites no rumo actual da construção europeia é conhecida e tem mesmo suscitado intervenções sobre a «política social da Comunidade» (nota de orientação do comissário M. Marin²⁸) ou sobre a

²⁷ Os magros resultados esperados no quadro desta visão são, aliás, fraco justificativo para tão grande investimento institucional.

²⁸ Onde se destacam como objectivos prioritários: a melhoria das condições de vida e de trabalho, livre circulação e igualdade de tratamento dos trabalhadores, adaptação por antecipação ao grande mercado, reforço da coesão económica e social, desenvolvimento do diálogo entre os parceiros sociais.

QUADRO 12

CONSEQUÊNCIAS MACROECONÓMICAS DA REALIZAÇÃO DO «MERCADO INTERNO EUROPEO»

(Quadro-resumo)

Barreiras/efeitos	«Timing»		
	1.º ano	2.º ano	Médio prazo (6 anos)
Eliminação Controlos de fronteira			
PIB ($\Delta\%$)	- 0,0	+ 0,1	+ 0,4
IPC ($\Delta\%$)	- 0,2	- 0,4	- 1,0
Emprego (milhares)	- 75	- 35	+ 205 a + 225
Abertura dos mercados públicos			
PIB ($\Delta\%$)	+ 0,2	+ 0,6	+ 0,4 a + 0,8
IPC ($\Delta\%$)	- 0,3	- 1,4	- 0,9 a - 1,9
Emprego (milhares)	+ 60	+ 145	+ 240 a + 480
Liberalização serviços financeiros			
PIB ($\Delta\%$)	+ 0,4	+ 0,3	+ 0,8 a + 2,1
IPC ($\Delta\%$)	- 0,5	- 0,8	- 0,8 a - 2,0
Emprego (milhares)	- 225	- 60	+ 230 a + 570
«Efeitos de Oferta»			
PIB ($\Delta\%$)	+ 0,5	+ 0,9	+ 1,7 a + 2,5
IPC ($\Delta\%$)	- 0,6	- 0,8	- 1,8 a - 2,7
Emprego (milhares)	- 285	- 85	+ 690 a + 1.000
Impacte total			
PIB ($\Delta\%$)	+ 1,1	+ 2,8	+ 3,2 a + 5,7
IPC ($\Delta\%$)	- 1,5	- 2,4	- 4,5 a - 7,7
Emprego (milhares).	- 525	- 35	+ 1.350 a + 2.300

Fonte: *Idem*. Quadro 11.

«dimensão social do mercado interno»²⁹ (relatório do grupo inter-serviços). A comparação do conteúdo destas propostas com as que consubstanciam as outras liberdades de circulação (bens, serviços e capitais) não pode deixar dúvidas quanto à sua muito maior generalidade e mais

²⁹ Entendida como o exercício efectivo da liberdade de circulação de pessoas no quadro da construção, em concertação social, de um sistema europeu de relações profissionais (direitos sociais mínimos, convenções europeias, correspondência de qualificações e diálogo social aprofundado).

lenta implementação (por exemplo, a mobilidade profissional intra-comunitária exige uma correspondência de qualificações que, seguramente, só será completada muito para além de 1992).

Os meios financeiros disponíveis para este limitado «acompanhamento social» da realização do mercado interno são igualmente limitados. A duplicação, até 1993, da dotação orçamental dos fundos estruturais (que deverão atingir nesse ano cerca de 1/4 do orçamento comunitário) fica bastante aquém da reforma de fundo que seria necessário introduzir no nível e estrutura do orçamento comunitário (cf. quadro 13): os meios financeiros afectos ao sector agrícola terão ainda um peso determinante (metade) no orçamento comunitário que continuará a representar um valor marginal no PIB comunitário (1,4 %) e nos próprios orçamentos dos Estados-membros (2,5-3,5 %), apesar do alargamento dos recursos financeiros.

QUADRO 13
**ESTRUTURA DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS
 DAS COMUNIDADES EUROPEIAS**
 (10⁶ UC/ECU'S)

Ano	Despesa							Total
	FEOGA	Fundo Social	Fundo Regional	Administrativas e outras				
1965-66	413,0	69,1	—	842,4	31%	5%	64%	1.324,5
1970-71	7.111,3	120,5	—	909,5	87%	2%	11%	8.141,3
1975-76	10.619,9	536,9	450,0	3.171,8	72%	4%	22%	14.778,6
1980-81	23.039,1	1.049,0	1.298,8	10.819,8	63%	3%	30%	36.206,7
1985-86	43.650,4	3.946,0	3.997,3	14.302,3	66%	6%	22%	65.896,0

Fonte: EUROSTAT.

199

O mercado interno, a coesão social e a periferia europeia: algumas questões relevantes

As reflexões realizadas a propósito da «estratégia 92» e do mercado interno europeu pode ser sistematizadas através de conclusões interrogativas (forma que corresponde plenamente ao debate que urge aprofundar):

1. Representando a construção do mercado interno europeu um desafio de enormes proporções para a regulação económica e social que está no centro do desenvolvimento das democracias europeias –praticada até aqui num quadro onde a intervenção estatal e a política económica assumiram um papel-chave na afectação de recursos, redistribuição de rendimentos e estabilização conjuntural– será aconselhável manter por muito mais tempo o desequilíbrio (em ritmo e eficácia) das medidas que visam promover a liberalização dos mercados face às medidas que visam promover a coesão económica e social do espaço europeu?
2. Representando a construção do mercado interno europeu uma inquestionável perda de autonomia das políticas económicas nacionais (pelo menos em matéria de política fiscal, política de preços e política monetária e cambial) não estarão os seus objectivos condicionados a um esforço prévio de unificação socio-política que permita á escala comunitária suprir o défice de instrumentos de regulação económica e social que a liberalização dos mercados criará inevitavelmente (já está a criar)?
3. Representando o mercado interno europeu um desafio acrescido, para as economias menos desenvolvidas, no que respeita à incidência da perda de autonomia das políticas económicas nacionais, não será fundamental preservar margem de intervenção estrutural na orientação do investimento e da especialização produtiva, na redução das disparidades regionais, no fortalecimento do tecido empresarial (PME's, em particular) dos mercados e da concorrência e no desenvolvimento das infraestruturas?

Não passará essa margem de manobra pela negociação de uma nova filosofia de «transição» (agora já não de etapas de adesão, mas de concretização das medidas de abertura de mercados, por exemplo)?

4. Representando a construção do mercado interno europeu, para os países periféricos e menos desenvolvidos, como Portugal, uma ameaça directa de inviabilização rápida de estruturas produtivas e empregos sem competitividade e/ou produtividade para suportarem a liberalização de mercados e o desaparecimento de mecanismos de protecção económica e social de que beneficiavam até aqui, será suficiente a perspectiva da duplicação dos fundos estruturais até 1992?

Não será perfeita miopia não verificar que este menor desenvolvimento implica custos acrescidos –Portugal suportará, muito

provavelmente até, uma subida generalizada de preços e, seguramente, um surto de desemprego estrutural que tenderá a adiar, no nosso caso, a inversão do impacto no emprego do mercado interno europeu (de negativo para positivo)- e a condição periférica.

5. A «Europa social» poderá ser encarada como o resultado de uma política social comunitária, conduzida a partir de Bruxelas (de cima para baixo) e reduzida a um papel secundário e complementar da abertura de mercado ou deverá ser encarada como um processo alargado de nivelamento real de oportunidades, produtividades e condições de trabalho e de vida, apoiado em formas de participação, contratação e concertação à escala europeia?
6. Comportando a realização do mercado interno, para além das suas inquestionáveis vantagens em termos de reforço da competitividade europeia, um perigo, igualmente inquestionável, de periferização das economias e regiões menos apetrechadas ou favorecidas, não serão necessárias medidas específicas englobadas no pacote do mercado interno (e não complementares ou posteriores) que possam garantir uma plena integração com homogeneização de situações e impedir uma progressiva segmentação da CEE calada «socialmente» com verbas dos fundos estruturais para contentar os «excluídos»?
7. A realização do mercado interno não será, finalmente, um desafio crucial à existência e vitalidade de um «european way», não para ser imposto no quadro de uma economia mundial hierarquizada, mas para ser factor de cooperação numa economia mundial mais equilibrada e multipolar, não para ser desperdiçado numa vaga liberal imitativa, mas para ser desenvolvido segundo processos de socialização que, sem travarem o dinamismo do(s) mercado(s) e da concorrência, se apoiem numa democracia alargada e numa ampla participação social?

Las Relaciones CEE - A. Latina

La perspectiva de 1992, como horizonte para la constitución del Mercado Unico Europeo, supone una oportunidad para replantear las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, caracterizadas en los últimos decenios por un proceso de distanciamiento. Con esta hipótesis, **Luciano Berrocal** explora las posibilidades que el nuevo marco europeo, con la participación de los países ibéricos, ofrece para un mayor acercamiento de ambas regiones incidiendo en la importancia que tienen la voluntad y el poder político de la nueva Europa para volver a establecer relaciones de complementariedad e independencia con los países latinoamericanos. 203

Luciano Berrocal

Perspectiva 1992: El Mercado Único Europeo. ¿Nuevo Desafío en las Relaciones Europa-América Latina?

Introducción

La historia reciente de las relaciones entre la Comunidad Europea (CE) y América Latina (AL) está marcada por toda una serie de encuentros fallidos. En los momentos claves del proceso de integración europea, o de acontecimientos similares o importantes en AL, ha vuelto a resurgir la esperanza de recomenzar una relación profunda y duradera entre ambos continentes. No obstante, cuando se analizan friamente las tendencias estructurales de los últimos decenios, se constata un *proceso de distanciamiento* creciente entre ambos continentes¹, que en cierto sentido va más allá del proceso de marginalización de los países latinoamericanos en las relaciones internacionales².

205

La crisis de los modelos de desarrollo tradicional, así como el problema de la deuda, no parecen abrir mejores perspectivas de cara al futuro. Al «benign neglect» económico-comercial, ¿no estamos asistiendo en Europa a un desinterés intelectual creciente por las cuestiones latinoamericanas?

A pesar de los múltiples discursos de la CE³ y del interés de una parte marginal, hay que decirlo, de intelectuales de alto nivel por el tema⁴, no se vislumbran cambios importantes en este aspecto.

¹ Cfr. el excelente análisis de D. C. LAMBERT: «Un piège des globalisations Nord-Sud, le plafonnement des échanges entre l'Europe et l'Amérique Latine», *La Documentation Française*, núm. 4663-4664, abril de 1982.

Una crítica política en: C. BARBARELLA: «Le vaghe risposte della CEE alle attese dell'America Latina», *Politica Internazionale*, núm 7, julio 1986, pp. 17-22.

² Hemos analizado el tema en nuestro trabajo, «Cooperación Conflictiva en el Norte y las relaciones eurolatinoamericanas», en: *Revista/Review Interamericana*, 1983, Vol. XIII, núms. 1-4, pp. 7-39.

³ Para los lectores de habla española podemos recomendar la excelente publicación de *Síntesis*, núm. 4, Madrid 1988, pp. 322 y ss.

⁴ Cfr. *id.*, *Síntesis*, *op cit.*, y las publicaciones de algunos centros universitarios europeos especializados en AL en los temas económicos y políticos principalmente.

1992: ¿una fecha importante para las relaciones CE-AL? En los países iberoamericanos la fecha de 1992 ha despertado sin duda alguna toda una serie de interrogantes, y el hecho de que finalmente los dos países ibéricos –España y Portugal– hayan entrado a formar parte de un conjunto de naciones que son hacedoras de la historia moderna, puede suscitar fundadas esperanzas en este sentido⁵.

No obstante, para el resto de la Europa Comunitaria, 1992 es sobre todo el final de una etapa de «uncommon market»⁶ y el inicio del «mercado único» llamado a crear en una primera fase un gran mercado interno europeo sin restricciones a la libre circulación de los factores de producción, como lo postulaba ya el tratado de Roma; en una segunda fase se espera traducir esa *unión económica* en una *unión política* capaz de encauzar el movimiento de integración hacia nuevos rumbos⁷.

En las notas que siguen no vamos a abordar toda esta compleja problemática llena de esperanzas, de mitos y tal vez anunciadores de desilusiones en muchos casos. Únicamente vamos a ver en *qué medida el proceso de integración europeo en su nueva fase de 1992 puede tener un efecto, si es que lo hay, en las relaciones entre la CE (e indirectamente entre los países europeos) y AL.*

206

Tratándose de un tema prospectivo relativamente poco abordado, nos vemos obligados a proceder más por vía de hipótesis que de análisis concretos. En todo caso, no pensamos que se pueda hacer abstracción de la historia reciente, si queremos evitar la repetición de los errores del pasado, como bien expresa el filósofo Santayana.

Comenzaremos en primer lugar exponiendo algunas de las hipótesis principales relativas al significado para Europa de 1992, para brevemente después hacer mención al proceso de distanciamiento entre Europa y América Latina. Continuaremos nuestra exposición con un análisis de la apertura hacia el sur de la CE en el contexto de pérdida de competitividad –relativa– de Europa con relación a sus competidores internacionales, terminando con un análisis más detallado de los posibles efectos que el Mercado Único puede tener sobre las relaciones con los países en vías de desarrollo y particularmente con AL.

⁵ Abundan las declaraciones y los artículos sobre el posible efecto de la entrada de España y Portugal en la CE. Cfr. por ej. F. ALDECOA y A. NÁJERA: «España en las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina», en *Síntesis, op. cit.*, pp. 309-316.

⁶ Hacemos referencia al importante libro publicado ya hace unos años, y entretanto olvidado, de S. HOLLAND con el mismo título.

⁷ Son abundantes las publicaciones en este sentido. Cfr. el documento de base de la Comisión de la CE, *Completing the Internal Market*, Luxembourg 1985.

Nuestra hipótesis fundamental de trabajo puede expresarse en los siguientes términos:

- a) La mejora en las relaciones entre la CE y AL dependerá en gran medida del grado y profundidad del dinamismo económico interno, sin alteración radical de los frágiles equilibrios internos.
- b) La apertura hacia el Sur de la CE y en particular hacia AL estará condicionada, tanto en su forma como en su contenido, por la posición relativa de la CE en el seno de la cooperación –conflictiva– entre los países desarrollados.

En el fondo estas dos hipótesis derivan de una misma raíz que a nuestro entender constituye el marco de referencia para comprender el nuevo proceso de integración europea. La pérdida de competitividad internacional de las economías europeas -expresada entre otros factores por la pérdida de mercado- y el lento crecimiento interno incapaz de reabsorber el paro masivo, han creado la base de consenso para acelerar el proceso de unificación del hasta ahora mal llamado Mercado Común.

1992: Más Allá de un Proteccionismo de Nuevo Cuño y de Cartelización del Mercado Mundial

207

El Sur, y en especial AL, está acostumbrado a ver y a menudo experimentar los efectos «proteccionistas» de los procesos de integración económica o institucional en el Norte⁸.

Si miramos de cerca la Literatura consagrada al posible significado –en términos comerciales– de 1992, podemos entresacar al menos cuatro hipótesis principales:

Primera Hipótesis: El dinamismo económico engendrado por los diversos mecanismos que se instaurarán en la perspectiva del Mercado Unico provocarán un fuerte crecimiento de las economías europeas, que en definitiva servirá de dinamizador del comercio internacional⁹.

⁸ Piénsese, por ejemplo, en las exportaciones agrícolas de los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay) hacia el Mercado Común, que han disminuido progresivamente a partir de la constitución del Mercado Común.

⁹ Esta es lógicamente la tesis brillantemente defendida por los Servicios de la Comisión de la CE y particularmente por el excelente estudio de «Los costes de la No-Europa», bajo la dirección de P. CECCHINI y publicado con el título de *1992 Le Défi*, Flammarion, París 1988.

Ver igualmente *Economie Européenne*, núm. 35, marzo 1988.

Segunda Hipótesis: 1992 representa un paso más –y muy importante por cierto– en el proceso de defensa del Mercado Común Europeo frente a la pérdida de competitividad de su economía ante sus inmediatos competidores, los Estados Unidos y el Japón, principalmente¹⁰.

Los vocablos de «Fortress Europe» y otros similares reaparecen corrientemente en los discursos originados en los EE. UU., y aunque no se hable de guerra comercial, sí se toman medidas *ad hoc* (La Trade Bill americana por ej.).

Tercera Hipótesis: El proceso de desregulación de 1992 va a provocar desequilibrios internos tales que producirían un incremento notable del paro y el declive de amplios espacios (regiones) de la CE, con la consiguiente agravación de los problemas sociales y el resurgimiento de los sentimientos nacionales en las naciones o zonas más afectadas¹¹, lo cual abocará a un aumento del proteccionismo en el seno del Mercado Común.

Cuarta Hipótesis: En la medida en que la puesta en marcha del Acta Unica Europea refuerza el poder de negociación de la CE en los foros internacionales, 1992 puede desembocar en un nuevo reparto de los mercados internacionales entre Europa, E.E.U.O. y Japón, con efectos negativos sobre todo para los países del Tercer Mundo y para los países menos protegidos¹¹.

208

Alguna de estas hipótesis sirven para fundamentar el proyecto de un incremento en la cooperación regional en la zona del Pacífico¹³. El dinamismo económico y comercial de la región, con tasas de crecimiento que normalmente duplican la de Japón, y con más razón las de la CE, puede verse entrabado por las tendencias proteccionistas en el Norte: proyecto de Mercado Unico en 1992 en Europa y acuerdo entre Canadá y los EE. UU.

No olvidemos que estos países han sabido aprovechar las oportunidades comerciales abiertas por el proceso de reestructuración de las econo-

¹⁰ Es un «leit motive» en las publicaciones y en los discursos provenientes del Pacífico y del otro lado del Atlántico Norte. A modo de ejemplo (entre otros muchos) cfr. *Business week* 1-01.1988, «Laying the foundation for a great wall of Europe».

¹¹ Ver, por ejemplo, B. CASSEN: «Dans la Jungle du Grand Marché», *Le Monde Diplomatique*, septiembre 1988. M. ALBERT Y J. BOISSONNAT: *Crise, Krach, Boom*, Le Seuil, París 1988. Es indudable que frente a este escenario, los Fondos Estructurales, aun cuando hayan sido duplicados (pasando de 7 000 millones de ECUS a 14 mil millones en 1992) se revelarían netamente insuficientes.

¹² La pérdida de competitividad de las economías europeas encontrarían en el Mercado Unico una forma de defender su parte de mercado europeo e internacional.

¹³ *International Herald Tribune*, «Asean Seek Regional Solutions», 3 enero 1989. Así por ejemplo, Australia y Japón han decidido iniciar un amplio estudio sobre los efectos que el Mercado Unico Europeo puede tener sobre la región del Pacífico.

mías europea y americana. Por ejemplo, el déficit comercial de los EE. UU. con los «cuatro dragones» (Corea, Taiwan, Hong Kong, Singapur) se multiplicó por diez en los últimos años (= 34,8 mil millones de dólares en 1987).

La cooperación regional puede ser una forma de responder a los procesos de «integración» en el Norte, y aumentar el poder de negociación en los foros multilaterales, frente a europeos y norteamericanos.

Es posible que en el caso latinoamericano el declive de los procesos de integración y el poco dinamismo de sus economías sean obstáculos mayores para afrontar el comercio internacional de la próxima década.

Estas cuatro hipótesis, y otras muchas que se podrían emitir, no forman un conjunto explicativo coherente de los posibles efectos de 1992 sobre las relaciones de la CE con el resto del mundo. Se trata más bien de «categorías tipo» que nos permitirían entrever alguna de las líneas de fuerza por las que puede orientarse el proceso de integración europea.

Ciertamente, Europa necesita urgentemente restablecer la idea y la realidad de una nueva «pauta europea de crecimiento»¹⁴, que le devuelva la credibilidad interna mediante la creación de puestos de trabajo tan escasos hoy en día, y le asegure la credibilidad externa mediante nuevas formas de cooperación con el Sur (el Mediterráneo, los países ACP y AL principalmente; sin olvidar tal vez los países del Este que parecen llamar de nuevo a las puertas de Europa occidental)¹⁵.

209

Pero legítimamente nos podemos preguntar si una vez más el proceso de integración europea no se ha metido en un callejón sin salida relegando lo político a un segundo plano y esperando que la lógica de integración económico-comercial realice lo que políticamente hubiese sido aconsejable llevar a cabo. Los orígenes del Mercado Común están marcados por la incapacidad europea de construir una Europa unida y solidaria a nivel político. Ya en los años 50 los proyectos políticos más ambiciosos tuvieron que ser relegados (cfr. proyecto de la Comunidad Europea de Defensa) y mucho se teme que el Acta Unica de Europa, fundamento del Mercado Unico de 1992, no guarde una relación similar con el proyecto político –sin

¹⁴ Cfr., por ejemplo, R. Z. LAWRENCE, CH. L. SCHULTZE, eds.: *Barriers to European Growth*, The Brookings Institutions, Washington 1987. A. PIETZ: «L'Europe, dernier recours pour une relance mondiale», *Le Monde Diplomatique*, mayo 1988.

¹⁵ B. CASSEN, *op. cit.*, p.11.

Curiosamente en las propuestas de la Comisión Internacional presidida por BRUNO KREISKY, una de las claves para restablecer el crecimiento en Europa se halla en el intercambio económico y comercial con los países del Este. Ver, por ejemplo, *International Herald Tribune*, «A European Strategy for Jobs», 11-01-89

duda alguna más significativo, aunque «inmaduro»– del Tratado de Unión Europea presentado en 1984 por el Parlamento Europeo¹⁶.

El gran mercado que se espera se concrete después de 1992 nacería así con grandes posibilidades de no poder ir más allá de una amplia *zona de libre cambio* a nivel interno, falto de contar con la instancia política adecuada para tomar grandes decisiones políticas que la gestión del proceso necesita. La ausencia de este poder político puede abocar a nivel externo a una *gestión técnico-burocrática* del Gran Mercado, desligada en muchos casos de las prioridades políticas de Europa, y en consecuencia acrecentaría el proceso lento y tal vez inadecuado de la toma de decisiones y por parte del Consejo Europeo, órgano legislativo de la Comunidad¹⁷.

Sin entrar en detalle y sin agotar el debate sobre 1992, podemos decir con algunos especialistas, nada sospechosos de proponer una Europa anti-negocios, que la ausencia del debate político y el predominio del enfoque «pragmático» puede provocar un vencedor no esperado: «La libertad sin responsabilidad»¹⁸.

Sin embargo, bajo diferentes puntos de vista se ha llegado a la conclusión de la necesaria coordinación de las políticas macroeconómicas, para poder llevar adelante el proyecto de integración y el urgente reparto o ajuste de los mecanismos comunitarios¹⁹. Ahora bien, ¿hasta qué punto se podrían asumir las implicaciones políticas que conlleva la realización del Mercado Unico.

Este vacío político puede resultar, en definitiva, uno de los obstáculos mayores para el funcionamiento del mercado interno y para su apertura hacia los países de AL. A nivel interno, será muy difícil hacer aceptar los «supuestos beneficios» del Mercado Unico a regiones enteras de la CE que saldrán perdedoras en el proceso, si no se cuenta con mecanismos compensatorios eficaces a nivel nacional o europeo.

Por otro lado, a nivel externo es difícil pensar que los agentes económicos –privados en su mayoría– vayan a aventurarse a incrementar sus intercambios con países con los que la rentabilidad (return) puede situarse más allá del corto plazo.

¹⁶ Ver, por ejemplo, D. SIDJANSKY: «Del Proyecto de Tratado de Unión del Parlamento Europeo al Acta Unica de Europa», en *Integración Latinoamericana*, año 13, núm. 131, enero-febrero 1988, pp. 3-17.

¹⁷ Sir F. CATHERWOOD, *cit.* por B. CASSENS.

¹⁸ *The Economist*, «Europe's Internal Market», 9 julio 1988.

¹⁹ Cfr. Informe PADOA-SCHIOPPA: *Efficiency, Stability and Equity*, Comisión de la CE, 1987.

Informe CECCHINI, *op. cit.*, «Pour que le marché intérieure libère toutes ses virtualités, des politiques macroéconomiques visant à soutenir la croissance, semblent indispensables», p. 224.

A nuestro entender la nueva estrategia europea de crecimiento y de creación de empleo difícilmente podrá cumplir sus objetivos esenciales si, como hasta el presente, se siguen soslayando las implicaciones políticas del proyecto económico.

Es posible que la propuesta *Kreisky*²⁰, apoyada en parte en la dinámica de liberalización económica, pero unida a una cierta «intervención selectiva» del Estado Nacional, esté más cerca de la tradición europea y en cierto sentido complete el vacío de poder político que se constata en el proyecto de la Europa de 1992.

En este supuesto, las relaciones con los países en desarrollo y en especial con AL, podrían formar parte de una *estrategia política* de acercamiento económico, comercial y tecnológico entre ambos continentes, basado en intereses convergentes. Pero esta hipótesis es por el momento bastante marginal en el proyecto de 1992, tal como puede resultar de la sola dinámica de la liberalización y desregulación.

Las Relaciones CE-AL: ¿Un Proceso de Distanciamiento Reversible?

211

Abundan los análisis de las relaciones comerciales entre la CE y AL²¹, todos ellos no hacen más que confirmar el proceso de declive (relativo) de los intercambios entre ambos conjuntos. Las interpretaciones sobre la marginación de AL en el comercio exterior de la CE son divergentes. Los unos, principalmente por parte latinoamericana, insisten en las prácticas proteccionistas de los países europeos, mientras que los otros hacen hincapié sobre todo en la no adaptación de las economías latinoamericanas a las transformaciones del mercado mundial. Un ejemplo clásico de los primeros es la política agrícola común de corte claramente proteccionista; y un ejemplo clásico de la segunda perspectiva es la penetración del mercado europeo por los productos provenientes del sureste asiático.

Por otro lado, la relativa marginación comercial de los países «protegidos» por los diferentes Convenios de Lomé tiende a reducir fuerza al argumento del efecto automático generador de comercio de los acuerdos, faltos de estructuras económicas, comerciales, financieras y tecnológicas convenientes. El Convenio de Lomé, criticado a menudo como una relación neocolonial bajo la perspectiva de la teoría de las dependencia, no es, en cuan-

²⁰ Cfr. recensión en el *IHT*, 11-01-1989.

²¹ Ver, por ejemplo, los estudios recopilados por *Síntesis*, *op. cit.*

to tal, causa de la asimetría en las relaciones Norte-Sur, sino más bien una consecuencia de la misma; y las relaciones CE-ACP, aun cuando pueden ser tachadas de desiguales, no por ello tienen un carácter inevitable de explotación o de dominación²². En este sentido, la búsqueda por parte de algunos países latinoamericanos de entablar relaciones tipo Lomé con la CE no estaría exenta de fundamento sólido²³.

Al mismo tiempo la «crisis» latinoamericana, que no puede ser reducida a la crisis de la Deuda, ya que ésta es a nuestro entender una manifestación más de la primera, no podrá ser superada sin cambios importantes en su estrategia de desarrollo²⁴, y sobre todo de una nueva estrategia de crecimiento hacia afuera y de una inserción diferente en la económica internacional.

Es aquí donde la posible convergencia de intereses entre la CE y AL puede aparecer más claramente y donde pueden adquirir importancia los efectos externos del Mercado Unico Europeo de 1992.

No obstante pensamos que es importante comprender las limitaciones económicas y políticas, que conlleva esta apertura mutua, para no levantar falsas expectativas, como puede haber sido el efecto, relativamente marginal, del compromiso europeo en América Central²⁵.

212

Desde hace años las relaciones CE-AL se han centrado en el acceso al Mercado Europeo de los productos latinoamericanos. Los países de América Latina han experimentado en carne propia los efectos complejos de la *escala de privilegios* de los mecanismos preferenciales de la política comercial comunitaria.

Curiosamente, la mundialización de los intercambios y la reestructuración de la economía internacional no han favorecido las relaciones entre Europa y AL²⁶. Si comparamos, por ejemplo, dos grandes períodos de fuerte crecimiento en la internacionalización de las economías, el final del siglo pasado y los tres últimos decenios, descubrimos que el peso relativo

²² Cfr. J. RAVENHILL: *Collective clientelism. The Lomé Conventions and North-South Relations*, Columbia University Press, núm. 9, 1985, pp. 2-3.

²³ Tal es el caso de República Dominicana.

Nos permitimos hacer referencia a nuestro artículo «Las relaciones entre Europa y República Dominicana», en: *Homines*, Puerto Rico, núm. 1, 1986. pp. 156-178.

²⁴ B. BALASSA, G. BUENO ET AL.: *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, México, Río de Janeiro, Washington 1986.

²⁵ A pesar de las declaraciones e intervenciones selectivas, la influencia europea ha sido más bien mínima en los acontecimientos de la región

Cfr. Análisis del Seminario sobre AL, presidido por el prof. J. DOMÍNGUEZ, Center for International Affairs, Harvard University, 1987-88 (Notas del autor).

²⁶ Cfr. el excelente artículo de D. C. LAMBERT, *op. cit.*

del comercio de los países de la cuenca del Plata, incluido Brasil, no ha vuelto a recuperar los niveles de antes de 1914²⁷.

La Lógica de la Apertura hacia el Sur: Proceso de Integración y Relaciones con el Exterior

La apertura hacia el Sur de la CE es una constante desde su fundación. Los Convenios de Lomé, la política de relaciones «especiales» con los países ribereños del Mediterráneo, así como el último proceso de ampliación mediterránea de la CE obedecen tanto a una necesidad de búsqueda de mercados cuanto a la necesidad estructural de Europa de garantizar una cierta «Seguridad Económica» para unas economías fuertemente dependientes del exterior²⁸.

Ciertamente la CE es la región desarrollada más abierta a los intercambios exteriores, aunque en los últimos años la parte de la CE en el comercio internacional no ha dejado de disminuir.

CUADRO 1

COMERCIO INTERNACIONAL

213

(Exportación de bienes-FOB, 1973-1986)

	1986		1973
	Valor (*)	%	%
Global.	2 119	100.0	100.0
CE.	796	37.6	38.2
USA.	217	10.2	12.5
Japón.	210	9.9	6.4
Sur-Asia (**).	132.4	6.3	2.7

(*) Miles de millones USA.

(**) Taiwan, Hong Kong, Corea del Sur, Singapur.

Fuente: GATT.

En los últimos años el mapa del comercio internacional está cambiando con la emergencia del bloque asiático. En 1983, por ejemplo, el volumen del comercio transpacífico fue superior por primera vez al volumen del co-

²⁷ Id. p. 64.

²⁸ Cfr. nuestro artículo, «La apertura hacia el Sur de la Comunidad Europea. ¿Qué perspectiva de desarrollo?», *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid 1986, pp. 717-740.

mercio transatlántico. Ya en 1987 los países asiáticos (Taiwan, Corea y Hong Kong) entraron a formar parte del Club de los 20 primeros países exportadores.

Por contra, entre 1973-1986 todos los países de la CE, con excepción de Italia y España (que aumentaron respectivamente en un 18% y en un 44,5%), pierden posiciones en la exportación de productos.

CUADRO 2

PORCENTAJE Y RANKING DE LOS VEINTE PRINCIPALES PAISES EXPORTADORES DE BIENES (1973-1986)

export FOB

Ranking		Países	% mundial		Evolución (73-86) (%)	Valor 1986 \$ millares
1986	1973		1986	1973		
1	2	Rep. Fed. Alem.	11.5	11.8	- 2.6	243.3
2	1	EE. UU.	10.3	12.5	- 21.3	217.3
3	3	Japón.	9.9	6.4	+ 54.6	210.8
4	4	Francia.	5.9	6.3	- 6.8	125.0
5	5	Gran Bretaña.	5.0	5.2	- 4.0	10.0
6	9	Italia.	4.6	3.9	+ 18.0	97.8
7	10	Rusia.	4.6	3.7	+ 24.3	97.3
8	6	Canadá.	4.2	4.4	- 4.8	89.7
9	7	Holanda.	3.8	4.2	- 10.5	80.5
10	8	Bélgica-Lux.	3.2	3.9	- 21.8	68.8
11	27	Taiwan.	1.9	0.8	+ 137.0	39.8
12	12	Suiza.	1.8	1.7	- 5.9	37.4
13	11	Suecia.	1.8	2.1	- 16.7	37.3
14	24	Hong Kong.	1.7	0.9	+ 88.9	35.4
15	39	Corea del Sur.	1.6	0.6	+ 166.6	34.7
16	20	China.	1.5	1.0	+ 50.0	31.2
17	23	España.	1.3	0.9	+ 44.5	27.2
18	16	Rep. Dem. Alem.	1.2	1.3	- 8.3	25.5
19	14	Arabia Saudita.	1.1	1.6	- 45.5	23.5
20	—	Australia.	1.1	—	—	22.7
Total sobre 20.			78.0	74.0		1 652.2
Total mundial.			100.0	100.0		2 119.0

Fuente: GATT.

Al mismo tiempo, esta relativa marginación de Europa en el comercio internacional se acompaña de un doble fenómeno²⁹. En primer lugar el comercio mundial tiende a desplazarse hacia la zona del Pacífico, con dos co-

²⁹ *International Herald Tribune*, núm. 32926, 3 enero 1989.

rrientes principales claramente definidas: a) La corriente Pacífico-América del Norte y b) La corriente interna entre los países del sureste asiático y Japón. Así, por ejemplo, en 1987 el Japón y los nuevos países industrializados asiáticos (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur) representaban el 15% del PNB mundial y el 17% del comercio internacional. El comercio entre los países de la zona asiática del Pacífico (países citados más China) fue de 189 mil millones de dólares en 1987, con un aumento del 30% con respecto a 1986.

El comercio entre estos países y los EE. UU. fue de 258 mil millones en 1987, con «solamente» un incremento del 14% con respecto a 1986.

Las previsiones para 1990 son de un volumen de intercambios similares entre el comercio de estos países y los EE. UU., y el comercio intrarregional del Pacífico.

Por otro lado, los intercambios intercontinentales de Europa se centran en el polo desarrollado del Norte y particularmente en el continente europeo.

Si es cierto que la Europa comunitaria es la región desarrollada más abierta a los intercambios exteriores, también es cierto que ella no es la más abierta a los intercambios intercontinentales. El mercado intracomunitario es predominante y los intercambios exteriores se concentran en una zona restringida situada al Norte, Este y Sur inmediatos de la Comunidad (entre el 50 y el 60% de los intercambios), con un círculo de atracción en dirección del Este, del Medio Oriente y del Norte de Africa, que totalizan cerca de un 80% del comercio. La apertura hacia el exterior de esta zona se reduciría, por consiguiente, al 20%, y en realidad este intercambio está centrado en dos terceras partes en los dos grandes polos desarrollados del Norte (Estados Unidos y el Japón). Los intercambios con los países en desarrollo están orientados mayormente por la demanda de materias primas o de energía, bastante sensibles al coste del transporte. La importación de productos industriales (aproximadamente el 3% de los productos manufacturados importados por la Comunidad Europea) es muy sensible a las diferencias de precios y de costes.

En cierta medida parecía que el incremento de los intercambios intracomunitarios ha sido hecho a expensas de los intercambios extracomunitarios. Entre 1958-1980, el incremento de los intercambios intracomunitarios se ha multiplicado por 23 (con base en las exportaciones), mientras que el comercio extracomunitario lo había hecho por 11. Es posible que esta tendencia persista en el futuro y que siga aventajando a la economía más dinámica en este sentido (la RFA)³⁰.

³⁰ Cfr. nuestro artículo, «La apertura hacia el Sur de la CE», *op. cit.*, p. 719.

1992 y el Desarrollo del Mercado Interno: su Influencia en las Relaciones con América Latina

El mercado interno de la CE

Muy a menudo se tiende a hacer comparaciones entre el Mercado Interno de la CE, de EEUU y del Japón. En términos de población la CE, con 323 millones de habitantes, constituye el mercado más importante en el mundo industrializado (244 millones en los EE. UU. y 122 millones en el Japón)³¹.

En términos del PNB, la CE con 3 669 «billions» de ecus y los EE. UU. con 3 869 «billions» tienen un peso parecido, y Japón casi a mitad de camino con 2 058 «billions» de ecus.

No obstante, este tipo de cifras explican mal la realidad. Lo mismo sucede con las relativas al comercio exterior de la CE, en las que se contabilizan como tales los intercambios entre los países de la CE, mientras que en los EE. UU. sólo se contabilizan los intercambios con el exterior.

216

La *fragmentación* de los mercados europeos es posiblemente el reto mayor para el post-1992³². Existe ciertamente la posibilidad teórica de un gran mercado, pero ¿puede hacerse realidad práctica sin la *voluntad* y el *poder político* necesarios para una coordinación europea de las diferentes políticas macroeconómicas?

Por otro lado, cuando se analizan los sectores claves de las economías del «triángulo» Norte (CE, USA, JAP.), se puede constatar la debilidad estructural del polo europeo. En el proceso de *innovación constante*, característica distintiva de las economías modernas, Japón y EE. UU. van muy por delante de Europa³³. Incluso en sectores claves, Japón parece superar a sus dos rivales. Por ejemplo, el porcentaje japonés de patentes americanas creció del 4 al 19% en los últimos 15 años, mientras que el americano descendió del 73 al 50%. En el comercio mundial de productos electrónicos el porcentaje japonés subió del 21 al 27%³⁴.

El proceso de innovación es un fenómeno muy complejo que requiere capacidad de invención y de adaptación, métodos eficientes y flexibles de

³¹ Ver estadísticas en mayor detalle en EEC COMMISSION: «1992: The New European Economy», marzo 1988.

³² Crf. Informe CECCHINI, *op. cit.* pp. 45-162: «Le Marché fragmenté».

³³ A. J. PIERRE, editor: «A high technology gap, Europe, America, and Japan», Council on Foreign Relations, N.Y. 1987.

³⁴ *International Herald Tribune*, 10 enero 1989.

producción, una clase empresarial capaz de visión a largo plazo, existencia de sindicatos decididos a apostar por el reto de la modernización de la economía aunque a corto plazo signifique la pérdida de puestos de trabajo, etcétera. Ahora bien, el Mercado Único, tal como está previsto es ciertamente una condición *sine qua non*, pero *no es una condición suficiente* para contrarrestar el relativo declive de Europa occidental en la economía internacional.

La existencia hipotética de un mercado sin fronteras puede abrir nuevas perspectivas a ciertos actores económicos. El proceso de liberalización y desregulación es posiblemente necesario, pero el «ejemplo» americano y japonés tienden a mostrar que ese camino no es suficiente. EE. UU., a pesar de su gran mercado interno y del amplio proceso de desregulación, no logra equiparar el dinamismo japonés, una economía con fuerte intervención/asociación Gobierno-Industria y no exenta de «dirigismo estatal».

Ahora bien, *el atraso relativo de la economía europea es a nuestro entender uno de los obstáculos mayores para abrir su mercado a los países menos desarrollados*. Al mismo tiempo las diferentes ampliaciones de la CE original, con el consiguiente aumento de la heterogeneidad interna, no son en sí un factor positivo para entablar nuevas relaciones con los países de desarrollo intermedio como AL. El exceso de *demanda de «solidaridad interna»* con relación a la oferta disponible por parte de los países y regiones europeas, que serán beneficiadas del proceso de liberalización, puede reducir las posibilidades de cooperación con el exterior.

217

Posibles efectos del mercado único sobre los países en vías de desarrollo

Ya conocemos la posición oficial que en el fondo se deriva de la teoría clásica del comercio internacional: la liberalización del comercio favorecerá un mayor dinamismo que será benéfico también para los países no miembros de la CE.

Los *efectos negativos* pueden ser *directos* o *indirectos*. Los efectos directos están ligados a la «pirámide de privilegios» acordados por la CE a los países en vías de desarrollo en función de múltiples criterios. En este sentido las preferencias acordadas a los países mediterráneos y ACP hoy, o mañana a los países del Este, pueden tener un efecto negativo sobre los intercambios con AL, tal es el caso actual con ciertos productos tropicales, como el azúcar o incluso el café.

Los efectos negativos indirectos, resultantes de las diferentes políticas macro y microeconómicas ligados a la creación del Mercado Unico, son menos cuantificables, aunque no por ello menos importantes.

Como decíamos más arriba, la creación del Mercado Unico, y con ello los resultados positivos esperados, no será posible sin un alto grado de transferencia de poder político de los Gobiernos Nacionales hacia las instituciones europeas, sobre todo en las cuestiones comerciales, industriales, monetarias e incluso presupuestarias. Ahora bien, en este supuesto, el margen de maniobra de los Gobiernos Nacionales quedaría altamente reducido. Para compensar esta pérdida de soberanía, que en la hipótesis de un mercado abierto favorecería a las economías más competitivas, habría que postular un incremento de la transferencia de recursos de alguna de las ganancias en productividad hacia las economías más atrasadas.

218 La experiencia pasada tiende a demostrar la extrema dificultad de hacer converger esta demanda-oferta de solidaridad a nivel comunitario entre regiones-naciones favorecidas o afectadas por el proceso de integración. Por consiguiente es posible que ante el coste elevado del proceso de ajuste³⁵, y ante la ausencia de mecanismos de solidaridad comunitarios, se tienda a reforzar *políticas comerciales proteccionistas* que, combinadas a una política de ayuda a las regiones más afectadas, pueden comprometer los efectos positivos esperados de la supresión de barreras en el interior de la CE.

Igualmente, como habíamos señalado más arriba, otro efecto negativo indirecto puede resultar del proceso (lento y complejo) de decisión a nivel europeo, y en las cuestiones importantes que afectan al Mercado Unico la mayoría cualificada no será suficiente.

El proyecto de Creación del Mercado Unico y las Consecuencias Externas

El proyecto del Mercado Unico nace en el contexto del debate europeo sobre el crecimiento económico y la necesidad de generar empleo³⁶, y en la condición de éxito que sería necesario promover³⁷.

³⁵ Cfr. B. CASSEN, *op. cit.*

³⁶ Cfr. el informe M. ALBERT y BALL en 1984 sobre la economía europea y su diagnóstico sobre la esclerosis europea.

³⁷ Ver, por ejemplo, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO: «The Single Act. A new Frontier for Europe», febrero 18, 1987.

En este importante debate, las consecuencias externas del Mercado Unico son un elemento marginal. Tanto la Comunicación de la Comisión como el Informe Padoa-Schioppa, como más tarde el Informe Cecchini, insisten en la lógica de la *integración europea* y en los beneficios que ella puede aportar al crecimiento económico y, por lo mismo, a la promoción del empleo. En todos estos informes las cuestiones políticas implícitas en el proyecto del Mercado Unico o en la transferencia de poderes nacionales en materias comerciales son abordadas únicamente de forma directa.

No obstante podemos intentar resumir algunos de los efectos *positivos-negativos*, resultantes de los procesos de *desregulación* y de *reforzamiento* de las políticas comunitarias, en particular las políticas comerciales y monetarias. Estos efectos se fundamentan en gran parte en la interdependencia entre la liberalización del mercado interno y la liberalización del comercio exterior³⁸. Aun a sabiendas de lo arriesgado de la operación, podemos proponer un cuadro general inspirándonos en la literatura sobre el tema³⁹.

CUADRO 3

EFFECTOS DE LA INTEGRACION EUROPEA

Efectos Positivos

1. Aceleración del *crecimiento* como resultado de:

- Liberalización y desregulación interna.
- Mejora en la previsión de políticas por efecto de la coordinación comunitaria.
- Supresión de políticas deflacionistas.

2. Mejora del *acceso al mercado* comunitario:

- El voto mayoritario elimina una forma de proteccionismo.
- El mercado único reduce costes de información sobre terceros mercados.
- Posibilidad de realizar mecanismos de escala reductores de presiones proteccionistas.

Efectos Negativos

1. No se dan cambios significativos de *crecimiento*:

- Liberalización interna contrarrestada por políticas proteccionistas hacia el exterior.
- Tipo de cambio recesivo para los Estados más débiles.
- Competencia con el yen y el dólar produce inestabilidad.
- Desequilibrios regionales presionan hacia un mayor control nacional.

2. Reducción del *acceso al mercado*:

- El voto mayoritario puede favorecer al *lobby* proteccionista.
- Los principios de normas de origen no garantizan el acceso a todo el mercado europeo.
- Efectos de desviación de mercado.
- La política comercial rompe la solidaridad interna de la CE.

³⁸ H. GIERSCH: «Internal and External Liberalization for Faster Growth», *Economic Papers*, Comisión de la CE, 1987.

³⁹ P. PRAET: «Potential Effects of completing Ec's internal market on LDCS» (mimeo), University of Brussel, 1987.

CUADRO 3

EFFECTOS DE LA INTEGRACION EUROPEA (Continuación)

Efectos Positivos

- Supresión de barreras nacionales.
- El mercado interno provoca presiones externas para mejorar el acceso a los mercados.
- La experiencia adquirida en la liberalización del mercado interno puede ser útil para la liberalización del mercado externo.
- Las políticas comerciales estratégicas pueden conducir a vender la tecnología a un precio reducido.
- Se reducen los problemas presupuestarios de la Comisión y pueden fomentar un cambio de políticas sectoriales como la PAC.

3. *inversión directa* en el extranjero puede aumentar como efecto de:

- economías de escala en la información;
- promociones comunes;
- más disponibilidades monetarias derivadas del crecimiento y de ahorro de sobrecostos de las empresas.

4. Política de *Cooperación*:

- La coordinación comunitaria reduce los costes.
- Se pueden concentrar esfuerzos como fruto de mejor coordinación.

Efectos Negativos

- Las políticas estratégicas en materia comercial refuerzan la tendencia oligopolista del comercio internacional.

3. La *inversión directa* en el extranjero se puede desviar como resultado de la liberalización de capitales y la creación de paraísos fiscales en el interior de la CE.

4. Política de *Cooperación*:

- Ausencia de cohesión interna puede paralizar mecanismos existentes.
- Dispersión de la ayuda.
- Introducción de la cláusula de reciprocidad para algunos países.
- Introducción de la condicionalidad: ayuda ligada a compra de productos y servicios del país donante.

220

a) *Efectos positivos*:

Ya hemos discutido el tema del *crecimiento económico* y pensamos que el Informe Cecchini ha abordado en forma competente los aspectos positivos; no obstante, la ausencia de coordinación de las políticas económicas plantea una amenaza seria. Las dificultades que encuentra el proyecto del Sistema Monetario Europeo y el tal vez indispensable «Banco Central Europeo» son una muestra de las dificultades del Mercado Unico. No cabe duda que en la hipótesis de una mayor integración monetaria europea los países de América Latina podrían resultar beneficiados ya que podrían acogerse a una moneda más estable, dada la necesidad estructural europea

de estabilizar el comercio con el Sur para garantizar su seguridad económica a largo plazo.

En lo que se refiere al acceso al Mercado Único se puede esperar que la vuelta relativa al *voto cualificado* elimine un importante factor de proteccionismo, a menudo exigido por las naciones o sectores más débiles frente a la competencia exterior.

Más importantes nos parecen los efectos derivados de la liberalización del comercio. Podemos resumir las ventajas recordando algunos de los puntos más importantes:

El Mercado

- La posibilidad de que las firmas europeas puedan sacar provecho de las economías de escala en el mercado interno, podrá mejorar su eficiencia y, por consiguiente, reducir las presiones proteccionistas.
- El incremento en el margen de preferencias, concedido a los Estados miembros de la Comunidad, favorecerá los esfuerzos conjuntos de los países no miembros para liberalizar el mercado externo de la CE. La experiencia adquirida en la liberalización del mercado interno puede constituir un factor positivo suplementario.
- Con la realización del mercado interno tendrán que desaparecer medidas proteccionistas, tales como el recurso a las barreras arancelarias u otras semejantes.
- Los límites presupuestarios, así como la necesidad de incrementar las ayudas estructurales a las regiones más afectadas de Europa, pueden favorecer la reforma de la política agrícola común; por ejemplo, en la dirección de reducir el peso de la agricultura en el valor añadido de las economías del norte de la CE⁴⁰.

221

En lo que se refiere a los efectos positivos, podemos suponer de momento que las economías de escala resultantes del Mercado Único, pueden favorecer la inversión extranjera de la CE y, por lo mismo, reforzar la política de ayuda y de cooperación en cuanto ésta devendría una política comunitaria auténtica.

b) *Efectos negativos:*

Se puede igualmente hacer una lectura negativa, y las razones tampoco faltan. La liberalización del mercado interno puede ir acompañada de un

⁴⁰ PRAET, *op. cit.*, p. 11.

aumento del proteccionismo externo comprometiendo el crecimiento esperado de la CE, y la pérdida de competitividad de las economías europeas frente a las de EE. UU. o el Japón no favorecería nuevos acuerdos con el Sur. Al mismo tiempo la coordinación de la política monetaria bajo la égida de la RFA, preocupada más por el control de la inflación que por la generación de empleo, puede afectar al potencial de expansión necesaria de otras economías europeas.

El acceso al Mercado Único puede hacerse más difícil. El proceso de decisión sigue siendo lento y no elimina los doce centros de poder que constituyen los estados miembros. Los países periféricos de la CE pueden salir altamente afectados por el efecto de concentración de la riqueza y del poder en las regiones más avanzadas y reforzar las tendencias proteccionistas.

El proceso acelerado de integración económica puede incrementar la tendencia hacia la concentración de las corrientes comerciales en el seno de la CE, en detrimento, o al margen, de las corrientes externas⁴¹. En este caso se asistiría a una concentración aún mayor de las corrientes comerciales europeas, con una mayor fuerza de atracción de las economías del Mediterráneo y del Este de Europa, en detrimento de los otros bloques comerciales, principalmente AL y África.

222

La «reconquista» de la competitividad tecnológica supondrá, entre otras cosas, la protección de aquellas firmas o sectores comprometidos en la innovación de productos o de procedimientos considerados importantes para la CE. Con ello se incrementarán las «rentas monopolistas» derivadas de esta innovación y la aplicación de «Unfair Trade Practices» que podría afectar las importaciones de productos originarios de AL, que incorporarán una tecnología sin curso legal (unlicensed) en la CE.

Igualmente la ausencia de crecimiento y el efecto proteccionista podría afectar las inversiones en la misma Europa y reducir, por lo mismo, la inversión en el exterior e incidir en la política de desarrollo.

Reconocemos que este tipo de razonamiento es altamente especulativo. A veces un mismo argumento puede servir para colocar un efecto indistintamente en el lado positivo o negativo. Sería necesario ir más allá y hacer un análisis detallado por producto o sectores que son particularmente importantes en el comercio, actual o futuro, de Europa con los países en vías de desarrollo y particularmente con AL. Pero incluso en este caso es difícil hacer previsiones más o menos exactas, dadas las transformaciones constantes y aceleradas del sistema económico. El caso español puede servir de piedra de toque para relativizar este tipo de análisis: cuando en general los

⁴¹ D. C. LAMBERT, *op. cit.*, p. 64 y ss.

estudios preveían una concentración del comercio y de las inversiones intensivas en alta tecnología e investigación en el centro de Europa, el dinamismo interno de la economía española está cambiando esa tendencia, y ciertas zonas –mediterráneas en general– se están convirtiendo en áreas de expansión y de concentración de la innovación.

En lo que se refiere particularmente al posible efecto que 1992 puede tener sobre el comercio con AL, puede legítimamente preguntarse hasta qué punto los países europeos seguirán recurriendo a prácticas comerciales proteccionistas en la mayor parte de los casos, para defender sus industrias en declive y realizar los ajustes macro y microeconómicos indispensables. En principio el Mercado Unico podría eliminar los obstáculos internos para esta urgente reestructuración de las economías europeas. Queda por ver si esta apertura interna va a ser seguida por una apertura externa correspondiente y si esta hipotética apertura sería favorable a los países de AL.

Como hemos dicho más arriba, la cuestión clave para la apertura del mercado comunitario sigue siendo la intensidad del *crecimiento económico* y la recuperación de la *competitividad* de las economías europeas con respecto a las economías de EE. UU. y del Pacífico principalmente.

La cláusula de la *reciprocidad* tan discutida estos momentos está destinada precisamente a defender el mercado europeo de los competidores provenientes de los otros bloques desarrollados.

223

Tradicionalmente el Mercado Común Europeo ha estado más abierto al comercio internacional que los EE. UU. o Japón. No obstante podemos enumerar cinco instrumentos de política económica comercial que pueden alterar el comercio con AL: a) la Política Agrícola Común (PAC); b) los acuerdos especiales con países miembros del Convenio de Lomé y con los países de la cuenca del Mediterráneo; c) la política europea hacia sectores considerados sensibles (acero, por ejemplo); d) el Acuerdo Multifibras, y e) el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).

Estos y otros instrumentos más sutiles constituyen obstáculos mayores para abrir el mercado interno a los países de AL, y de poco sirven las declaraciones de buena voluntad que a menudo se escuchan en los encuentros eurolatinoamericanos. No pensamos que 1992 signifique un cambio radical en estos temas.

La PAC, por ejemplo, no va abrir fácilmente su mercado interno y es difícil pensar que las exportaciones altamente subvencionadas vayan a desaparecer en un futuro próximo⁴². En lo que se refiere al Convenio de

⁴² J. P. CHARVET: *Désordre Alimentaire Mondiale*, Hatier, París 1987.

Lomé, y todavía con más razón a los acuerdos con la cuenca mediterránea, es lógico pensar que 1992 no va a aportar cambios importantes. Más aún, es posible que se incrementen las corrientes comerciales entre la CE y los países del Mediterráneo por efecto de una mayor interdependencia económica entre el Norte y el Sur de Europa. En esta perspectiva, la última ampliación mediterránea de la CE y los acontecimientos políticos internacionales de distensión Este-Oeste pueden favorecer una desviación del comercio comunitario hacia el Mediterráneo y hacia el Este de Europa.

Con respecto a la política *proteccionista de sectores sensibles*, mucho dependerá de las transformaciones profundas que 1992 puede provocar en las economías europeas. No obstante, dada la *heterogeneidad* de las economías europeas, es difícil pensar en una reducción en este tipo de políticas. Lo mismo podemos decir del Acuerdo Multifibra, del SPG y de otros mecanismos comerciales.

1992, en cuanto tal, no tendrá un efecto automático en estos temas. Lo que sí se puede suponer es que, dado el mayor grado de dependencia exterior de la economía de la CE y de la necesidad estructural de Europa de estabilizar los intercambios internacionales, la Europa del Mercado Único podrá estar en mejores condiciones para negociar en los foros internacionales y, sobre todo, para hacer un «trade off» global con los EE. UU. y Japón en temas vitales que afecten a los países en vías de desarrollo.

224

En lo que se refiere a la capacidad de las economías latinoamericanas para penetrar en el mercado europeo, podemos decir que, en teoría, sería posible parar o reducir el proceso de distanciamiento comercial entre ambos mercados. Pero ello exige cambios importantes en las políticas comerciales y en las estrategias de desarrollo actuales para provocar un mayor grado de interdependencia entre las economías europeas y latinoamericanas. Es significativo, por ejemplo, que a pesar de la presencia relativamente importante de las grandes multinacionales europeas en AL, y particularmente en Brasil, no se descubre un incremento significativo de las corrientes comerciales entre la CE y AL.

Las multinacionales europeas en AL se implantan sobre todo para penetrar mercados nacionales «cautivos», y de forma secundaria para exportar hacia terceros países (caso del Brasil); sólo de forma marginal se emplea esta presencia para reexportar hacia Europa⁴³.

⁴³ PH. POCHE y P. PRAET: «Trade Relations Between Brazil and European Community» (mimeo), U.L.B. 1987, pp. 21-22.

Conclusión

No pensamos que en el estado actual del proceso de constitución del esperado «Mercado Unico» europeo se puedan sacar conclusiones definitivas.

La internacionalización de las economías modernas así como el proceso de innovación introducen procesos de cambios constantes y profundos que pueden alterar, en períodos de tiempo relativamente cortos, las coordenadas del proceso integrador.

Ciertamente el factor clave lo seguirá constituyendo la capacidad de las economías europeas para embarcarse en un proceso de crecimiento sostenido, generador de puestos de trabajo de alta calidad, y correspondiente a las exigencias culturales y económicas de Europa. Ahora bien, el Mercado Unico, tal como está diseñado, no parece constituir una base totalmente adecuada para este nuevo dinamismo económico. Es posible que el paradigma «liberal o neoliberal» que asigna a las variables económicas o comerciales el papel central en el proceso de integración europea, se revele una vez más insuficiente.

Si lo político, en el sentido profundo del término, no vuelve al centro del quehacer europeo, es difícil imaginar un proceso de unificación de mercados tan distintos por la cultura, la historia o la tradición.

En lo que se refiere a los efectos sobre las relaciones con América Latina, la importancia de lo político puede revelarse indispensable. Ahora bien, nos podemos preguntar si la Europa Comunitaria dispone de la *voluntad* y del *poder político* necesarios para volver a establecer relaciones de complementariedad e interdependencia con los países latinoamericanos. Los nuevos países ibéricos han intentado en alguna medida impedir el proceso de distanciamiento de ambos continentes. ¿Pero será suficiente para detener esta deriva lenta de Europa hacia el Sur (Mediterráneo) o tal vez hacia el Este en los próximos años (sin hablar de la deriva hacia el Norte desarrollado) y de AL hacia la zona de Norteamérica, y tal vez mañana hacia el Pacífico?

Documentación

Esta sección documental contiene la reproducción de textos significativos de los nuevos procesos de integración económica en marcha en América Latina y Europa y una selección bibliográfica que amplía la orientación aportada en los artículos del *Tema Central*.

Por parte latinoamericana se recogen los textos germinales de los acuerdos entre Brasil, Argentina y Uruguay, y por parte europea el Acta Unica Europea, que sienta las bases del futuro Mercado Unico.

La selección de ambos textos nos aleja de un afán de exhaustividad, dado que el lector interesado puede tener acceso al complejo entramado de declaraciones y resoluciones a partir de las publicaciones de distintos organismos regionales (INTAL, Comisión de las Comunidades Europeas, etc.). En la orientación bibliográfica incluida también se ha optado por la selección, no exhaustiva, de los trabajos recientes (1985-1988) acerca de las nuevas experiencias europeas y latinoamericanas de integración económica.

Declaración de Colonia sobre Integración Económica y Social entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay

En la ciudad de Colonia, Uruguay, el señor Presidente de la República Argentina, don Raúl Alfonsín, y el señor Presidente de la República Oriental del Uruguay, don Julio María Sanguinetti, en nombre de sus respectivos Gobiernos, declaran que:

1. Resueltos a vigorizar la integración económica y social entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay y a cooperar políticamente para tales fines a través de la labor coordinada de sus respectivos Gobiernos;

2. Convencidos de que la integración económica y social entre todos los países de la América Latina constituye, en el mundo actual, un camino ineludible para alcanzar el desarrollo y bienestar de los pueblos de la región, a cuyos objetivos habrán de contribuir decididamente estos esfuerzos de cooperación bilateral;

229

3. Reafirmando que el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) es un instrumento fundamental, mediante el cual habrá de alcanzarse una amplia integración económica entre ambos países por etapas sucesivas de liberación programadas conjuntamente;

4. Considerando que la creación de un mecanismo político de coordinación y consulta entre ambos Gobiernos contribuirá a impulsar y estimular estos esfuerzos, armonizando la labor de los órganos bilaterales existentes y concertando acciones que aseguren la inmediata ejecución de las decisiones de los respectivos órganos nacionales y de los acuerdos alcanzados en los órganos binacionales, para de tal modo responder a la voluntad común exteriorizada por ambos Gobiernos;

5. Persuadidos que un mecanismo de coordinación y consulta de esta naturaleza coadyuvará al logro de los objetivos del Tratado de Montevideo de 1980 que creó ALADI.

Resuelven

Artículo 1.º Crear el Consejo Ministerial Argentino-Uruguayo de Coordinación y Consulta, presidido alternativamente por los Ministros de Relaciones Exteriores de cada uno de los países e integrados además, según lo determine cada país, por los Ministros del área económica y los que tengan competencia directa en los temas sometidos a la consideración del Consejo.

Artículo 2.º Será función principal del Consejo promover la integración económica y social entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay en el marco de los acuerdos y convenios suscriptos o que suscriban ambos países. Para tales fines evaluará, coordinará y promoverá la efectiva ejecución de los acuerdos concertados dentro del CAUCE y la labor de los organismos e instituciones competentes en ambos países, vinculados a la complementación e integración económica y social. Lo propio hará con la labor de las Comisiones Mixtas existentes entre ambos países.

Artículo 3.º Créase una Secretaría del Consejo, constituida por un funcionario de cada país, con el carácter de Secretarios Generales del Consejo, los que serán asistidos por los funcionarios que cada país designe. Ambos Gobiernos facilitarán la infraestructura necesaria para el funcionamiento de esta Secretaría.

Artículo 4.º El Consejo se dará su propio reglamento que determinará asimismo la periodicidad de sus reuniones.

Acta de Colonia

En la ciudad de Colonia, a los diecinueve días del mes de mayo de 1985, se reunieron las delegaciones de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay, con relación a las áreas de integración económica, de integración física y de complementación agropecuaria, convinieron lo siguiente:

I. Integración Económica

Con el fin de intensificar los niveles de intercambio comercial bilateral mediante el fortalecimiento del Acuerdo de Complementación Económica número 1 y teniendo en cuenta que el Programa de Liberación del referido Convenio tiene por objeto la eliminación de gravámenes y restricciones que pudieran incidir sobre las importaciones del mayor número posible de los productos originarios y procedentes de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay, ambos Mandatarios convienen en adoptar medidas dentro del marco de los artículos 6, 8, 9 y 10 del Acuerdo de Complementación Económica número 1.

231

I.1. La República Argentina procederá a la desgravación total de su universo arancelario industrial para la importación, de productos originarios y procedentes de la República Oriental del Uruguay, del 5 por 100 de la producción argentina respectiva, registrada para cada producto en el año anterior. Para los productos calificados como sensibles, la República Argentina procederá a la desgravación total de los mismos, con el único límite inicial mínimo del 2,5 por 100 de la producción argentina respectiva registrada para cada producto en el año anterior. La calificación de sensible surtirá efectos noventa días después de su comunicación a la República Oriental del Uruguay; durante ese período las exportaciones de estos productos deberán limitarse a sus antecedentes históricos o, en su defecto, a los montos que ambas partes determinen de mutuo Acuerdo.

I.2. Cuando existan casos excepcionales de situaciones críticas de determinadas producciones argentinas, ambas Partes acordarán el porcentaje de dicha producción que la República Oriental del Uruguay podrá colocar en la República Argentina.

I.3. En ninguno de los casos señalados en los párrafos I.1 y I.2 el límite resultante podrá ser inferior al cupo vigente negociado para cada producto en el Acuerdo de Complementación Económica número 1, salvo que

alguna de las Partes sostuviera la necesidad de revisiones cuantitativas respecto de algún producto cuyo cupo global actual negociado excediera el 5 por 100 y se cuestionara por alguna de las Partes. Las diferencias serán resueltas por la Comisión Monitora y en última instancia por el Consejo Ministerial Argentino-Urugayo de Coordinación y Consulta.

I.4. Para aquellos productos originarios y procedentes de la República Oriental del Uruguay, respecto de los cuales no se haya cuantificado la producción respectiva, la República Argentina procederá a la desgravación total sin límites cuantitativos, pudiendo no obstante establecer, en aquellos casos debidamente justificados, restricciones arancelarias hasta alcanzar un margen de preferencia mínimo del 50 por 100 del arancel vigente para terceros países o el mejor tratamiento que para el producto en cuestión la República Argentina haya negociado en ALADI, aplicándose el que sea menor, debiendo llegar a la desgravación total en el término de dieciocho meses. Una vez cuantificada la producción argentina correspondiente, regirán los límites referidos en los párrafos I.1 y I.2.

I.5. La República Oriental del Uruguay procederá a la desgravación total de los bienes de capital, originarios y procedentes de la República Argentina, incluidos en la Circular número 541 del 22 de agosto de 1974 del Banco Central del Uruguay que no sean de producción nacional.

232

I.6. La República Oriental del Uruguay procederá a la desgravación total de los productos industriales originarios y procedentes de la República Argentina, que no produce y que tributen actualmente la tasa conglobada mínima. Se exceptúan aquellos productos que actualmente no requieren márgenes de preferencia operativa, entendiéndose por tales aquellos en que la participación argentina en el trienio 1982-1984 hubiera sido superior al 30 por 100 del valor total de las importaciones uruguayas de los mismos.

I.7. La República Oriental del Uruguay considerará con la mayor amplitud las solicitudes de rebaja arancelaria que la República Argentina le presente en las próximas reuniones de la Comisión Monitora o del Consejo Ministerial.

I.8. La República Oriental del Uruguay podrá declarar sensibles a aquellos productos industriales de origen nacional a que se refieren los párrafos I.5, I.6 y I.7 como asimismo a aquellos a elaborar por plantas industriales que estuvieran en proceso de instalación reduciendo total o parcialmente las concesiones otorgadas. La calificación de sensible surtirá efecto noventa días después de su comunicación a la República Argentina; durante ese período la exportación de esos productos deberá limitarse a sus antecedentes históricos o, en su defecto, a los montos que ambas partes determinen de mutuo acuerdo.

I.9. Dentro del marco del artículo 2.º del Acuerdo de Complementación Económica número 1, cada Parte se compromete a la eliminación total de gravámenes y restricciones no arancelarias que incidan sobre las importaciones originarias y procedentes de la otra Parte. En ese sentido adoptarán las medidas conducentes a:

i) La automaticidad en las autorizaciones de importación. Se establece un plazo máximo de setenta y dos horas para la expedición de los permisos respectivos.

ii) La eliminación de las tasas por concepto de servicios de estadísticas.

iii) La eliminación de gravámenes que tengan por destino constituir fondos de promoción de exportaciones y cualquier otro similar.

I.10. En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos importados por ambas Partes en el marco del CAUCE gozarán de un tratamiento fiscal no menos favorable del que se aplique a productos nacionales.

I.11. Los productos que la República Argentina o la República Oriental del Uruguay hayan declarado como sensibles y que posteriormente, por acuerdo de partes, pierdan dicha calidad, no podrán readquirirla salvo acuerdo de las partes en contrario.

233

I.12. Ambas Partes resuelven acordar un marco bilateral que permita el procesamiento parcial o final de materias primas y productos semielaborados, bajo el régimen de fabricación industrial, facilitando al máximo la movilización de los productos involucrados, los que deberán estar liberados de gravámenes y demás restricciones, quedando limitados los movimientos cambiarios al valor agregado en el país donde se realice el proceso industrial. Se excluirán de este régimen las materias primas y productos semielaborados respecto de los cuales no exista suficiente abastecimiento interno o que afecte la utilización de la capacidad instalada de producción, en el país que solicita la façon.

I.13. Ambas Partes resuelven implementar en el marco del Consejo los instrumentos necesarios para facilitar el comercio recíproco en situaciones de desabastecimiento coyuntural, que pueda darse en una de las Partes en relación con cualquier área de producción, y en especial en la industrial, agropecuaria, de servicios y energética.

I.14. En el caso de producirse desequilibrios en la balanza comercial, los mismos serán compensados dinámicamente con compra de bienes de capital o de bienes esenciales (por ejemplo, alimentos y petróleo), procu-

rando que los mismos se ajusten a la calidad requerida y a los precios internacionales. El Consejo determinará anualmente las modalidades como se concreta dicha compensación.

I.15. Respecto a la industria automotriz, la República Argentina autorizará, al amparo del Acuerdo de Complementación Económica número 1, la importación de vehículos especiales ensamblados en la República Oriental del Uruguay, que correspondan a series de baja producción (utilitarios y de doble tracción y aquellos que las partes decidan incluir dentro de esta categoría) ensamblados a partir de kits con componentes argentinos, uruguayos y de terceros países, de acuerdo con los porcentajes de origen establecidos en la legislación argentina. En el caso en que la República Argentina modifique su legislación sobre el régimen de porcentajes de origen para terceros países, informará de ellos al Consejo, el que acordará los ajustes necesarios para mantener los alcances de la presente concesión.

I.16. La República Argentina considerará como de origen nacional, a los efectos de su reglamentación de la industria automotriz, las autopartes, así como los vehículos calificados como de baja producción ensamblados en la República Oriental del Uruguay a partir de kits de origen argentino con grupos motopropulsores también argentinos.

234

I.17. La República Oriental del Uruguay desgravará totalmente la importación de kits de vehículos originarios de la República Argentina, y de los vehículos automotores sobre ruedas fabricados en la República Argentina en aquellas categorías respecto de las cuales no exista ensamblado en la República Oriental del Uruguay.

I.18. Las disposiciones a que se refieren los párrafos I.15, I.16 y I.17 se aplicarán conforme a las normas que acuerden las respectivas autoridades de aplicación antes del primero de septiembre de 1985.

I.19. Todas las concesiones que las Partes se han otorgado en este documento entrarán en vigencia el próximo primero de septiembre de 1985, pudiendo las Partes de común acuerdo anticipar total o parcialmente la vigencia de dichas concesiones. En el período intermedio deberán cumplirse los actos y dictarse las medidas internas tendientes a implementar su plena vigencia en la fecha indicada.

I.20. Los Acuerdos alcanzados en esa fecha deberán ser protocolizados en ALADI de conformidad con el Tratado de Montevideo de 1980, a cuyos efectos las Partes impartirán las instrucciones respectivas a sus representaciones ante dicha Asociación.

II. Integración Física

II.1. Deciden adoptar políticas conjuntas, dentro de los tratados vigentes, tendientes a aumentar la eficiencia económica y operativa de los puertos del área y sus redes de transportes vitales, ferroviarios, fluviales y aéreos, creando a esos efectos los mecanismos que signifiquen un decidido respaldo al desarrollo de la integración. En tal sentido la Delegación Argentina recoge con beneplácito el esfuerzo realizado por la República Oriental del Uruguay al movilizar los recursos necesarios para adecuar sus instalaciones portuarias a los requerimientos que plantean las acciones conducentes a la integración, en particular la posible concreción de operaciones de transporte que utilicen esas instalaciones, en vista de las metas de crecimiento de la producción y exportación de granos. Asimismo deciden realizar los estudios conjuntos de viabilidad para la profundización de canales del área de la Isla Martín García, lo cual permitirá considerar las actuales exigencias operativas en materia de navegación y el uso más eficiente del puerto de Nueva Palmira y los demás del litoral del río Uruguay, y se toma especialmente en cuenta las tareas de profundización y mejoramiento de la infraestructura del puerto de Montevideo que realiza el Gobierno de la República Oriental del Uruguay. En cuanto a las acciones en materia ferroviaria se considera con especial interés la integración de las redes argentinas, paraguayas y uruguayas a través de Salto Grande y Puente Encarnación-Posadas.

235

II.2. Convencidos de la importancia de las acciones conducentes a la integración de ambos pueblos, destacan la suscripción en el día de la fecha por parte de los señores cancilleres de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay de las Notas Reversales por las cuales se constituye la Comisión Binacional con el cometido de realizar los estudios preparatorios conducentes a la evaluación de viabilidad del Puente Buenos Aires-Colonia.

II.3. Ratifican el interés de proseguir con los estudios relativos a la extensión de la red de gasoductos de la República Argentina a la República Oriental del Uruguay. A esos efectos promoverán ante los respectivos organismos competentes la realización de las etapas concretas conducentes a la ejecución del análisis de prefactibilidad técnica y financiera.

II.4. La Delegación Uruguaya toma conocimiento de la declaración de la Delegación Argentina, en cuanto a que se están completando las instancias necesarias a la ratificación parlamentaria del convenio de interconexión de los sistemas eléctricos con la República Oriental del Uruguay.

II.5. Reafirman la trascendencia fundamental que para el desarrollo económico y social de la Argentina y el Uruguay ha supuesto la realización de la obra de Salto Grande y ratificar la voluntad de alcanzar etapas superiores de coordinación e integración en el área de influencia de la misma. En consecuencia, acuerdan convocar a una reunión especial de la Comisión Técnica de Salto Grande con la participación de los Ministros competentes de ambas naciones, a los efectos de adoptar las decisiones políticas necesarias para impulsar el desarrollo de las actividades en el área de influencia de la represa, así como pautas para definir obras complementarias tales como esclusas y dragados, la promoción y habilitación de servicios de transporte que utilicen la represa y el embalse, la revisión de los procedimientos de fijación de tarifas de generación eléctrica y todos los aspectos financieros y administrativos que aún permanecen pendientes de solución.

II.6. Reafirman la conveniencia de efectuar nuevos servicios de transporte vial y ferroviario, así como el correlativo aumento de frecuencias, conscientes de la importancia que el transporte terrestre de mercancías y personas supone como impulso integrador de desarrollo de ambas naciones. Asimismo destacan los esfuerzos que realizan ambos países para adecuar en el futuro inmediato las normas vigentes sobre pesos y dimensiones de vehículos de transporte de cargas en vista a racionalizar el uso de las infraestructuras viales en el tráfico internacional. En tal sentido coincidieron en el interés recíproco de abocarse en forma inmediata a la simplificación, armonización y unificación de normas y procedimientos técnicos, administrativos y documentarios para el transporte de carga y pasajeros de manera de agilizar el tránsito entre ambos países, para lo cual se convocará a más tardar en el mes de julio del corriente año a la reunión bilateral prevista en el Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre (Convenio de Mar del Plata), invitándose a la misma a las autoridades locales fronterizas de ambos países.

II.7. Conviene en lograr un uso más efectivo e integral del transporte por agua y acelerar la inmediata y plena aplicación del Convenio de Transporte por Agua entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay del año 1974. A tales efectos tendrá lugar una reunión de las autoridades competentes de las Partes Contratantes que tendrá lugar a más tardar en el mes de julio del corriente año con la finalidad de analizar las medidas necesarias para tal efecto.

II.8. Coinciden en promover que los respectivos organismos competentes concreten a la brevedad los pasos necesarios para mejorar los servicios de comunicaciones entre ambos países, en particular la ampliación de los enlaces telefónicos. Con referencia a estos aspectos, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) de la República Argentina dispon-

drá la ejecución de las obras e instalaciones necesarias para la puesta en marcha inmediata de cincuenta nuevos canales, respecto de los cuales la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) de la República Oriental del Uruguay ya ha tomado las providencias necesarias. Asimismo se recomienda a dichas entidades el análisis de una estructura tarifaria concertada entre ambos países, que tienda a un uso más eficiente de estos servicios.

III. Complementación Agropecuaria

III.1. Destacan la tradición agropecuaria común de ambas repúblicas y ratifican su decisión política de arbitrar los medios para desarrollar un conjunto de acciones concretas que tiendan a una efectiva integración en el área agropecuaria de los respectivos países. En tal sentido se procederá a implementar de inmediato a través de las respectivas Secretarías de Estado del área agropecuaria los siguientes programas:

- Control regional de la fiebre aftosa;
- Investigación y capacitación conjunta relativa a productos básicos, en particular, cereales, oleaginosos, lácteos y lana;
- Intercambio de experiencias y tecnología a fin de aprovechar la complementariedad existente entre ambos países;
- Fortalecimiento recíproco de instituciones públicas y cooperativas agropecuarias;
- Integración efectiva de las instituciones científicas y educacionales de ambos países para formar los recursos humanos indispensables para el desarrollo agropecuario, y en particular en el campo de la biología molecular, herramienta indispensable para la ingeniería genética y la biotecnología al mejoramiento agropecuario.

III.2. Concuerdan asimismo en: *a)* coordinar acciones defensivas comunes frente al proteccionismo de los países industrializados que afectan de un modo crítico la producción y comercialización de productos agropecuarios de ambos países; *b)* aunar esfuerzos y acciones comunes en la adquisición de insumos y la colocación de sus productos en el mercado internacional, actuando en forma concertada en defensa de los intereses comunes.

III.3. Concuerdan finalmente en impulsar a través del Consejo Ministerial Argentino-Urugayo de Coordinación y Consulta la efectiva vigencia del intercambio comercial previsto en el Acuerdo de Alcance Par-

cial número 1 de Naturaleza Agropecuaria, como asimismo analizar la ampliación de la lista de productos contemplados en el mismo.

Los Ministros de Relaciones Exteriores de los dos países firman dos ejemplares de un mismo tenor de la presente, y a su invitación, asimismo lo hacen los Ministros de Economía y de Obras y Servicios Públicos de la República Argentina y de Economía y Finanzas y de Transportes y Obras Públicas de la República Oriental del Uruguay.

Acta para la Integración Argentino-Brasileña

El Presidente de la Nación Argentina y el Presidente de la República Federativa del Brasil.

CONVENCIDOS:

De la necesidad de convocar a sus pueblos en el esfuerzo de recorrer una trayectoria común de crecimiento y modernización que les permita superar los obstáculos de hoy y enfrentar los desafíos del siglo XXI;

De la necesidad de encontrar soluciones innovadoras que superen los modelos tradicionalmente aplicados.

CONSCIENTES:

De la necesidad compartida de ideas y valores que definen su común esencia de pueblos latinoamericanos;

De la importancia de este momento histórico de la relación de las dos naciones, empeñadas en la consolidación de la democracia como sistema de vida y de gobierno;

De la coincidencia en los esfuerzos emprendidos por los dos gobiernos para el crecimiento y desarrollo con estabilidad.

SEGUROS:

Que la creación de un espacio económico común abre más amplias perspectivas para el crecimiento conjunto y el bienestar de sus pueblos, potenciando la capacidad autónoma de los dos países;

Que este programa constituye un impulso renovado para la integración de América Latina y la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región.

ALENTADOS:

Por las auspiciosas propuestas elaboradas por las autoridades de los dos países en el marco de los proyectos de integración binacional encarados a partir de la Declaración de Iguazú de noviembre pasado.

Y RESUELTOS:

A transformar los permanentes vínculos de amistad y cooperación en una integración que consolide la voluntad de crecer juntos.

DECIDEN:

1. Establecer el Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil.

2. Definir los siguientes principios de elaboración y ejecución del Programa:

– El Programa será gradual, en etapas anuales de definición, negociación, ejecución y evaluación;

– El Programa será flexible de forma tal de poder ajustar su alcance, ritmo y objetivos;

– El Programa incluirá, en cada etapa, un conjunto reducido de proyectos integrados en todos los aspectos, previéndose inclusive la armonización simétrica de políticas para asegurar el éxito de los proyectos y la credibilidad del Programa;

– El Programa será equilibrado en el sentido que no debe inducir a una especialización de las economías en sectores específicos; que debe estimular la integración intrasectorial; que debe buscar un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo, del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio;

– El Programa propiciará la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías, a través de tratamientos preferenciales ante terceros mercados, y la armonización progresiva de políticas económicas con el objetivo final de elevar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de los dos países;

– La ejecución del Programa contará con la activa participación del empresariado asegurando así su eficaz instrumentación en el contexto de los estímulos creados por los dos gobiernos.

3. Establecer una Comisión de Ejecución del Programa.

4. Determinar que la Comisión de Ejecución sea integrada por el lado argentino por los Ministros de Relaciones Exteriores y Culto, de Economía, por el Secretario General de la Presidencia de la Nación y por el Secretario de Industria y Comercio Exterior, y por el lado brasileño, por los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, de la Industria y del Comercio, y por el Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional, así como por empresarios de cada uno de los dos países.

5. Determinar que la Comisión realice reuniones de trabajo cada seis meses para evaluar la ejecución del Programa y proponer a los dos presidentes las medidas necesarias para tornarlo más eficiente.

6. Determinar que los ministros de Relaciones Exteriores coordinen los trabajos relativos a la Comisión de Ejecución del Programa, inclusive los correspondientes a los distintos Grupos de Trabajo creados en virtud de los Protocolos adjuntos.

7. Determinar que se realicen reuniones de consultas sobre políticas macroeconómicas a nivel ministerial entre los dos países.

8. Determinar que la Comisión incorpore a sus trabajos, siempre que sea necesario, a otras autoridades para definir y proponer medidas en campos específicos.

9. Aprobar los Protocolos adjuntos a la presente Acta que constituirá la primera etapa del Programa de Integración y Cooperación Económica entre la Argentina y el Brasil.

Buenos Aires, 29 de julio de 1986

Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica Entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil

El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina y el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Federativa del Brasil

CONSIDERANDO:

La importancia estratégica de la modernización, expansión y desarrollo tecnológico acelerado del sector de bienes de capital para el crecimiento de las economías argentina y brasileña;

Las características económicas, tecnológicas y financieras de las industrias de bienes de capital en ambos países, que tornan necesarios mercados amplios y previsibles para garantizar una producción eficiente y competitiva;

242

La importancia de las compras del sector público en la demanda global de bienes de capital;

Que la integración intrasectorial en el área de bienes de capital es la forma más adecuada para la expansión eficiente de la industria y el progreso tecnológico;

La importancia de establecer mecanismos tendentes a satisfacer la demanda de inversión en las respectivas industrias nacionales de bienes de capital;

Convencidos que el éxito del proyecto de Bienes de Capital está íntimamente vinculado a las políticas de crecimiento económico de los gobiernos de ambos países.

ACUERDAN:

Suscribir un Acuerdo de Complementación Económica para la regulación de la producción, comercio y desarrollo tecnológico de bienes de capital, el que se regirá por las disposiciones del Tratado de Montevideo 1980 y

¹ Corresponde a la adecuación del Protocolo número 1 sobre bienes de capital a las normas del Tratado de Montevideo de 1980.

la Resolución 2 del Consejo de Ministros, en cuanto fueren pertinentes; y por las disposiciones que a continuación se establecen.

Capítulo I: Ambito de aplicación

Art. 1. El presente Acuerdo comprende el universo de Bienes de Capital incluidos en las posiciones de la Nomenclatura Arancelaria de la Asociación Latinoamericana de Integración (NALADI), que se registra en el Anexo I.

Dicho Anexo podrá ser ampliado de común acuerdo entre los países signatarios.

Capítulo II: Programa de liberación

Art. 2. Los productos comprendidos en el Anexo II del presente Acuerdo, gozarán del tratamiento de «producto nacional» tanto en la República Argentina como en la República Federativa del Brasil, definiéndose como tal la aplicación de un arancel de cero por ciento (0%) a sus importaciones y la exclusión de cualquier restricción o traba de naturaleza no tarifaria, sea administrativa, cuantitativa o tributaria, aplicada por los países signatarios a sus importaciones.

243

Art. 3. Los países signatarios se proponen incrementar la nómina de bienes de capital incluidos en el Anexo II –en adelante llamada «lista común»– de tal manera que al finalizar el año 1990 dicha lista represente por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del universo de bienes de capital registrado en el Anexo I.

A esos efectos, los países signatarios incrementarán semestralmente el número de productos comprendidos en la referida «lista común» en un porcentaje determinado durante los años 1987, 1988, 1989 y 1990. Este porcentaje se establecerá en función de dicho objetivo y en relación a la cantidad de productos que integran inicialmente la lista común.

Art. 4. Los países signatarios se proponen alcanzar, asimismo, a través de la referida «lista común», un valor de referencia del intercambio global equivalente a los dos mil millones de dólares de los Estados Unidos de América para los próximos cuatro años, distribuidos de la siguiente manera: durante 1987 el equivalente a trescientos millones de dólares; durante 1988 el equivalente a cuatrocientos millones de dólares; durante 1989 el equivalente a quinientos cincuenta millones de dólares y durante 1990 el equivalente a setecientos cincuenta millones de dólares.

Capítulo III: Preservación del tratamiento preferencial

Art. 5. A efectos de preservar el tratamiento acordado en virtud del artículo 2 del presente Acuerdo, los países signatarios se comprometen a nivelar y mantener el margen de protección total en relación a terceros países de manera que el nivel de protección para cada producto de la «lista común» sea equivalente en la República Argentina y en la República Federativa del Brasil.

Dicho nivel de protección deberá ser de una magnitud tal que influya directamente en el proceso de decisión del importador, incentivando el flujo de comercio entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil. Con esa finalidad los países signatarios ajustarán para cada producto de dicha lista los aranceles y los procedimientos no arancelarios de cualquier naturaleza, sean administrativos, cuantitativos o tributarios que incidan sobre la importancia de terceros países proveedores de tales productos.

A fin de mantener el margen de protección total en relación a terceros, los países signatarios se comprometen a consultarse mutuamente para verificar si existe producción similar nacional en el otro país, antes de conceder exenciones arancelarias para importaciones de bienes de capital de la lista común provenientes de terceros países.

244

Art. 6. El efecto de los reintegros e incentivos que cualquiera de los países signatarios conceda a la exportación de los productos incluidos en la «lista común» podrá ser compensado por el otro país signatario a través de reintegros, incentivos y otras medidas de equiparación que lo neutralicen.

Art. 7. A partir de la suscripción del presente Acuerdo, ambos países se comprometen a no adoptar reintegros o incentivos adicionales con relación a los productos de la «lista común», sin previo acuerdo de partes, salvo que se trate de las medidas de equiparación a que se refiere el Artículo anterior.

Capítulo IV: Régimen de origen

Art. 8. El tratamiento acordado para la importación de los productos comprendidos en la «lista común» se aplicará, exclusivamente, a los bienes de capital que sean considerados como originarios del territorio de los países signatarios de conformidad con las disposiciones que se establecen en el Anexo III de este Acuerdo.

Capítulo V: Expansión equilibrada del intercambio

Art. 9. Los países signatarios procurarán que sus respectivas políticas en el sector de Bienes de Capital sean simétricas y armonizadas, de manera tal que la expansión de sus intercambios recíprocos se realice en forma equilibrada.

Art. 10. El intercambio de los productos incluidos en la «lista común» estará en equilibrio dinámico siempre que el superávit cuatrimestral acumulado no sea superior al diez por ciento (10%) del valor de referencia fijado para el conjunto de los tres cuatrimestres (el presente y los dos siguientes) y calculado tomando como base los valores anuales de referencia previstos en el Artículo 4.

A efectos de asegurar el restablecimiento de dicho equilibrio, los países signatarios adoptarán el siguiente mecanismo:

A. Si el desequilibrio supera el 10% –calculado conforme al párrafo primero–, procederán a la inclusión de nuevos productos en la «lista común» y establecerán un esquema financiero adicional entre los Bancos Centrales de conformidad con lo establecido en el Protocolo No. 6, numerales 2 y 3, del Acta de Integración suscrita entre ambos Gobiernos el 29 de julio de 1986.

B. Si el desequilibrio supera el 20%, operará la «cláusula de aporte» del Fondo de Inversiones de conformidad con lo establecido en el Protocolo No. 7, numeral 2, del Acta de Integración referida.

C. Si el desequilibrio alcanza el 40%, los países signatarios adoptarán las medidas que estimen necesarias, compatibles con la situación general del intercambio, con la finalidad de corregir dicho desequilibrio.

245

Capítulo VI: Administración del acuerdo

Art. 11. La Administración del presente Acuerdo estará a cargo de la Comisión de Ejecución del Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, integrada de la siguiente forma: por parte de la República Argentina por los Ministros de Relaciones Exteriores y Culto y de Economía, por el Secretario General de la Presidencia de la Nación y por el Secretario de Industria y Comercio Exterior; y por parte de la República Federativa del Brasil, por los Ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de la Industria y del Comercio y por el Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional; así como por empresarios de cada uno de los dos países.

Art. 12. Los países signatarios constituyen en el ámbito de la referida Comisión de Ejecución un Grupo de Coordinación y Seguimiento permanente con la finalidad de proponer medidas específicas de armonización gradual de políticas que afecten la producción, comercialización y desarrollo tecnológico de bienes de capital y para acompañar y asegurar la buena ejecución del presente Acuerdo e inclusive examinar las cuestiones relativas, entre otras cosas, a medidas de equiparación, cláusulas de salvaguardia y situaciones excepcionales de mercado y a la puesta en funcionamiento de mecanismos de corrección de desequilibrios.

Capítulo VII: Adhesión

Art. 13. El presente Acuerdo está abierto a la adhesión, previa negociación, de los restantes países miembros de la Asociación.

La adhesión se formalizará, una vez negociados los términos de la misma entre los países signatarios y el país adherente, mediante la suscripción de un Protocolo que entrará en vigor treinta días después de su depósito en la Secretaría General de la Asociación.

246

Capítulo VIII: Convergencia

Art. 14. En ocasión de las Conferencias de Evaluación y Convergencia a que alude el artículo 33 del Tratado de Montevideo 1980, los países signatarios examinarán la posibilidad de proceder a la multilateralización progresiva del tratamiento establecido en este Acuerdo.

Capítulo IX: Denuncia

Art. 15. Cualquiera de los países signatarios podrá desligarse del presente Acuerdo comunicando su decisión al otro país signatario con noventa días de anticipación al depósito del respectivo instrumento de denuncia ante la Secretaría General de la Asociación.

A partir de la formalización de la denuncia cesarán automáticamente para el país denunciante los derechos adquiridos y las obligaciones contraídas en virtud de este Acuerdo, excepto en cuanto se refiere al tratamiento recibido y otorgado para la importación de los bienes incluidos en la «lista común», el cual continuará vigente por el término de un año, contado a

partir del depósito del respectivo instrumento de denuncia, o por el término que los países signatarios acuerden.

Capítulo X: Vigencia

Art. 16. El presente Acuerdo regirá a partir del 1.º de enero de 1987 y tendrá una duración indefinida.

Capítulo XI: Disposiciones finales

Art. 17. En las compras del sector público, directo o indirecto, de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, los productos incluidos en la «lista común» de origen brasileño o argentino tendrán tratamiento similar a los de origen local.

En las decisiones de importación del sector público, directo o indirecto, de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, los productos de la «lista común» brasileños y argentinos tendrán tratamiento preferencial equivalente con relación a proveedores de terceros países.

En las licitaciones de obras públicas financiadas con préstamos de instituciones financieras internacionales, los bienes de capital de origen argentino y brasileño, respectivamente, que no estén incluidos en la «lista común», serán beneficiados en relación a terceros países proveedores con una reducción del 50% del nivel de protección concedido a los productos de origen local.

247

Capítulo XII: Disposiciones transitorias

A. Los países signatarios constituyen en el ámbito de la Comisión de Ejecución a que se refiere el Artículo 11 un Grupo de Trabajo con la finalidad de proponer las medidas necesarias de naturaleza económica, legal y administrativa, para:

a) Determinar el margen de protección total equivalente en relación a terceros países, y

b) Asegurar el tratamiento de «producto nacional» conforme a la definición del Artículo 2.

Brasilia, 10 de diciembre de 1986

Acta Unica Europea

SU MAJESTAD EL REY DE LOS BELGAS, SU MAJESTAD LA REINA DE DINAMARCA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA HELÉNICA, SU MAJESTAD EL REY DE ESPAÑA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA, EL PRESIDENTE DE IRLANDA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ITALIANA, SU ALTEZA REAL EL GRAN DUQUE DE LUXEMBURGO, SU MAJESTAD LA REINA DE LOS PAÍSES BAJOS, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PORTUGUESA, SU MAJESTAD LA REINA DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE.

ANIMADOS por la voluntad de proseguir la obra emprendida a partir de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de transformar el conjunto de las relaciones entre sus Estados en una Unión Europea, de conformidad con la Declaración solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983,

248 RESUELTOS a construir dicha Unión Europea basándola, por una parte, en unas Comunidades que funcionen con arreglo a normas propias y, por otra, en la Cooperación Europea entre los Estados signatarios en materia de política exterior, y a dotar a dicha Unión con los medios de acción necesarios,

DECIDIDOS a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social,

CONVENCIDOS de que la idea europea, los resultados logrados en los ámbitos de la integración económica y de la cooperación política, así como la necesidad de nuevos desarrollos, responden a los deseos de los pueblos democráticos europeos, que ven en el Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal, un medio de expresión indispensable,

CONSCIENTES de la responsabilidad que incumbe a Europa de procurar adoptar cada vez más una postura uniforme y de actuar con cohesión y solidaridad, con objeto de proteger más eficazmente sus intereses comunes y su independencia, así como reafirmar muy especialmente los principios de la democracia y el respeto del Derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan, a fin de aportar conjuntamente su propia contribución al man-

tenimiento de la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con el compromiso que asumieron en el marco de la Carta de las Naciones Unidas,

DETERMINADOS a mejorar la situación económica y social mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos, así como a asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades, permitiendo a las instituciones el ejercicio de sus competencias en las condiciones más conformes al interés comunitario.

CONSIDERANDO que los Jefes de Estado o de Gobierno, con ocasión de su Conferencia de París, de 19 a 21 de octubre de 1972, han aprobado el objetivo de la realización progresiva de la Unión Económica y Monetaria,

CONSIDERANDO El Anexo a las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bremen, de 6 y 7 de julio de 1978, así como la Resolución del Consejo Europeo de Bruselas, de 5 de diciembre de 1978, sobre el establecimiento del sistema monetario europeo (SME) y las cuestiones afines y observando que, de conformidad con dicha Resolución, la Comunidad y los Bancos Centrales de los Estados miembros han adoptado determinado número de medidas destinadas a establecer la cooperación monetaria,

HAN DECIDIDO establecer la presente Acta y han designado con tal fin como plenipotenciarios:

SU MAJESTAD EL REY DE LOS BELGAS,
Señor Leo TINDEMANS,
Ministro de Relaciones Exteriores;

SU MAJESTAD LA REINA DE DINAMARCA,
Señor Uffe ELLEMANN-JENSEN,
Ministro de Asuntos Exteriores;

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA,
Señor Hans-Dietrich GENSCHER,
Ministro Federal de Asuntos Exteriores;

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA HELÉNICA,
Señor Karolos PAPOULIAS,
Ministro de Asuntos Exteriores;

SU MAJESTAD EL REY DE ESPAÑA,
Señor Francisco FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ,
Ministro de Asuntos Exteriores;

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA,
Señor Roland DUMAS,
Ministro de Relaciones Exteriores;

250

EL PRESIDENTE DE IRLANDA,
Señor Peter BARRY, T. D.,
Ministro de Asuntos Exteriores;

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ITALIANA,
Señor Giulio ANDREOTTI,
Ministro de Asuntos Exteriores;

SU ALTEZA REAL EL GRAN DUQUE DE LUXEMBURGO,
Señor Robert GOEBBELS,
Secretario de Estado,
Ministerio de Asuntos Exteriores;

SU MAJESTAD LA REINA DE LOS PAÍSES BAJOS,
Señor Hans van den BROEK,
Ministro de Asuntos Exteriores;

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PORTUGUESA,
Señor Pedro PIRES DE MIRANDA,
Ministro de Asuntos Exteriores;

SU MAJESTAD LA REINA DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA
DEL NORTE,

Señora Lynda CHALKER,
Secretario de Estado,
Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth;

QUIENES, después de haber intercambiado sus plenos poderes, reconocidos en buena y debida forma, han convenido las disposiciones siguientes:

Título I

Disposiciones Comunes

Art. 1. Las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea.

Las Comunidades Europeas se fundamentan en los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, así como en los Tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado.

La Cooperación Política se regula en el Título III. Las disposiciones de dicho Título confirman y completan los procedimientos acordados en los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la Declaración solemne sobre la Unión Europea (1983), y las prácticas progresivamente establecidas entre los Estados miembros.

Art. 2. El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estarán asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión.

El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año.

Art. 3. 1. Las instituciones de las Comunidades Europeas, que en lo sucesivo se denominarán en la forma en que se expresa a continuación, ejercerán sus poderes y competencias en las condiciones y a los fines previstos en los Tratados constitutivos de las Comunidades y en los Tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado, así como en las disposiciones del Título II.

2. Las instituciones y órganos competentes en materia de Cooperación Política Europea ejercerán sus poderes y competencias en las condiciones y a los fines fijados en el Título III y en los documentos mencionados en el párrafo tercero del artículo 1.

Título II

Disposiciones por las que se Modifican los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas

Capítulo Primero

Disposiciones por las que se modifica el tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

Art. 4. El Tratado CECA será completado con las disposiciones siguientes:

252

«*Artículo 32* quinto. 1. A instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo, el Consejo, por unanimidad, podrá agregar al Tribunal de Justicia un órgano jurisdiccional encargado de conocer en primera instancia, sin perjuicio de un recurso ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de derecho y en las condiciones establecidas por el Estatuto, de determinadas categorías de recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas. Este órgano jurisdiccional no tendrá competencia para conocer ni de los asuntos promovidos por los Estados miembros o por las instituciones comunitarias ni de las cuestiones prejudiciales planteadas en virtud del artículo 41.

2. El Consejo, de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 1, establecerá la composición de dicho órgano jurisdiccional y aprobará las adaptaciones y las disposiciones complementarias del Estatuto del Tribunal de Justicia que sean precisas. Salvo decisión en contrario del Consejo, las disposiciones del presente Tratado relativas al Tribunal de Justicia, y en particular las disposiciones del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, serán aplicables a dicho órgano jurisdiccional.

3. Los miembros de este órgano jurisdiccional serán elegidos entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales; serán designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años. Cada tres años tendrá lugar una renovación parcial. Los miembros salientes podrán ser nuevamente designados.

4. Este órgano jurisdiccional establecerá su reglamento de procedimiento de acuerdo con el Tribunal de Justicia. Dicho reglamento requerirá la aprobación unánime del Consejo.»

Art. 5. El artículo 45 del Tratado CECA será completado con el párrafo siguiente:

«El Consejo, por unanimidad, a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo, podrá modificar las disposiciones del Título III del Estatuto.»

Capítulo II

Disposiciones por las que se modifica el tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea

Sección Primera

Disposiciones Institucionales

Art. 6. 1. Se establece un procedimiento de cooperación que se aplicará a los actos a que se refieren los artículos 7 y 49, el apartado 2 del artículo 54, la segunda oración del apartado 2 del artículo 56, el artículo 57 excepto la segunda oración de su apartado 2, los artículos 100 A, 100 B, 118 A, 130 E y el apartado 2 del artículo 130 Q del Tratado CEE.

2. En el párrafo segundo del artículo 7 del Tratado CEE, las palabras «previa consulta a la Asamblea» serán sustituidas por las palabras «en cooperación con el Parlamento Europeo».

3. En el artículo 49 del Tratado CEE, las palabras «el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará» serán sustituidas por las palabras «el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará».

4. En el apartado 2 del artículo 54 del Tratado CEE, las palabras «el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y a la Asamblea, decidirá» serán sustituidas por las palabras «el Consejo, a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, decidirá».

5. En el apartado 2 del artículo 56 del Tratado CEE, la segunda oración será sustituida por el texto siguiente:

«No obstante, después de finalizar la segunda etapa, el Consejo, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo, adoptará, por mayoría cualificada, directivas para la coordinación de las disposiciones que, en cada Estado miembro, correspondan al ámbito reglamentario o administrativo.»

6. En el apartado 1 del artículo 57 del Tratado CEE, las palabras «y previa consulta a la Asamblea» serán sustituidas por las palabras «y en cooperación con el Parlamento Europeo».

7. En el apartado 2 del artículo 57 del Tratado CEE, la tercera oración será sustituida por el texto siguiente:

«En los demás casos, el Consejo decidirá por mayoría cualificada, en cooperación con el Parlamento Europeo.»

Art. 7. El artículo 149 del Tratado CEE será sustituido por las disposiciones siguientes:

«Artículo 149. 1. Cuando, en virtud del presente Tratado, un acto del Consejo sea adoptado a propuesta de la Comisión, dicho acto no podrá introducir ninguna modificación a dicha propuesta, a menos que sea adoptado por unanimidad.

2. Cuando, en virtud del presente Tratado, un acto del Consejo sea adoptado en cooperación con el Parlamento Europeo, se aplicará el siguiente procedimiento:

254 a) el Consejo, por mayoría cualificada y en las condiciones del apartado 1, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo, fijará una posición común;

b) la posición común del Consejo será transmitida al Parlamento Europeo. El Consejo y la Comisión informarán plenamente al Parlamento Europeo acerca de las razones que han conducido al Consejo a adoptar su posición común, así como acerca de la posición de la Comisión.

Si, en un plazo de tres meses después de dicha comunicación, el Parlamento Europeo aprobare dicha posición común o si no se hubiere pronunciado en dicho plazo, el Consejo aprobará definitivamente dicho acto de conformidad con la posición común;

c) El Parlamento Europeo, en el plazo de tres meses contemplado en la letra b), podrá, por mayoría absoluta de los miembros que lo integran, proponer enmiendas a la posición común del Consejo. El Parlamento Europeo podrá también, por igual mayoría, rechazar la posición común del Consejo. El resultado de las deliberaciones será transmitido al Consejo y a la Comisión.

Si el Parlamento Europeo hubiere rechazado la posición común del Consejo, éste sólo podrá pronunciarse en segunda lectura por unanimidad;

d) la Comisión reexaminará, en el plazo de un mes, la propuesta con arreglo a la cual el Consejo haya fijado su posición común basándose en las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo.

La Comisión transmitirá al Consejo, al mismo tiempo que su propuesta reexaminada, las enmiendas del Parlamento Europeo que no hubiere aceptado, acompañadas de su dictamen sobre las mismas. El Consejo podrá adoptar tales enmiendas por unanimidad;

e) el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará la propuesta reexaminada por la Comisión.

El Consejo no podrá modificar la propuesta reexaminada por la Comisión si no es por unanimidad;

f) en los casos contemplados en las letras *c)*, *d)* y *e)*, el Consejo deberá pronunciarse dentro de un plazo de tres meses. A falta de decisión dentro de este plazo, la propuesta de la Comisión se considerará no adoptada;

g) los plazos contemplados en las letras *b)* y *f)* podrán prorrogarse de común acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo por un mes como máximo.

3. En tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos mencionados en los apartados 1 y 2.»

255

Art. 8. En el artículo 237 del Tratado CEE, el párrafo primero será sustituido por las disposiciones siguientes:

«Cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro de la Comunidad. Dirigirá su petición al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme al Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.»

Art. 9. En el artículo 238 del Tratado CEE, el párrafo segundo será sustituido por las disposiciones siguientes:

«Tales acuerdos serán concluidos por el Consejo, que decidirá por unanimidad, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.»

Art. 10. El artículo 145 del Tratado CEE será completado con las disposiciones siguientes:

«—atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. El Conse-

jo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones. El Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución. Las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiere establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo.»

Art. 11. El Tratado CEE será completado con las disposiciones siguientes:

«*Artículo 168 A.* 1. A instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo, el Consejo, por unanimidad, podrá agregar al Tribunal de Justicia un órgano jurisdiccional encargado de conocer en primera instancia, sin perjuicio de un recurso ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de derecho y en las condiciones establecidas por el Estatuto, de determinadas categorías de recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas. Este órgano jurisdiccional no tendrá competencia para conocer ni de los asuntos promovidos por los Estados miembros o por las instituciones comunitarias ni de las cuestiones prejudiciales planteadas en virtud del artículo 177.

2. El Consejo, de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 1, establecerá la composición de dicho órgano jurisdiccional y aprobará las adaptaciones y las disposiciones complementarias del Estatuto del Tribunal de Justicia que sean precisas. Salvo decisión en contrario del Consejo, las disposiciones del presente Tratado relativas al Tribunal de Justicia, y en particular las disposiciones del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, serán aplicables a dicho órgano jurisdiccional.

3. Los miembros de este órgano jurisdiccional serán elegidos entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales; serán designadas de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años. Cada tres años tendrá lugar una renovación parcial. Los miembros salientes podrán ser nuevamente designados.

4. Este órgano jurisdiccional establecerá su reglamento de procedimiento de acuerdo con el Tribunal de Justicia. Dicho reglamento requerirá la aprobación unánime del Consejo.»

Art. 12. En el artículo 188 del Tratado CEE se insertará el párrafo segundo siguiente:

«El Consejo, por unanimidad, a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo, podrá modificar las disposiciones del Título III del Estatuto.»

Sección Segunda
Disposiciones Relativas a los Fundamentos y a la
Política de la Comunidad

Subsección Primera
El Mercado Interior

Art. 13. El Tratado CEE será completado con las disposiciones siguientes:

«*Artículo 8 A.* La Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992, de conformidad con las disposiciones del presente artículo, de los artículos 8 B, 8 C y 28, del apartado 2 del artículo 57, del artículo 59, del apartado 1 del artículo 70 y de los artículos 84, 99, 100 A y 100 B sin perjuicio de lo establecido en las demás disposiciones del presente Tratado.

El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado.»

Art. 14. El Tratado CEE será completado con las disposiciones siguientes:

«*Artículo 8 B.* La Comisión informará al Consejo antes del 31 de diciembre de 1988 y antes del 31 de diciembre de 1990 sobre el desarrollo de los trabajos encaminados a la realización del mercado interior en el plazo previsto en el artículo 8 A.

El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, definirá las orientaciones y condiciones necesarias para asegurar un progreso equilibrado en el conjunto de los sectores considerados.»

Art. 15. El Tratado CEE será completado con las disposiciones siguientes:

«*Artículo 8 C.* En el momento de formular sus propuestas encaminadas a la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 8 A, la Comisión tendrá en cuenta la importancia del esfuerzo que determinadas economías, que presenten un nivel de desarrollo diferente, tendrán que realizar durante el período de establecimiento del mercado interior, y podrá proponer las disposiciones adecuadas.

Si dichas disposiciones adoptaren la forma de excepciones, deberán tener carácter temporal y perturbar lo menos posible el funcionamiento del mercado común.»

Art. 16. 1. El artículo 28 del Tratado CEE será sustituido por las disposiciones siguientes:

«*Artículo 28.* El Consejo decidirá, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, toda modificación o suspensión autónoma de los derechos del arancel aduanero común.»

2. En el apartado 2 del artículo 57 del Tratado CEE, la segunda oración será sustituida por las disposiciones siguientes:

«Será necesaria la unanimidad para aquellas directivas cuya ejecución en un Estado miembro al menos implique una modificación de los principios legales vigentes relativos al régimen de las profesiones en lo que se refiere a la formación y a las condiciones de acceso a las mismas de las personas físicas.»

3. En el párrafo segundo del artículo 59 del Tratado CEE, las palabras «por unanimidad» serán sustituidas por las palabras «por mayoría cualificada».

4. En el apartado 1 del artículo 70 del Tratado CEE queda derogada la última oración, que será sustituida por las disposiciones siguientes:

258 «Con tal fin, el Consejo adoptará, por mayoría cualificada, directivas, procurando alcanzar el más alto grado de liberalización posible. Será necesaria la unanimidad para aquellas medidas que constituyan un retroceso en materia de liberalización de los movimientos de capitales.»

5. En el apartado 2 del artículo 84 del Tratado CEE, las palabras «por unanimidad» serán sustituidas por las palabras «por mayoría cualificada».

6. En el artículo 84 del Tratado CEE, el apartado 2 será completado con el párrafo siguiente:

«Se aplicarán las normas de procedimiento de los apartados 1 y 3 del artículo 75.»

Art. 17. El artículo 99 del Tratado CEE será sustituido por las disposiciones siguientes:

«*Artículo 99.* El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior en el plazo previsto en el artículo 8 A.»

Art. 18. El Tratado CEE será completado con las disposiciones siguientes:

«*Artículo 100 A.* 1. No obstante lo dispuesto en el artículo 100 y salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 8 A. El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior.

2. El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.

3. La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado.

4. Si, tras la adopción por el Consejo, por mayoría cualificada, de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario aplicar disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro lo notificará a la Comisión.

259

La Comisión confirmará las disposiciones mencionadas después de haber comprobado que no se trata de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros.

No obstante el procedimiento previsto en los artículos 169 y 170 la Comisión o cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.

5. Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control.»

Art. 19. El Tratado CEE será completado con las disposiciones siguientes:

«*Artículo 100 B.* 1. En el transcurso del año 1992, la Comisión procederá con cada Estado miembro a confeccionar un inventario de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas a que se refiere el artículo 100 A y que no hayan sido objeto de una armonización en virtud de dicho artículo.

El Consejo podrá decidir, con arreglo a las disposiciones del artículo 100 A, que determinadas disposiciones en vigor en un Estado miembro sean reconocidas como equivalentes a las aplicadas por otro Estado miembro.

2. Las disposiciones del apartado 4 del artículo 100 A se aplicarán por analogía.

3. La Comisión procederá a confeccionar el inventario mencionado en el párrafo primero del apartado 1 y presentará las propuestas adecuadas con la antelación necesaria a fin de que el Consejo pueda pronunciarse antes del final de 1992.»

Subsección Segunda Capacidad Monetaria

Art. 20. 1. En la Tercera Parte del Tratado CEE se insertará, en el Título II, un nuevo capítulo 1 redactado como sigue:

260

«CAPITULO 1

COOPERACION EN MATERIA DE POLITICA ECONOMICA Y MONETARIA

(UNION ECONOMICA Y MONETARIA)

Artículo 102 A. 1. A fin de garantizar la convergencia de las políticas económicas y monetarias, necesaria para el desarrollo ulterior de la Comunidad, los Estados miembros cooperarán de acuerdo con los objetivos enunciados en el artículo 104. Los Estados miembros tendrán en cuenta para ello las experiencias adquiridas por medio de la cooperación en el marco del sistema monetario europeo (SME) y del desarrollo del ecu, dentro del respeto de las competencias existentes.

2. En la medida en que el desarrollo ulterior de la política económica y monetaria exigiere modificaciones institucionales, se aplicarán las disposiciones del artículo 236. En caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, el Comité Monetario y el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales serán igualmente consultados.»

2. Los capítulos 1, 2 y 3 pasarán a ser, respectivamente, los capítulos 2, 3 y 4.

Subsección Tercera Política Social

Art. 21. El Tratado CEE será completado con las disposiciones siguientes:

«*Artículo 118 A.* 1. Los Estados miembros procurarán promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, y se fijarán como objetivo la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito.

2. Para contribuir a la consecución del objetivo previsto en el apartado 1, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros.

Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

261

3. Las disposiciones establecidas en virtud del presente artículo no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo, compatibles con el presente Tratado.»

Art. 22. El Tratado CEE será completado con las disposiciones siguientes:

«*Artículo 118 B.* La Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, que podrá dar lugar, si éstas lo consideraren deseable, al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre dichas partes.»

Subsección Cuarta Cohesión Económica y Social

Art. 23. En la Tercera Parte del Tratado CEE se añadirá un Título V redactado como sigue:

«TITULO V

COHESION ECONOMICA Y SOCIAL

Artículo 130 A. A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Artículo 130 B. Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A. Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A y el artículo 130 C, participando en su consecución. La Comunidad apoyará dicha consecución con la acción que lleva a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección «Orientación», Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes.

262 *Artículo 130 C.* El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia.

Artículo 130 D. Desde la entrada en vigor del Acta Unica Europea, la Comisión presentará al Consejo una propuesta global encaminada a introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los Fondos existentes con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación», Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional) las modificaciones que fueren necesarias para precisar y racionalizar sus funciones, a fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en los artículos 130 A y 130 C, así como a mejorar su eficacia y a coordinar entre sí sus intervenciones y con las de los instrumentos financieros existentes. El Consejo decidirá, por unanimidad, sobre dicha propuesta en el plazo de un año, previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

Artículo 130 E. El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo, tomará las decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, tras la adopción de la decisión contemplada en el artículo 130 D.

En cuanto al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación» y al Fondo Social Europeo, seguirán siendo aplicables, respectivamente, las disposiciones de los artículos 43, 126 y 127.»

Subsección Quinta Investigación y Desarrollo Tecnológico

Art. 24. En la Tercera Parte del Tratado CEE se añadirá un Título VI redactado como sigue:

«TITULO VI

INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO

Artículo 130 F. 1. La Comunidad se fija como objetivo fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria europea y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional.

2. A tal fin, estimulará a las empresas, incluyendo a las pequeñas y medianas empresas, centros de investigación y universidades en sus esfuerzos de investigación y de desarrollo tecnológico; apoyará sus esfuerzos de cooperación fijándose, en especial, como objetivo permitir a las empresas la plena utilización de las potencialidades del mercado interior de la Comunidad, en particular por medio de la contratación pública nacional, la definición de normas comunes y la supresión de los obstáculos jurídicos y fiscales que se opongan a dicha cooperación.

3. En la consecución de estos objetivos, se tendrá especialmente en cuenta la relación entre el esfuerzo común emprendido en materia de investigación y de desarrollo tecnológico, el establecimiento del mercado interior y la ejecución de políticas comunes, en particular en materia de competencia y de intercambios.

Artículo 130 G. Para la consecución de los mencionados objetivos, la Comunidad realizará las siguientes acciones que, a su vez, completarán las acciones emprendidas en los Estados miembros:

a) aplicación de programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración, promoviendo la cooperación con las empresas, centros de investigación y universidades;

b) promoción de la cooperación en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios con los terceros países y las organizaciones internacionales;

c) difusión y explotación de los resultados de las actividades en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios;

d) estímulo a la formación y a la movilidad de los investigadores de la Comunidad.

Artículo 130 H. Los Estados miembros coordinarán entre sí, en contacto con la Comisión, las políticas y programas desarrollados a nivel nacional. La Comisión podrá tomar, en estrecho contacto con los Estados miembros, cualquier iniciativa útil para promover dicha coordinación.

Artículo 130 I. 1. La Comunidad establecerá un programa-marco plurianual que incluirá el conjunto de sus acciones. El programa-marco fijará los objetivos científicos y técnicos, determinará sus respectivas prioridades, indicará las grandes líneas de las acciones previstas, fijará el importe que se considere necesario y las modalidades de la participación financiera de la Comunidad en el conjunto del programa, así como el reparto de dicho importe entre las diferentes acciones previstas.

2. El programa-marco podrá ser adaptado o completado en función de la evolución de las situaciones.

264

Artículo 130 K. El programa-marco se ejecutará mediante programas específicos desarrollados dentro de cada una de las acciones. Cada programa específico precisará las modalidades de su realización, fijará su duración y preverá los medios que se estimen necesarios.

El Consejo determinará las modalidades de difusión de los conocimientos que resulten de los programas específicos.

Artículo 130 L. Al ejecutar el programa-marco plurianual, podrán aprobarse programas complementarios en los que solamente participen aquellos Estados miembros que aseguren su financiación, sin perjuicio de una posible participación de la Comunidad.

El Consejo establecerá las normas aplicables a los programas complementarios, especialmente en materia de difusión de los conocimientos y de acceso de otros Estados miembros.

Artículo 130 M. En la ejecución del programa-marco plurianual, la Comunidad podrá prever, de acuerdo con los Estados miembros interesados, una participación en programas de investigación y de desarrollo emprendidos por varios Estados miembros, incluida la participación en las estructuras creadas para la ejecución de dichos programas.

Artículo 130 N. En la ejecución del programa-marco plurianual, la Comunidad podrá prever una cooperación comunitaria en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios con terceros países o con organizaciones internacionales.

Las modalidades de esta cooperación podrán ser objeto de acuerdos internacionales entre la Comunidad y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 228.

Artículo 130 O. La Comunidad podrá crear empresas comunes o cualquier otra estructura que se considere necesaria para la correcta ejecución de los programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios.

Artículo 130 P. 1. Las modalidades de financiación de cada programa, incluida una eventual participación de la Comunidad, se fijarán al aprobar el programa.

2. El importe de la contribución anual de la Comunidad se establecerá en el marco del procedimiento presupuestario, sin perjuicio de las demás modalidades de intervención eventual de la Comunidad. La cuantía de los costes estimados de los programas específicos no deberá sobrepasar la financiación prevista en el programa-marco.

Artículo 130 Q. 1. El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará, por unanimidad, las disposiciones contempladas en los artículos 130 I y 130 O.

2. El Consejo, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Comité Económico y Social y en cooperación con el Parlamento Europeo, adoptará, por mayoría cualificada, las disposiciones contempladas en los artículos 130 K, 130 L, 130 M y 130 N, y en el apartado 1 del artículo 130 P. La aprobación de dichos programas complementarios requerirá además el acuerdo de los Estados miembros interesados.»

Subsección Sexta Medio Ambiente

Art. 25. En la Tercera Parte del Tratado CEE se añadirá un Título VII redactado como sigue:

«TITULO VII

MEDIO AMBIENTE

Artículo 130 R. 1. La acción de la Comunidad, por lo que respecta al medio ambiente, tendrá por objeto:

- conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;
- contribuir a la protección de la salud de las personas;
- garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

2. La acción de la Comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad.

3. En la elaboración de su acción en relación con el medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta:

- los datos científicos y técnicos disponibles;
- las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad;
- las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción;
- el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

4. La Comunidad actuará, en los asuntos de medio ambiente, en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros asumirán la financiación y la ejecución de las demás medidas.

5. En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 228. El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.

Artículo 130 S. El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, decidirá la acción que la Comunidad deba emprender.

El Consejo determinará, en las condiciones previstas en el párrafo precedente, las cuestiones que deben regirse por decisiones que habrá que tomar por mayoría cualificada.

Artículo 130 T. Las medidas de protección adoptadas conjuntamente en virtud del artículo 130 S no serán obstáculo para el mantenimiento y adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección compatibles con el presente Tratado.»

Capítulo III

Disposiciones por las que se modifica el tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

Art. 26. El Tratado CEEA será completado con las disposiciones siguientes:

«*Artículo 140 A. 1.* A instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo, el Consejo, por unanimidad, podrá agregar al Tribunal de Justicia un órgano jurisdiccional encargado de conocer en primera instancia, sin perjuicio de un recurso ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de derecho y en las condiciones establecidas por el Estatuto, de determinadas categorías de recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas. Este órgano jurisdiccional no tendrá competencia para conocer ni de los asuntos promovidos por los Estados miembros o por las instituciones comunitarias ni de las cuestiones prejudiciales planteadas en virtud del artículo 150.

2. El Consejo, de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 1, establecerá la composición de dicho órgano jurisdiccional y aprobará las adaptaciones y las disposiciones complementarias del Estatuto del Tribunal de Justicia que sean precisas. Salvo decisión en contrario del Consejo, las disposiciones del presente Tratado relativas al Tribunal de Justicia, y en particular las disposiciones del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, serán aplicables a dicho órgano jurisdiccional.

3. Los miembros de este órgano jurisdiccional serán elegidos entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales; serán designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros

por un período de seis años. Cada tres años tendrá lugar una renovación parcial. Los miembros salientes podrán ser nuevamente designados.

4. Este órgano jurisdiccional establecerá su reglamento de procedimiento de acuerdo con el Tribunal de Justicia. Dicho reglamento requerirá la aprobación unánime del Consejo.»

Art. 27. En el artículo 160 del Tratado CEEA se insertará el párrafo segundo siguiente:

«El Consejo, por unanimidad, a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo, podrá modificar las disposiciones del Título III del Estatuto.»

Capítulo IV

Disposiciones generales

Art. 28. Las disposiciones de la presente Acta no afectarán a las disposiciones de los instrumentos de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas.

268 **Art. 29.** En el apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 85/257/CEE, Euratom del Consejo, de 7 de mayo de 1985, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades, las palabras «cuyo importe y clave de reparto se fijarán en virtud de una decisión del Consejo tomada por unanimidad» serán sustituidas por las palabras «cuyo importe y clave de reparto se fijarán en virtud de una decisión del Consejo tomada por mayoría cualificada, después de haber obtenido el acuerdo de los Estados miembros interesados».

La presente modificación no afectará a la naturaleza jurídica de la Decisión antes mencionada.

Título III

Disposiciones sobre la Cooperación Europea en Materia de Política Exterior

Art. 30. La cooperación europea en materia de política exterior se regirá por las disposiciones siguientes:

1. Las Altas Partes Contratantes, miembros de las Comunidades Europeas, procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea.

2. a) Las Altas Partes Contratantes se comprometen a informarse mutuamente y a consultarse sobre cualquier asunto de política exterior que ofrezca un interés general, con el fin de asegurar que su influencia combinada se ejerza de la manera más eficaz por medio de la concertación, la convergencia de sus posiciones y la realización de acciones comunes;

b) las consultas tendrán lugar antes de que las Altas Partes Contratantes fijen su posición definitiva;

c) cada Alta Parte Contratante, al adoptar sus posiciones y en sus acciones nacionales, tendrá plenamente en cuenta las posiciones de las demás partes y tomará debidamente en consideración el interés que presentan la adopción y la aplicación de posiciones europeas comunes.

Con el fin de aumentar su capacidad de acción conjunta en el ámbito de la política exterior, las Altas Partes Contratantes asegurarán el desarrollo progresivo y la definición de principios y de objetivos comunes.

La determinación de posiciones comunes constituirá un punto de referencia para las políticas de las Altas Partes Contratantes;

d) las Altas Partes Contratantes procurarán evitar cualquier acción o toma de posición que reduzca su eficacia como fuerza coherente en las relaciones internacionales o en el seno de las organizaciones internacionales.

269

3. a) Los ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión se reunirán al menos cuatro veces al año en el marco de la Cooperación Política Europea. Podrán tratar igualmente cuestiones de política exterior en el ámbito de la Cooperación Política con ocasión de las sesiones del Consejo de las Comunidades Europeas;

b) la Comisión estará plenamente asociada a los trabajos de la Cooperación Política;

c) con el fin de permitir la rápida adopción de posiciones comunes y la realización de acciones comunes, las Altas Partes Contratantes se abstendrán, en la medida de lo posible, de obstaculizar la formación de un consenso y la acción conjunta que podría derivarse del mismo.

4. Las Altas Partes Contratantes asegurarán la estrecha asociación del Parlamento Europeo a la Cooperación Política Europea. A tal fin, la Presidencia informará regularmente al Parlamento Europeo de los asuntos de política exterior examinados en el marco de los trabajos de la Cooperación Política y velará por que en dichos trabajos sean debidamente tomados en consideración los puntos de vista del Parlamento Europeo.

5. Las políticas exteriores de la Comunidad Europea y las políticas convenidas en el seno de la Cooperación Política Europea deberán ser coherentes.

La Presidencia y la Comisión, cada una según sus competencias propias, tendrán la especial misión de velar por la búsqueda y mantenimiento de dicha coherencia.

6. a) Las Altas Partes Contratantes estiman que una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea permitirá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior. Las Altas Partes Contratantes están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad;

b) las Altas Partes Contratantes están decididas a preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para su seguridad. A tal fin, actuarán tanto en el plano nacional como en el marco de las instituciones y órganos competentes;

c) las disposiciones del presente Título no obstarán a la existencia de una cooperación más estrecha, en el área de la seguridad, entre determinadas Altas Partes Contratantes en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica.

270

7. a) En las instituciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que participen las Altas Partes Contratantes, éstas procurarán adoptar posiciones comunes sobre las cuestiones a que se refiere el presente Título;

b) en las instituciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que no participen todas las Altas Partes Contratantes, aquellas que participen tendrán plenamente en cuenta las posiciones acordadas en el marco de la Cooperación Política Europea.

8. Las Altas Partes Contratantes organizarán, cada vez que lo consideren necesario, un diálogo político con terceros países y agrupaciones regionales.

9. Las Altas Partes Contratantes y la Comisión, gracias a una asistencia y a una información mutuas, intensificarán la cooperación entre sus representaciones acreditadas en terceros países y ante las organizaciones internacionales.

10. a) La Presidencia de la Cooperación Política Europea será ejercida por aquella de las Altas Partes Contratantes que ejerza la Presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas;

b) corresponderá a la Presidencia la iniciativa, la coordinación y la representación de los Estados miembros ante terceros países para las actividades pertenecientes a la Cooperación Política Europea. Será también responsable de la gestión de la Cooperación Política Europea y, en particular, de la fijación del calendario de las reuniones de su convocatoria, así como de su organización;

c) los directores políticos se reunirán regularmente en el seno del Comité Político con el fin de dar el impulso necesario, asegurar la continuidad de la Cooperación Política Europea y preparar las discusiones de los ministros;

d) a petición de al menos tres Estados miembros, se convocará en el plazo de cuarenta y ocho horas al Comité Político o, si el caso lo requiere, una reunión ministerial;

e) el grupo de corresponsales europeos tendrá por misión seguir, según las directrices del Comité Político, la aplicación de la Cooperación Política Europea y estudiar los problemas de organización general;

f) grupos de trabajo se reunirán según las directrices del Comité Político;

g) una Secretaría instalada en Bruselas asistirá a la Presidencia en la preparación y ejecución de las actividades de la Cooperación Política Europea, así como en las cuestiones administrativas. La Secretaría ejercerá sus funciones bajo la autoridad de la Presidencia.

271

11. En materia de privilegios e inmunidades, los miembros de la Secretaría de la Cooperación Política Europea serán asimilados a los miembros de las Misiones diplomáticas de las Altas Partes Contratantes situadas en el lugar donde se instalará la Secretaría.

12. Cinco años después de la entrada en vigor de la presente Acta, las Altas Partes Contratantes examinarán si procede someter a revisión el Título III.

Título IV

Disposiciones Generales y Finales

Art. 31. Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica relativas a la competencia del Tribunal de

Justicia de las Comunidades Europeas y al ejercicio de dicha competencia sólo serán aplicables a las disposiciones del Título II y al artículo 32; se aplicarán a estas disposiciones en las mismas condiciones que a las disposiciones de los Tratados mencionados.

Art. 32. Salvo lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3, en el Título II y en el artículo 31, ninguna disposición de la presente Acta afectará a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y a los Tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado.

Art. 33. 1. La presente Acta será ratificada por las Altas Partes Contratantes de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Italiana.

2. La presente Acta entrará en vigor el primer día del mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad.

Art. 34. La presente Acta, redactada en un ejemplar único, en lenguas alemana, danesa, española, francesa, griega, inglesa, irlandesa, italiana, neerlandesa y portuguesa, cuyos textos en cada una de estas lenguas son igualmente auténticos, será depositada en los archivos del Gobierno de la República Italiana, que remitirá una copia certificada conforme a cada uno de los Gobiernos de los restantes Estados signatarios.

272

En fe de lo cual los plenipotenciarios abajo firmantes suscriben la presente Acta Unica Europea.

Hecho en Luxemburgo, el diecisiete de febrero de mil novecientos ochenta y seis y en La Haya el veintiocho de febrero de mil novecientos ochenta y seis.

El texto que precede es copia certificada conforme del ejemplar único del Acta Unica Europea, firmado en Luxemburgo, el diecisiete de febrero de mil novecientos ochenta y seis y en La Haya el veintiocho de febrero de mil novecientos ochenta y seis y depositado en los archivos del Gobierno de la República Italiana.

Acta Final

La Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, convocada en Luxemburgo el 9 de septiembre de 1985, habiendo continuado sus trabajos en Luxemburgo y Bruselas, ha adoptado el siguiente texto:

Acta Unica Europea

II

En el momento de firmar este texto, la Conferencia ha adoptado las declaraciones enumeradas a continuación y anejas a la presente Acta Final:

1. Declaración sobre las competencias de ejecución de la Comisión.
2. Declaración sobre el Tribunal de Justicia.
3. Declaración sobre el artículo 8 A del Tratado CEE.
4. Declaración sobre el artículo 100 A del Tratado CEE.
5. Declaración sobre el artículo 100 B del Tratado CEE.
6. Declaración general sobre los artículos 13 a 19 del Acta Unica Europea.
7. Declaración sobre el apartado 2 del artículo 118 A del Tratado CEE.
8. Declaración sobre el artículo 130 D del Tratado CEE.
9. Declaración sobre el artículo 130 R del Tratado CEE.
10. Declaración de las Altas Partes Contratantes sobre el Título III del Acta Unica Europea.
11. Declaración sobre la letra g) del apartado 10 del artículo 30 del Acta Unica Europea.

273

La Conferencia ha tomado, asimismo, nota de las declaraciones enumeradas a continuación y anejas a la presente Acta Final:

1. Declaración de la Presidencia sobre el plazo dentro del cual deberá pronunciarse el Consejo en primera lectura (apartado 2 del artículo 149 del Tratado CEE).
2. Declaración política de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la libre circulación de personas.
3. Declaración del Gobierno de la República Helénica sobre el artículo 8 A del Tratado CEE.
4. Declaración de la Comisión sobre el artículo 28 del Tratado CEE.

5. Declaración del Gobierno de Irlanda sobre el apartado 2 del artículo 57 del Tratado CEE.
6. Declaración del Gobierno de la República Portuguesa sobre el párrafo segundo del artículo 59 y el artículo 84 del Tratado CEE.
7. Declaración del Gobierno del Reino de Dinamarca sobre el artículo 100 A del Tratado CEE.
8. Declaración de la Presidencia y de la Comisión sobre la capacidad monetaria de la Comunidad.
9. Declaración del Gobierno del Reino de Dinamarca sobre la Cooperación Política Europea.

Hecho en Luxemburgo, el diecisiete de febrero de mil novecientos ochenta y seis y en La Haya el veintiocho de febrero de mil novecientos ochenta y seis.

Declaración sobre las competencias de ejecución de la Comisión

La Conferencia pide a los órganos comunitarios que adopten, antes de la entrada en vigor del Acta, los principios y las normas con arreglo a los cuales se determinarán, en cada caso, las competencias de ejecución de la Comisión.

274

A este respecto, la Conferencia invita al Consejo a que reserve en particular al procedimiento del Comité Consultivo, en aras de la rapidez y eficacia del procedimiento de decisión, un lugar preponderante para el ejercicio de las competencias de ejecución confiadas a la Comisión en el ámbito del artículo 100 A del Tratado CEE.

Declaración sobre el Tribunal de Justicia

La Conferencia conviene en que las disposiciones del apartado 1 del artículo 32 quinto del Tratado CECA, del apartado 1 del artículo 168 A del Tratado CEE y del apartado 1 del artículo 140 A del Tratado CEEA se entienden sin perjuicio de las eventuales atribuciones de competencias jurisdiccionales que puedan preverse en el marco de convenios celebrados entre los Estados miembros.

Declaración sobre el artículo 8 A del Tratado CEE

Con la inserción del artículo 8 A, la Conferencia desea reflejar la firme voluntad política de tomar antes del 1 de enero de 1993 las decisiones nece-

sarias para la realización del mercado interior definido en esa disposición y más particularmente las decisiones necesarias para la ejecución del programa de la Comisión tal y como figura en el Libro Blanco sobre el mercado interior.

La fijación de la fecha del 31 de diciembre de 1992 no producirá efectos jurídicos de una manera automática.

Declaración sobre el artículo 100 A del Tratado CEE

La Comisión favorecerá, en sus propuestas, en el marco del apartado 1 del artículo 100 A, el recurso al instrumento de la directiva si la armonización implica, en uno o varios Estados miembros, una modificación de disposiciones legales.

Declaración sobre el artículo 100 B del Tratado CEE

La Conferencia considera que, dado que el artículo 8 C del Tratado CEE tiene un alcance general, éste debe aplicarse también en el caso de las propuestas que la Comisión deba presentar en virtud del artículo 100 B de dicho Tratado.

275

Declaración general sobre los artículos 13 a 19 del Acta Unica Europea

Ninguna de estas disposiciones afectará al derecho de los Estados miembros de adoptar aquellas medidas que estimen necesarias en materia de control de la inmigración de terceros países, así como con respecto a la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, el tráfico de drogas y el tráfico de obras de arte y de antigüedades.

Declaración sobre el apartado 2 del artículo 118 A del Tratado CEE

La Conferencia hace constar que, en las deliberaciones sobre el apartado 2 del artículo 118 A del Tratado CEE, se llegó a un acuerdo en el sentido de que, al definir las normas mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, la Comunidad no se propone desfavorecer a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas de una manera que no esté objetivamente justificada.

Declaración sobre el artículo 130 D del Tratado CEE

La Conferencia recuerda al respecto las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de marzo de 1984, que dicen así:

«Los medios financieros destinados a las intervenciones de los Fondos, teniendo en cuenta los PIM, serán aumentados de forma significativa, en términos reales, en el marco de las posibilidades de financiación.»

Declaración sobre el artículo 130 R del Tratado CEE

Con respecto al tercer guión del apartado 1. La Conferencia confirma que la acción de la Comunidad con respecto al medio ambiente no deberá interferir en la política nacional de explotación de los recursos energéticos.

Con respecto al párrafo segundo del apartado 5. La Conferencia considera que las disposiciones del párrafo segundo del apartado 5 del artículo 130 R no afectan a los principios que resultan de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto AETR.

276

Declaración de las Altas Partes Contratantes sobre el Título III del Acta Unica Europea

Las Altas Partes Contratantes del Título III sobre la Cooperación Política Europea reafirman su actitud de apertura respecto de otras naciones europeas que comparten los mismos ideales y los mismos objetivos. Conviene, en particular, en fortalecer sus lazos con los Estados miembros del Consejo de Europa y con otros países europeos democráticos con los que mantienen relaciones amistosas y cooperan estrechamente.

Declaración sobre la letra g) del apartado 10 del artículo 3) del Acta Unica Europea

La Conferencia considera que las disposiciones de la letra g) del apartado 10 del artículo 30 no afectan a las disposiciones de la Decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 8 de abril de 1965 relativa a la instalación provisional de determinadas instituciones y de determinados servicios de las Comunidades.

Declaración de la Presidencia sobre el plazo dentro del cual deberá pronunciarse el Consejo en primera lectura (apartado 2 del art. 149 del Tratado CEE)

Con respecto a la Declaración del Consejo Europeo de Milán, según la cual el Consejo debe buscar la manera de mejorar sus procedimientos de decisión, la Presidencia ha manifestado la intención de llevar a buen fin los mencionados trabajos dentro del plazo más breve posible.

Declaración política de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la circulación de personas

Con objeto de promover la libre circulación de personas, los Estados miembros cooperarán, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad, en particular en lo que respecta a la entrada, circulación y residencia de los nacionales de terceros países. Asimismo cooperarán en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, la droga y el tráfico de obras de arte y de antigüedades.

277

Declaración del Gobierno de la República Helénica sobre el artículo 8 A del Tratado CEE

Grecia considera que el desarrollo de políticas y acciones comunitarias y la adopción de medidas en virtud del apartado 1 del artículo 70 y del artículo 84 deberán hacerse de tal forma que no perjudiquen los sectores sensibles de las economías de los Estados miembros.

Declaración de la Comisión sobre el artículo 28 del Tratado CEE

En lo que respecta a sus propios procedimientos internos, la Comisión adoptará las medidas necesarias para que los cambios que resulten de la modificación del artículo 28 del Tratado CEE no retrasen su respuesta a las peticiones urgentes de modificación o de suspensión de derechos del arancel aduanero común.

Declaración del Gobierno de Irlanda sobre el apartado 2 del artículo 57 del Tratado CEE

Irlanda, al confirmar su acuerdo sobre la votación por mayoría cualificada en el apartado 2 del artículo 57, desea recordar que el sector del seguro en Irlanda es especialmente sensible y que han tenido que adoptarse medidas específicas para la protección de los titulares de pólizas de seguros y de terceros. En relación con la armonización de las legislaciones de seguros, el Gobierno irlandés parte del supuesto de que podrá contar con una actitud comprensiva por parte de la Comisión y de los otros Estados miembros de la Comunidad en caso de que Irlanda se encuentre posteriormente en una situación en la que el Gobierno irlandés considere necesario adoptar disposiciones especiales respecto de la situación de dicho sector en Irlanda.

Declaración del Gobierno de la República Portuguesa sobre el párrafo segundo del artículo 59 y el artículo 84 del Tratado CEE

278

Portugal estima que el paso de la votación por unanimidad a la votación por mayoría cualificada en el párrafo segundo del artículo 59 y en el artículo 84, al no haber sido planteado en las negociaciones de adhesión de Portugal a la Comunidad y al modificar sustancialmente el acervo comunitario, no debe perjudicar los sectores sensibles y vitales de la economía portuguesa y que deberían adoptarse medidas transitorias específicas apropiadas cada vez que fuere necesario, a fin de impedir posibles efectos negativos para dichos sectores.

Declaración del Gobierno del Reino de Dinamarca sobre el artículo 100 A del Tratado CEE

El Gobierno danés hace constar que, en los casos en que un país miembro considere que una medida de armonización adoptada con arreglo al artículo 100 A no satisfaga exigencias más elevadas relativas al medio de trabajo, la protección del medio ambiente o los requisitos mencionados en el artículo 36, el apartado 4 del artículo 100 A garantiza que el Estado miembro interesado podrá aplicar medidas nacionales. Las medidas nacionales deberán tener por objeto satisfacer las exigencias antes mencionadas y no deberán constituir un proteccionismo encubierto.

Declaración de la Presidencia y de la Comisión sobre la capacidad monetaria de la Comunidad

La Presidencia y la Comisión consideran que las disposiciones relativas a la capacidad monetaria de la Comunidad introducidas en el Tratado CEE no prejuzgan la posibilidad de un desarrollo posterior en el marco de las competencias existentes.

Declaración del Gobierno del Reino de Dinamarca sobre la Cooperación Política Europea

El Gobierno danés hace constar que la conclusión del Título III sobre la Cooperación Política Europea no afectará a la participación de Dinamarca en la cooperación nórdica en el ámbito de la política exterior

El texto que precede es copia certificada conforme del ejemplar único del Acta Final, firmada en Luxemburgo el diecisiete de febrero de mil novecientos ochenta y seis y en La Haya el veintiocho de febrero de mil novecientos ochenta y seis con ocasión de la firma del Acta Unica Europea y que está depositado en los archivos del Gobierno de la República italiana.

279

Aviso relativo a la fecha de entrada en vigor del Acta Unica Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986

Dado que el 24 de junio de 1987 se reunieron las condiciones exigidas para la entrada en vigor del Acta Unica Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986, dicho Tratado, de conformidad con su artículo 33, entrará en vigor el 1 de julio de 1987.

Orientación Bibliográfica sobre nuevos procesos de integración en América Latina y Europa: (1985-1988)

Integración Económica: América Latina

1. ANDERSON, M.: Estimación de los beneficios de la integración económica de América Latina, *Integración Latinoamericana*, INTAL. Buenos Aires, núm. 113. junio 1986.
2. ANDRIEU, P.E.: Desarrollo regional e integración latinoamericana. BID, Washington, Reprint series, núm. 136. 1985.
3. BANCO CENTRAL DE BRASIL:
 - De la deuda externa a la unidad monetaria Latinoamericana. *Boletín CEMLA*, CEMLA, México, Vol. XXXIII, núm. 4. julio-agosto 1987.
 - Cooperación monetaria y financiera entre los Bancos Centrales de América Latina y el Caribe, *Boletín CEMLA*, Vol. XXXIV, núm. 1. enero-febrero 1988.
4. CASTRO PÉREZ, O.: Nuevos enfoques para la cooperación monetaria en Centroamérica, *Boletín CEMLA*, Vol. XXXIII, núm. 4, julio-agosto 1987.
5. CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO (CIEDUR): Integración Uruguay-Argentina. Evaluación cuantitativa y evidencias para una revalorización de la integración. Documento 12.1 de la Serie *Seminarios y Talleres*, núm. 12, Montevideo, 1986.
6. CEPAL:
 - Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe. *Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo*, núm. 5, Santiago de Chile, 1987.
 - Multilateralismo y bilateralismo en la ALADI, Documento LC/R.564, 1987.
 - Integración regional: desafíos y opciones. Documento LC/R.640, 1988.

- Elementos de juicio para facilitar las negociaciones sobre la eliminación de las restricciones no arancelarias en los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con especial referencia a los productos básicos, Documento LC/R.682, 1988.
7. CONSEJO MONETARIO CENTROAMERICANO: Hacia la adopción de una moneda común centroamericana, *Boletín CEMLA*, Vol. XXXIV, núm. 1, enero-febrero 1988.
 8. DERMAS, W. et al.: La Comunidad del Caribe, *Integración Latinoamericana*, núm. 121, marzo 1987.
 9. DORNBUSCH, R.: Los costes y beneficios de la integración económica regional. *Integración Latinoamericana*, núm. 113, julio 1986.
 10. FERNÁNDEZ, G.: La reorientación y reactivación del proceso de integración latinoamericano. El papel del SELA, *Integración Latinoamericana*, núm. 108, diciembre 1985.
 11. GANA, E.: Tendencias en la integración latinoamericana: el caso de Argentina y Uruguay, *Cono Sur*, Santiago de Chile, Vol. VII, núm. 1, enero-febrero 1988.
 12. GAUHAR, A. (Ed.): Regional Integration: The Latin American Experience, Third World Foundation for Social and Economic Studies, Londres, 1985.
 13. GUERRA BORGES, A.: Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas, Ed. UNAM, México, 1988.
 14. HIRST, M. (comp.): Argentina-Brasil: El largo camino de la integración, Legasa, Buenos Aires, 1988.
 15. INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (Boletín): Nuevo impulso a la integración económica en América Latina, Núm. 2049, Madrid, septiembre 1986.
 16. INSTITUTO DE COMERCIO EXTERIOR, PERÚ: Integración es la respuesta, Lima, 1987.
 17. INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA (INTAL):
 - EL SELA: presente y futuro de la cooperación económica intralatinoamericana, Buenos Aires, 1986.
 - El comercio intralatinoamericano en los años ochenta. Estadísticas. BID-INTAL, Programa de cooperación empresarial, Buenos Aires, noviembre 1987.
 - El proceso de integración en América Latina en 1987, Buenos Aires, noviembre 1988.
 18. JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA:
 - El Grupo Andino en transición: Un nuevo estilo de integración, Departamento de Comunicaciones e Información. Lima, 1985.

- Sistema Andino de Integración: 1969-1984, Departamento de Comunicaciones e Información. Lima, 1985.
 - Estrategias de desarrollo e integración en el Grupo Andino, Ponencias presentadas en el seminario Estrategias de Desarrollo e Integración en el Grupo Andino, *Serie Análisis*, 1985.
 - El Grupo Andino en transición. Un nuevo estilo de integración, *Serie Análisis*, 1985.
 - Evolución reciente de la deuda externa de los países del Grupo Andino y de algunos países Latinoamericanos, *Boletín CEMLA*, Vol. XXXIII, núm. 3, mayo-junio 1987.
 - El proceso de integración global. Un enfoque crítico, *Serie Análisis*, 1987.
 - Programa de liberalización 1986-1987, *Serie Comercio*, 1987.
 - Ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena. Instrumentos básicos. Lima, 1987.
19. MEISSNER, F.: Mexican border and free zone areas: implications for development. BID, *Reprint series*, núm. 148, Washington, 1986.
 20. RUIZ-CARO, A.: La cooperación financiera en el Grupo Andino. XXIII Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, 1986.
 21. SALGADO, G.: Nuevas orientaciones del Grupo Andino y la Integración Latinoamericana, *Integración Latinoamericana*, núm. 104, agosto 1985.
 22. SÍNTESIS ALADI: Rueda Regional de Negociaciones (América Latina), núm. 7, julio 1986.
 23. SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (SELA):
 - Análisis de viabilidad de un fondo de Reservas Latinoamericano, *Boletín CEMLA*, Vol. XXXIV, núm. 1. enero-febrero 1988.
 - La integración de América Latina en la etapa actual. Documento de la Secretaría Permanente del SELA presentado a la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 19-20, septiembre 1988.
 24. URQUIDI, V.L.: México y la Comunidad Económica Europea, *Comercio Exterior*, México, Vol. 38, núm. 4. abril 1988.
 25. VACCHINO, J.M.: La integración regional como respuesta a la crisis de la deuda externa de América Latina, *Integración Latinoamericana*, núm. 109, enero-febrero 1986.

Integración Económica: Comunidad Europea

1. ALONSO, A.: España en el Mercado Común. Del acuerdo del 70 a la Comunidad de los Doce. Espasa-Calpe, Madrid, 1985.
2. ALVAREZ GÓMEZ-PALLETE, J.M.: La aduana en el Mercado Común. Banco Exterior de España, 2. Ed., Madrid, 1986.
3. ALVAREZ GÓMEZ-PALLETE, J.M. y BONET, E.: Efectos de la Unión Aduanera. *Papeles de Economía Española*, núm. 25, 1985.
4. ARMSTRONG, H.W.: The reform of the European Community regional policy. *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIII, núm. 4, 1985.
5. BAREA, T.: La Comunidad Europea. Publicaciones de la Facultad CC. Económicas, Universidad Autónoma de Madrid, 1987.
6. BARNES, I. y PRESTON, J.: The European Community. Longman, Londres, 1988.
7. BEIJE, P.R.: A competitive future for Europe? Towards a New European Industrial policy. Londres, 1987.
8. BIEHL, D. et al.: Common agricultural policy, european integration and international division of labour. Europa Verlag GmbH, Bonn, 1987.
9. BOK, D.C.: The first three years of the Schuman Plan. *Princeton Studies in International Finance*, núm. 5, 1987.
10. BONET MARCO, E.: Introducción al Acta Unica Europea: Europa un espacio sin fronteras. ESIC, Madrid. 1988.
11. BRIZ DE LABRA, R. y CARBAJO VASCO, D.: La política monetaria europea, componentes y evolución. Trivium, Madrid, 1988.
12. BURTIN, J.: The common agricultural policy and its reform. Comisión C.E., *European Documentation*, 1, 1987.
13. CANGELOSI, R.A.: Dal progetto di trattato Spinelli all'Atto Unico Europeo: cronica di una riforma mancata. Franco Angeli Ed., *Quaderni di affari sociali internazionali*, núm. 17. Milán, 1987.
14. CATINAT, M.: Radioscopie du grand marché intérieur européen, *Economie prospective internationale*, núm. 33. 1988.
15. CECCHINI, P.: Europa 1992. Una apuesta de futuro. Alianza Editorial, Madrid, 1988.
16. COFFEY, P.: The European Monetary System: past, present and future. Kluwer Academic, 2. edición, 1987.
17. COFFEY, P.: Main economic policy areas of the EEC (Towards 1992). The challenge to the Community's economic policies when the «real» Common market is created by the end of 1992. Dordrecht. Nijhoff. 1988.

18. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: La dimensión social del mercado interior. EUROSTAT-CCE, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales y Educación, 1988.
19. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES:
 - Completing the internal market. White Paper from the Commission to the European Council, Bruselas, 1985.
 - The Single Act: A new frontier. *Supplement to the Bulletin of the EC*, núm. 1/87, Bruselas, 1987.
 - Research on the *Cost of Non-Europe*, particularmente Vol. 1 (Basic Studies) y Vol. 3 (Industry Effects). Luxemburgo, 1988.
20. ECONOMIE EUROPEENNE
 - 1992: la nouvelle économie européenne. Commission des Communautés Européennes, Direction Générale des Affaires Economiques et Financières, núm. 35, Luxemburgo, marzo, 1988.
 - La création d'un espace financier européen, núm. 36, mayo 1988.
21. GALAVIELLE, CH.: L'ECU: une monnaie «en or?», Cujas, París, 1987.
22. HINE, R.C.: The political economy of european trade: And introduction to the trade policies of the EEC. Wheatsheaf, 1985.
23. JACQUEMIN, A. y SAPIR, A.: Inter-EC trade: a sectorial analysis. Centre for European Policy Studies, Bruselas, 1987.
24. LABORI, M. y BOURDELIN, D.: L'Europe des douze: une puissance mondiale en devenir? Ellipses-Marketing, Paris, 1986.
25. LARRIBAU, J.F.: Le système monétaire Européen en perspective, Paris, 1987.
26. LAWRENCE, R.Z. y SCHULTZE, CH.: Barriers to European growth: A transatlantic view. Brookings Books, Washington, 1987.
27. LAZARO, L. y MOLINA, M.: El espacio de la Comunidad Europea. La política regional, Ed. Trivium, Madrid, 1986.
28. LEVICH, R.M.: Developing the ECU markets: perspectives on financial innovation. National Bureau of Economic Research. *Working Papers*, núm. 2276, Cambridge, Mass, 1987.
29. LEVICH, R.M.: ECU: European currency Unit. Euromoney Publications Ltd, Londres, 1987.
30. LODGE, J. (Ed.): European Union: The european Community in search of a future, 1986.
31. MASERA, R.S.: An increasing role for the ECU: a character in search of a script. Princeton University. New Jersey, 1987.

32. MELITZ, J. y MICHEL, PH.: The dynamic stability of the European monetary system. Centre for Economic Policy Research, *Discussion Paper Series*, núm. 96, Londres, 1986.
33. MENDES, A.J.: Economic integration and growth in Europe. Croom Helm, Londres, 1987.
34. MOLINA REQUENA, J.: España y la economía del Mercado Común. Ceura, Madrid, 1987.
35. MOREAU DEFARGES, PH.: Quel avenir pour quelle Communauté? Institut Francais des Relations Internationales. París, 1986.
36. NICHOLSON, F. y EAST, R.: From the six to the twelve: The enlargement of the European Communities. Longman, Londres, 1987.
37. OVERTURF, S.F.: The economic principles of European integration. Praeger, New York, 1986.
38. PADOA-SCHIOPPA, T.: Europe, monnaie et politique économique. Comision CE, Bruselas, 1985.
39. PADOA-SCHIOPPA, T.: Eficiencia, estabilidad y equidad: una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea. Ariel, Barcelona, 1988.
40. PELKMANS, J.: Completing the internal market for industrial products. Comisión CE, Bruselas, 1987.
41. PELKMANS, J. y VANHEUKELEN, M.: European integration of financial markets. *Professional Papers*, EIPA, Holanda, 1986.
42. PRYCE, R.: The dynamics of European Union. Croom Helm, Londres, 1987.
43. REYNOLDS ALLEN, P.: The ECU: Brith of a new currency. *Occasional Papers*, núm. 20, Group of thirty, New York, 1986.
44. ROLLET, PH.: Specialisation internationale et integration europeenne. *Económica*, París, 1987.
45. SÁINZ DE VICUÑA BARROSO, A.: El derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios. *Papeles de Economía Española*, núm. 25, 1985.
46. SIDJANSKY, D.: Del proyecto de Tratado de Unión del Parlamento Europeo al Acta Unica de Europa. *Integración Latinoamericana*, núm. 131, enero-febrero 1988.
47. SWANN, D.: The economics of the Common market. Penguin Books, Londres, 1986.
48. TAYLOR, M.P. y ARTIS, M.J.: What has the European Monetary System achieved? *Discussion Papers*, núm. 31, Bank of England, Londres, 1988.
49. THE ECONOMIST: Europe's Internal Market, 9 julio, 1988.
50. TIO, C.: La integración de la agricultura española en la Comunidad Europea, Mundiprensa, Madrid, 1986.

51. TRECA, A.: CEE-AELE: du libre-echange a la cooperation, Agence Européenne d'Informations, Bruselas, 1986.
52. VIÑALS, J.: El mercado interior de 1992 y el Sistema Monetario Europeo, *Boletín Económico*, Banco de España, abril 1988.

Reseñas Temáticas

El propósito de esta sección es recoger y examinar un número variable de los artículos más significativos, incluidos recientemente en las diversas revistas publicadas en los distintos países o regiones del área iberoamericana –pudiéndose incluir también documentos, ponencias, etc.–, sobre un mismo asunto o tema determinado o sobre cuestiones afines respecto de los que la producción intelectual en dichos países o regiones haya sido relevante. Se trata de situar las diversas contribuciones individuales en el contexto temático global, teniendo como norte la presentación objetiva de los distintos argumentos y conclusiones del material identificado. En esta ocasión se presentan 8 trabajos de estas características (tres referidos al área latinoamericana, cuatro al área española y uno al área portuguesa), en los que se examinan, respectivamente, 17, 114 y 7 artículos relacionados con los distintos temas tratados en las mismas. Este conjunto de 138 artículos y trabajos examinados han sido publicados, básicamente, entre 1989 y 1988. Realizadas por reconocidos especialistas en las distintas materias o temas respectivos, se presentan agrupadas por áreas, distinguiéndose entre «reseñas temáticas» del área latinoamericana, española y portuguesa, y dentro de cada área su ordenación responde a un mero criterio alfabético de los autores de las mismas. Los trabajos considerados en cada reseña –con inclusión de los datos bibliográficos que permitan identificarlos fácilmente– aparecen ordenados según el criterio seguido, en cada caso, por el autor de la reseña (*).

287

(*) Sólo se utilizan las notas a pie de página para citar o hacer referencia a otros artículos o trabajos no incluidos como objeto de análisis en la reseña, pero que se traen a colación por algún motivo relacionado con el tema tratado.

Reseñas Temáticas Del Area Latinoamericana

DEUDA INTERNA Y ESTABILIDAD FINANCIERA EN AMERICA LATINA

Trabajos considerados: Le Fort, Guillermo y Joaquín Vial Ruiz-Tagle: **El problema del endeudamiento interno: aspectos analíticos**. Solimano, Andrés: **Liberalización financiera interna y crisis: aspectos teóricos y consideraciones de política económica**. Arriazu, Ricardo M., Alfredo M. Leone y Ricardo H. López Murphy: **Políticas macroeconómicas y endeudamiento privado: aspectos analíticos**. Eyzaguirre, Nicolás: **El impacto de shocks macroeconómicos sobre la situación financiera de las empresas**. Zahler, Roberto y Mario Valdivia: **Asimetrías de la liberalización financiera y el problema de las deudas interna y externa**.

Trabajos compilados en el libro *Deuda interna y estabilidad financiera*. Volumen I: *Aspectos analíticos*, Carlos Massad y Roberto Zahler (editores), Editorial GEL, Buenos Aires, Argentina, 1987.

Introducción

El problema del endeudamiento externo latinoamericano ha recibido especial atención en el último tiempo, tanto en los círculos académicos como en las esferas políticas. Las causas básicas de su gestación, la crisis de la deuda en 1977-1982 y las posteriores propuestas de solución, constituyen hoy día temas familiares tanto en los países acreedores como en las naciones deudoras. Sin embargo, un aspecto íntimamente vinculado al proceso de endeudamiento exter-

no, el endeudamiento interno y la inestabilidad financiera doméstica ocurridos paralelamente a la crisis externa en el seno de los países deudores, ha tenido relativa menor difusión. Dicho aspecto es de gran relevancia toda vez que el endeudamiento interno y la inestabilidad financiera introducen obstáculos adicionales a los ya interpuestos por las crisis de balanzas de pagos, de un modo tal que ambos tipos de problemas tienden a retroalimentarse.

¿En qué consistió el proceso de endeudamiento interno? En el período 1977-1982, conjuntamente con el surgimiento de enormes obligaciones de los países latinoamericanos con el exterior, se generó una importante masa de deuda de empresas y consumidores con residentes de los mismos países. Todos los indicadores de endeudamiento interno, como el crédito del sistema monetario o la proporción de activos financieros en relación al producto, se elevaron en forma importante. Dicha alza fue especialmente marcada en Argentina, Chile y Uruguay, pero también se registró en países como Colombia, México y Venezuela.

Se trata de un proceso de endeudamiento interno privado de unos residentes con otros residentes y no del tradicional endeudamiento interno del sector público, tema que ha recibido siempre tanta atención en la literatura especializada. El sistema financiero, al actuar como intermediador del endeudamiento interno, experimentó en la mayoría de los países un crecimiento bastante superior al del resto de la economía.

¿Qué factores estimularon el endeudamiento interno? En primer lugar, en los años setenta un conjunto de países iniciaron reformas de sus sistemas financieros en la dirección de disminuir el grado de regulación estatal de dichos sistemas. Las reformas se orientaron a liberalizar las tasas de interés internas, el menú de activos financieros emitidos en cuanto a modalidades y plazos y la composición de la cartera de activos y pasivos del sistema financiero. Paralelamente se desreguló el sistema de controles a la entrada de capitales desde el exterior y se mantuvo, de manera implícita, una garantía estatal a los depósitos del público en el sistema financiero. En segundo lugar se practicó, en muchos países, una política antiinflacionaria basada en medidas monetarias contractivas y en controles del tipo de cambio. En tercer lugar, en algunos casos se practicó una política tributaria que permitía descontar los pagos de intereses de los ingresos tributarios, lo que estimuló la preferencia por financiamiento con deuda más que con capital propio.

Los factores anteriores se conjugaron con la extraordinaria liquidez internacional para producir el endeudamiento externo e interno de los países de la región. La política monetaria contractiva presionó al alza los tipos de interés —que fueron muchas veces libera-

lizados—, lo que atrajo capitales externos, que a su vez no encontraron barreras para ingresar. La entrada de crédito externo estimuló la demanda interna presionando la balanza comercial y el precio de los activos domésticos, particularmente la tierra y la propiedad inmobiliaria; el control del tipo de cambio se tradujo en una fuerte valorización real de los activos en oferta relativamente fija iniciando una burbuja especulativa. En efecto, el alza de precio de los activos y las consiguientes ganancias especulativas presionaron enormemente la demanda por crédito y el tipo de interés; el alza del tipo de interés atraía nuevamente los capitales externos iniciando nuevamente el ciclo.

Parte de las ganancias de capital de los propietarios de activos fueron mantenidas en activos financieros posibilitando el endeudamiento interno. Los agentes económicos ligados a la producción se vieron obligados a endeudarse para mantener en marcha sus actividades dado el alto nivel de los costos financieros y las expectativas de ulteriores reducciones en las tasas de interés. Muchos consumidores incurrieron en deudas alentados por ganancias patrimoniales y expectativas de crecimiento económico. En algunos países la demanda por crédito fue estimulada también por grupos económicos que, a través de sectores de la banca, captaban enormes masas de recursos y los destinaban a tomar control sobre una mayor cantidad de activos.

La burbuja especulativa se tradujo en un predominio de lo financiero sobre lo productivo y, en el contexto de mercados financieros desregulados, determinó rendimientos y costos financieros incompatibles con las rentabilidades reales de la economía. Los bancos expandieron sus colocaciones a niveles tales que quedaron tremendamente expuestos a eventuales deterioros en la calidad de sus préstamos; dichos préstamos no estuvieron adecuadamente respaldados, en parte porque el valor de las garantías estaba inflado por la burbuja especulativa. Los depositantes en el sistema financiero no ejercieron ningún control sobre la calidad de las carteras de préstamo toda vez que se sentían, explícita o implícitamente, asegurados por el Estado.

La crisis de la deuda externa implicó la brusca detención del financiamiento externo hacia la región. Dado que los capitales externos actuaban como el generador básico de la burbuja especulativa en el precio de los activos, al detenerse el flujo externo de capitales el valor real de dichos activos se desplomó. Con ello los sistemas financieros, que tenían compromisos fijos con sus acreedores, tanto internos como externos, sufrieron un fuerte deterioro en la calidad de sus carteras quedando en completa insolvencia. Por su parte, las políticas contractivas internas aplicadas en función de la crisis de balanza de pagos deterioraban

aún más la capacidad de pago de empresas y consumidores. La virtual quiebra del sistema financiero estimulaba la fuga de capitales agravando la crisis externa. La absoluta indefinición de propiedad que se genera en una situación donde los depositantes tienen saldos acreedores sobre el sistema financiero por montos muy superiores al valor de mercado de sus carteras y los propietarios están endeudados con la banca en cifras superiores al valor de sus activos, produjo una virtual paralización de la inversión; y la recuperación de la inversión es pieza clave en la readecuación de la estructura productiva necesaria para enfrentar el estrangulamiento externo.

Así, deuda interna y deuda externa se retroalimentan negativamente respecto de la inversión. La comprensión del fenómeno del endeudamiento interno y el diseño de políticas adecuadas que permitan superar los problemas que dicho endeudamiento genera, adquieren, por lo mismo, gran relevancia en los países deudores.

El Proyecto Conjunto PNUD/CEPAL «Implicaciones para América Latina del Sistema Monetario y Financiero Internacional», ha dedicado buena parte de sus esfuerzos recientes al estudio teórico y empírico de las inestabilidades financieras internas ocurridas en muchos países de la región como parte de la secuela negativa de la crisis de la deuda externa. Los resultados de las investigaciones del Proyecto Conjunto PNUD/CEPAL han sido difundidos recientemente en dos volúmenes, el primero de los cuales se ocupa de los aspectos teóricos involucrados y el segundo presenta estudios de casos para seis países de la región. Ambos volúmenes han sido editados por el coordinador del proyecto y el asesor regional en política monetaria y financiera de la CEPAL, señores *Carlos Massad* y *Roberto Zahler*, respectivamente.

La presente reseña cubre el primero de dichos volúmenes, que reúne cinco estudios analíticos sobre el tema del endeudamiento interno. Los editores presentan el libro con una introducción que resume adecuadamente los principales aportes de cada uno de los estudios, de modo que esta reseña se limitará, en lo que sigue, simplemente a reproducir gran parte de la presentación de los editores.

Aspectos analíticos del endeudamiento interno

El primer artículo que se incluye en este libro «El problema de endeudamiento interno: aspectos analíticos», de **Guillermo Le Fort** y **Joaquín Vial**, evalúa las distintas hipótesis esgrimidas en la explicación de las crisis de sobreendeudamiento interno que han

afectado a varios países de América Latina. En primera instancia los autores examinan los diversos elementos teóricos encontrados en la literatura para, por una parte, caracterizar y describir las crisis de endeudamiento, y por otra determinar las causas y efectos de este tipo de crisis.

Dentro de las hipótesis examinadas se distinguen dos líneas de argumentación. La primera se refiere a aquellas hipótesis que destacan la conducta de los agentes económicos: el comportamiento optimizador de consumidores y empresas en la determinación de sus patrones de endeudamiento; las distorsiones que generan en ese comportamiento las imperfecciones de los mercados; el papel de los intermediarios financieros y las prácticas bancarias y la acción del estado y su intervención en los mercados financieros.

La segunda línea de argumentación se refiere al sistema financiero en sí mismo, enfatizado aquellos aspectos que sugieren que tal sistema es intrínsecamente inestable y que las crisis son un resultado lógico del libre funcionamiento del mercado financiero. Dentro de esta sección se analizan las críticas al comportamiento optimizador bajo incertidumbre, las variaciones en los precios de los activos y las burbujas especulativas. También se examina la especulación desestabilizadora.

Para el análisis de los efectos de una crisis financiera sobre la actividad económica global, los autores definen tres tipos de crisis y sus consecuentes impactos sobre el comportamiento de la economía. El primer tipo de crisis se caracteriza por un corrimiento en los depósitos del sistema financiero. El segundo se refiere a una pérdida en el valor de los activos bancarios y, finalmente, se considera una crisis «tipo Minsky» donde se combinan elementos de las dos crisis anteriores.

Luego, el artículo intenta identificar aquellos elementos comunes de las economías latinoamericanas que puedan haber ayudado al excesivo crecimiento del endeudamiento interno. Entre éstos se analizan la liberalización financiera, la apertura externa, la existencia de conglomerados y las crisis de balanza de pagos.

Con base en estos factores se estudian los costes y beneficios de algunas de las soluciones sugeridas a la crisis, destacando la «opción liberal» de no intervención, la intervención del Banco Central en la capitalización de las deudas y la implantación de reformas financieras. La conclusión que surge del análisis es que ninguna de las alternativas examinadas reúne por sí sola los requisitos adecuados para una solución eficiente y equitativa del problema. El artículo sugiere que los países deberían buscar una combinación de políticas acorde a sus características particulares y a las de su sistema financiero.

El análisis realizado por **Le Fort y Vial** destaca la discusión alrededor del funcionamiento de los sistemas financieros modernos, lo que ha sido fuente de grandes controversias. El segundo artículo incluido en esta obra, «Liberalización financiera interna y crisis: aspectos teóricos y consideraciones de política económica», por **Andrés Solimano**, toca este tema en mayor profundidad desde una perspectiva tanto microeconómica como macroeconómica. Comienza con un examen microeconómico de las características que presentan los sistemas financieros modernos. Dentro de éstas se discuten la presencia de incertidumbre en las transacciones financieras, la condición de bien público del mercado financiero, y las externalidades negativas que pueden generar una crisis financiera sobre el resto de la actividad económica. El autor concluye que, dadas estas características, el equilibrio de mercado en general no es socialmente eficiente. En este sentido, una política de «laissez-faire» completa en materias financieras representa una política subóptima socialmente.

Luego el artículo se refiere a los requisitos necesarios, desde una perspectiva macroeconómica, para que los procesos de liberalización financiera tengan un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento del stock de capital de la economía y del producto. Para ello contrapone un modelo keynesiano y un modelo neoclásico en los cuales se analiza la relación entre ahorro, producto, y crecimiento económico. La conclusión que surge es que un aumento de la tasa de interés real podría, aunque no necesariamente en forma significativa, incrementar el ahorro y acelerar el crecimiento en el largo plazo en una economía con plena utilización de recursos productivos. En el corto plazo, la desregulación de tasas de interés será probablemente contradictoria con las necesidades de crecimiento.

Un tercer aspecto tratado en el artículo se relaciona con las causas de la crisis de endeudamiento interno por la que atraviesan la mayoría de los países de América Latina. Con base en un modelo de maximización de utilidad intertemporal se busca derivar los planes de consumo, acumulación de capital, y endeudamientos óptimos formulados ex-ante y su factibilidad de cumplimiento ex-post. Luego intenta determinar los factores que causan el no cumplimiento de estos planes concluyendo que entre estos factores se encuentran la existencia de shocks negativos no anticipados de la tasa de interés, variaciones en los términos de intercambio y en la oferta de fondos prestables, modelos de expectativas erróneas y políticas de gobierno inconsistentes, y la existencia de incentivos al no repago de las deudas.

Finalmente el autor analiza algunas alternativas de política para reducir los niveles de sobreendeuda-

miento interno. En una primera instancia evalúa diferentes indicadores de los niveles de endeudamiento, tanto interno como externo, para luego evaluar tres tipos de políticas destinadas a solucionar las crisis de endeudamiento interno: licuación de deudas vía inflación, reprogramación de deuda interna y reforma monetaria. El autor concluye que la primera opción presenta costes en términos de sacrificios en estabilidad macroeconómica, y que además puede crear incentivos para la fuga de capitales. Con respecto a la segunda, destaca por una parte el coste directo de subsidiar la tasa de interés cobrada a los deudores sujetos a reprogramación, y por otra, el coste asociado al aumento del riesgo de la cartera de activos del Banco Central. La tercera opción, si bien evita que los costes directos del sobreendeudamiento recaigan sobre terceros, puede tener costes políticos muy elevados.

En el contexto de economías en desarrollo, como las latinoamericanas, la necesidad de las empresas productivas de recurrir a fuentes de financiamiento externas a ellas parece ser de algún modo inevitable. Esto, unido a la reducida dimensión de los mercados de valores y capitales domésticos, se ha reflejado en el rápido crecimiento del endeudamiento bancario de los sectores productivos a partir de mediados de la década de los setenta.

El tercer artículo de este volumen, «El impacto de shocks macroeconómicos sobre la situación financiera de las empresas», de **Nicolás Eyzaguirre**, propone un marco analítico para dimensionar los niveles de endeudamiento interno de los sectores productivos en una economía en desarrollo en relación con el grado de vulnerabilidad de las empresas ante shocks macroeconómicos.

El autor desarrolla una metodología destinada a evaluar la sensibilidad del valor económico de las empresas ante cambios en distintos parámetros macroeconómicos. Para ello utiliza un modelo microeconómico de una empresa representativa que tiene acceso a crédito tanto en moneda nacional como extranjera. Sobre la base de este modelo calcula el valor económico de una empresa tipo en función de los niveles de endeudamiento y de un conjunto de parámetros macroeconómicos que escapan al control de la firma. A continuación se simula una serie de cambios en los parámetros –i.e.: precios relativos de bienes transables y no transables, tipo de cambio, tasa de interés doméstica, tasa de interés mundial, y salarios reales– y se analiza el efecto de estas variaciones sobre el valor de la empresa.

A partir de este ejercicio el autor elabora una serie de indicadores que permiten evaluar los grados de vulnerabilidad que presentan las empresas, dado un nivel de endeudamiento de éstas, ante variaciones en la actividad económica global. Finalmente se ilustra

este tipo de metodología para el caso chileno en el período 1978-1984, evaluando el impacto de shocks macroeconómicos sobre el valor de firmas productoras tanto de bienes transables como de no transables.

El autor concluye que los indicadores financieros tradicionales, como por ejemplo el cociente deuda/capital, adolecen de serios inconvenientes debido a su carácter estático. Es por esto que en economías altamente endeudadas deben utilizarse indicadores de vulnerabilidad –entendida ésta como la capacidad o incapacidad de las empresas de soportar shocks macroeconómicos adversos– que permitan anticipar los problemas que podrían generar distintos escenarios macroeconómicos. A su vez este tipo de metodología permite delimitar un rango de cambios macroeconómicos que los sectores productivos estarían capacitados para absorber.

El cuarto artículo, «Políticas macroeconómicas y endeudamiento privado, aspectos analíticos», de **Ricardo H. Arriazu**, **Alfredo M. Leone** y **Ricardo H. López Murphy**, propone una metodología de análisis que permita determinar si la evolución de los niveles de endeudamiento, tanto interno como externo, obedece a cambios en las preferencias por liquidez, o al financiamiento de desequilibrios no deseados en los flujos de ingresos y gastos corrientes.

El método de análisis propuesto por los autores descansa en identidades contables, relaciones de conductas, condiciones de equilibrio y mecanismos de ajuste dentro de un enfoque de equilibrio general. La metodología utilizada en el artículo explicita las identidades contables e incluye de manera implícita las relaciones de conducta para cada sector. En este sentido el modelo opera como un modelo de simulación en el cual al variar los supuestos iniciales se evalúa la sensibilidad de los resultados a dichos supuestos.

A partir de combinaciones de los esquemas contables de un sector determinado de la economía, los autores construyen un esquema que les permite vincular los estados patrimoniales con los flujos de ingresos y egresos, y las variaciones patrimoniales del sector.

A continuación se presenta un ejemplo hipotético ilustrativo en el cual se examina, sobre la base de la metodología desarrollada a partir de los estados contables de los distintos sectores, el funcionamiento de diversos mecanismos de ajuste sectorial ante un shock macroeconómico. Luego se analiza la situación de los estados patrimoniales y los flujos de egresos e ingresos, con posterioridad al shock, y con base en ellos se busca derivar una metodología que permita reconstruir el shock inicial que diera origen a dichos flujos y variaciones de stocks. Finalmente, el artículo analiza los problemas que presenta la selección de la

unidad de cuenta a ser utilizada en evaluaciones empíricas del proceso de sobreendeudamiento de las economías de la región.

Cabe señalar que este artículo originalmente era parte de un documento de los mismos autores en el cual se incluía la correspondiente evaluación empírica para el caso argentino 1974-1983. Esta parte del trabajo será publicada próximamente, junto con otros estudios empíricos sobre países latinoamericanos.

Todos los artículos anteriores han debido tocar de una manera u otra los procesos de liberalización financiera de muchas economías de la región puestos en práctica a partir de mediados del decenio de los setenta, políticas que han tenido variados efectos sobre la actividad económica global de los países y su estabilidad interna y externa. El quinto artículo incluido en el libro, «Asimetrías de la liberalización financiera y el problema de las deudas interna y externa», de **Roberto Zahler** y **Mario Valdivia**, argumenta que los procesos de liberalización financiera interna y la apertura financiera con el exterior, en la forma en que han sido generalmente llevados a cabo, introducen asimetrías entre el valor de los activos bancarios (y la tasa de interés), por una parte, y el de los pasivos bancarios, internos y externos, por otra. Esto, a su vez, permite un sobredimensionamiento de la intermediación financiera que se materializa en un volumen de endeudamiento excesivo respecto de su nivel socialmente óptimo.

El artículo procura demostrar que esta asimetría proviene de la forma como en la práctica la autoridad económica estructura el sistema bancario liberalizado. En particular destacan el desequilibrio creado por la

existencia de un seguro de depósitos avalado por el Estado. Mientras el valor de los pasivos (depósitos y créditos externos) se mantiene fijo debido principalmente a los avales o seguros (implícitos o explícitos) dados por el gobierno, el valor de los activos se incrementa a causa de la liberalización de la tasa de interés y de la capitalización de los intereses impagados.

Esta dicotomía entre la rentabilidad de los activos y el riesgo de los pasivos estimula el sobreendeudamiento generalizado de la economía con consecuencias muchas veces no deseables sobre la asignación de recursos y la distribución del ingreso y del patrimonio, a la vez que dificulta la formulación de una política macroeconómica coherente.

Los autores concluyen que, en principio, las asimetrías a que queda sujeto un sistema financiero liberalizado podrían resolverse a través de políticas adecuadas en los campos fiscal, de seguros y crediticio, que lograrán una readecuación de las expectativas de los agentes económicos. Ante la presencia de dificultades –teóricas y prácticas– de lograr un cambio en las expectativas, una alternativa de política plausible consiste en una combinación de un seguro sobre los depósitos, el control de la tasa de interés, y la regulación y supervisión de los activos del sistema financiero.

En cuanto a los flujos financieros provenientes del exterior, se hace necesario controlar estos movimientos de forma tal que se adecuen al ritmo de acumulación de capital de las economías de la región.

ENERGIA Y DESARROLLO

Trabajos considerados: Red de 10 Centros de investigación: **Energía y Desarrollo; Desafíos y Métodos**, informe preparado para la Comisión de las Comunidades Europeas, 1984; edición en castellano, Fundación Bariloche/Instituto de Economía Energética, Editorial de la Patagonia; edición en portugués, AIE/COPPE/UFRJ, Editora Marco Zero, 1986. **Energía, planificación y desarrollo en América Latina**, *Revista Interamericana de Planificación*, junio de 1987, SIAP, México. **L'énergie en Amérique Latine**, *Revue de l'Énergie*, número spécial, octubre-novembre 1988, Paris. Institut d'Économie et de Politique de l'Énergie (IEPE, Grenoble): **Energie Internationale**, vol. I, 1987-1988 et vol. II, 1988-1989, Ed. Economica, Paris. Patrick Criqui et Nina Kousnetzoff: **Energie 1995: après les chocs**, 1987, Ed. Economica, Paris. José Goldemberg, Thomas B. Johansson, Amulya K. N. Reddy, Robert H. Williams: **Energy for a Sustainable World**, 1988, Wiley Eastern, New Delhi, India; los resultados principales de ese trabajo fueron publicados en dos informes separados: **Energy for a Sustainable World**, 1987, World Resources Institute; y **Energy for Development**, 1987, World Resources Institute.

294

Los trabajos que dan lugar a esta reseña manifiestan, dentro de su diversidad, conceptos similares sobre la relación de los sistemas energéticos con los sistemas socio-económicos donde operan. Unos se interesan directamente por los países en desarrollo, tratando de explicitar el papel de la energía en el proceso del desarrollo. Los demás consideran el marco mundial, analizando los mercados y el juego de los actores, o proponiendo nuevas estrategias mundiales. En todos los casos, se nota una reacción contra una visión limitada, sectorial y tecnocrática de la energía que, durante largo tiempo, ha predominado en los círculos de especialistas.

Aspectos conceptuales y metodológicos de la relación energía-desarrollo

Energía y Desarrollo es un estudio realizado en 1984 por una **Red de 10 Centros de investigación** (9 de países en desarrollo, 1 de Europa), apoyada por la Comunidad Económica Europea. El subtítulo, «Desafíos y Métodos», expresa a la vez la elección de

un enfoque no-conventional del desarrollo y la voluntad de elaborar instrumentos apropiados de análisis, previsión y planificación de los sistemas energéticos.

La descripción de las características del sub-desarrollo y la necesidad de buscar nuevos estilos de desarrollo no serán ninguna sorpresa para los lectores familiarizados con el pensamiento de la CEPAL. Dicen que el desarrollo no se limita al crecimiento económico, sino que necesita cambios estructurales, relacionados con la dependencia, la desarticulación económica y social, las desigualdades, el manejo inadecuado de los ecosistemas. Muestran cómo los sistemas energéticos construidos hasta ahora han contribuido a esos desequilibrios estructurales.

De allí se deduce una consecuencia lógica, aunque no siempre compartida por los que pretenden atacar la pobreza de masa o proteger el medio ambiente. Uno no puede estar contento con métodos e instrumentos de análisis y acción, tales como los modelos de optimización global o el cálculo de costo-beneficio actualizado, que explícita o implícitamente, buscan el solo objetivo de la maximización del output. El consecuencia, el propósito del libro, y de hecho de todas las actividades de la **Red**, es el de proponer un conjunto coherente de métodos e instrumentos de análisis y acción, adaptado a las necesidades de los países en desarrollo.

Dicha metodología tiene que basarse en las características de la energía y del papel que juega en el conjunto económico. La energía está presente en todos los rubros del consumo final y de la actividad productiva de los demás sectores; pero hay que considerar, no su disponibilidad cuantitativa global, sino su adecuación a una gran variedad de usos. Se definen entonces los conceptos de necesidades socio-económicas y requerimientos de energía, de usos energéticos, y de cadena energética definiendo las sucesivas etapas de energía primaria, energía final y energía útil. Además hay que tomar en cuenta que, en los países en desarrollo, una parte importante de la energía es proporcionada a través de subsistemas descentralizados, y, en particular, bajo la forma de energías tradicionales, leña y carbón de leña.

Esos conceptos son después utilizados en los tres ejes principales de investigación de la **Red de Centros**: recopilación y procesamiento de datos, estudios de casos, métodos de análisis y proyección de los requerimientos y del abastecimiento energéticos.

La disponibilidad de datos es obviamente una primera etapa en cualquier esfuerzo para entender mejor y actuar más eficientemente. El estudio propone métodos para obtener datos y organizarlos, primero en la forma clásica de balances energéticos de base, después de balances en energía útil. Presenta el concepto de diagnóstico energético, que contiene datos que no

forman parte de los balances, y también un análisis de la situación presente del sistema energético y de sus relaciones con el sistema global del cual forma parte.

Los estudios de casos se realizaron al nivel local o regional con el fin de captar la dimensión espacial del análisis energético, de entender la dinámica de los factores determinantes y de identificar el comportamiento de los agentes relacionados con la actividad energética, en particular de los consumidores. Se refieren en su mayoría a zonas rurales, pero algunas se han dedicado al consumo de las zonas urbanas o de las actividades de producción artesanal. La comparación de estudios realizados en América Latina, África y Asia permitió sacar algunas conclusiones provisionales sobre el consumo de leña y carbón de leña en las zonas rurales (niveles, importancia relativa, factores determinantes, modos de abastecimiento, etc.).

Por fin el estudio propone un método para determinar los sistemas energéticos del futuro, sea a fines de estudios prospectivos, sea a fines de planificación. Se definen sucesivamente: el marco de referencia de los trabajos de proyección (utilización del diagnóstico, división del espacio, construcción de escenarios), la proyección de los requerimientos de energía (división en módulos, elección de variables explicativas, método específico para los varios sectores), la proyección de los abastecimientos de energía, el análisis de los impactos y el equilibrio final.

Es interesante notar que los Centros de investigación miembros de la **Red**, cuyo trabajo común produjo ese estudio (publicado en 1984), continuaron después su cooperación. El método, allí propuesto en forma algo teórica, ha dado lugar a numerosos ejercicios de aplicación que han demostrado su factibilidad. En América Latina se pueden mencionar: el «Estudio energético del Noreste Argentino» coordinado por el Instituto de Economía energética (Fundación Bariloche); el «Plan energético del Estado de Río de Janeiro», por AIE-Coppe/UFRJ, y la «Evaluación de los requerimientos de energía en las zonas rurales de México», por el Instituto de Investigaciones Eléctricas (Cuernavaca).

Energía y desarrollo en América Latina

Un enfoque similar se encuentra en Energía, Planificación y Desarrollo, número especial de la *Revista Interamericana de Planificación*. En la presentación, el economista mexicano **Angel de la Vega Navarro**, Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, subraya que «las implicaciones teóricas y analíticas de la cuestión energética superan cada vez más una comprensión convencional de las nociones de desa-

rollo y planificación» y que «el tema energético ha dado pruebas de una profunda vocación de escapar del campo reservado a los iniciados en las disciplinas técnico-ingenieriles». En consecuencia el número pone de relieve nuevos aspectos de la relación energía-desarrollo (en particular las implicaciones energéticas de las reestructuraciones industriales), y menciona las consecuencias metodológicas de «la irrupción de la energía en las preocupaciones de la planificación del desarrollo». De las numerosas contribuciones interesantes que contiene este número, tendré que limitarme a comentar algunas.

Roberto Gomelsky, Asesor Regional en Energía de la CEPAL, Subsede México, analiza la problemática energética del Istmo Centroamericano en su interacción con la estructura socioeconómica de la región. Pone de relieve tres aspectos fundamentales: una seria distorsión entre la estructura del consumo y la disponibilidad de recursos energéticos; el peso importante del sector energético en la inversión pública, con consecuencias negativas en el equilibrio del sector externo; la inadecuación de la organización institucional y de la capacidad técnica del sector, dificultándose, en muchos casos, el planteamiento y el cumplimiento de los grandes objetivos de política energética. El autor concluye que las posibilidades de corregir los desequilibrios señalados no se encuentran en el mismo sector energético, sino que dependen sobre todo del futuro de las sociedades y economías de la región.

La contribución de **Yves Chevalier**, Experto Asociado de la CEPAL, completa la de **Gomelsky** con un estudio del caso de la leña en Guatemala, problema energético número uno en ese país. La demanda, urbana y rural, industrial y residencial, ejerce una presión creciente sobre recursos boscosos, limitados por una explotación comercial a corto plazo y por el desarrollo de cultivos extensivos. La solución de la crisis de la leña no es propiamente de índole energético; tiene aspectos forestales y agrícolas, urbanos y rurales, tanto a nivel técnico como socioeconómico. Está vinculada con el uso del espacio nacional disponible y con una mejor distribución de los ingresos, que hará posible una sustitución más rápida de las energías tradicionales por energías convencionales en el consumo de las familias.

Marisol Melesio Nolasco presenta los resultados de una investigación sobre «El abasto de energía en el medio rural mexicano», realizada por el *Centro de Ecodesarrollo* y el *Instituto de Investigaciones Eléctricas*. El espacio estudiado fue la Macrorregión Sur, que comprende los Estados de Guerrero y Oaxaca, donde más del 60 por 100 de la población habita en el medio rural. Se analizaron los patrones de consumo energético según los distintos estratos de la es-

estructura rural: sistemas agropecuario moderno, de transición y tradicional. En el total de la región el 72 por 100 de la energía es consumida por el sector doméstico y el 28 por 100 por el productivo. La leña contribuye con un 67 por 100, la gasolina 20 por 100, el gas licuado 9 por 100. La investigación pone de relieve, a propósito de la energía, la magnitud y complejidad de los problemas encontrados para el desarrollo integrado del agro mexicano.

Gustavo Rodríguez E., Ex-Secretario Ejecutivo de OLADE (de 1978 a 1981), reflexiona libremente, a partir de su experiencia personal y de su análisis de la historia posterior de la Organización, sobre los «Antecedentes y perspectivas de la cooperación energética regional en América Latina». A pesar de los «fracasos, fallos, errores y omisiones», concluye que los aciertos del pasado, tales como el Acuerdo de San José y la formulación del PLACE, demuestran las potencialidades de una cooperación provechosa, si se superan las divisiones y luchas de intereses.

La Energía en América Latina es el tema de un número especial de *La Revue de l'Energie* (París, nov. 1988), que contiene un amplio conjunto de artículos, publicado en francés y castellano. Tal como en los trabajos antes mencionados, se nota la preocupación de considerar la energía en relación con los problemas globales del desarrollo de la región.

En el Prefacio, **Gabriel Sánchez**, Secretario Ejecutivo de la OLADE, subraya en particular el papel del sector energético en la formación de la deuda externa de la región, así como las perspectivas que ofrece la energía para la transformación productiva del sector industrial. También la energía puede constituirse como un componente activo del proceso de integración regional, al cual la OLADE está ahora en condición de contribuir con una nueva dinámica.

Las experiencias, todavía limitadas, y las perspectivas de integración energética son analizadas por **Roberto Brandt** que hace una descripción completa de los organismos energéticos latinoamericanos, tanto a nivel global como sectorial. Concluye que pueden esperarse progresos notables si se proponen objetivos plausibles y se agilizan los instrumentos de acción de los organismos existentes.

Adilson de Oliveira (COPPE) y **Carlos Suárez** (IDEE) muestran cómo la crisis mundial aceleró los cambios estructurales en el sistema energético latinoamericano hacia una diversificación de las fuentes de energía primaria (en favor del gas natural y de la hidroelectricidad), y llevó a una reducción global de la intensidad energética del PNB. El sector energético, por sus inversiones masivas, tuvo una participación importante en el endeudamiento de la región, con las consecuencias ulteriores de recesión e imposición de políticas de ajuste. Ese panorama es completado por

el artículo de **Hugo Altomonte** (IDEE), sobre la evolución de los consumos de energía. Muestra que la inflexión en el consumo se produce alrededor de 1980, y es debido al estancamiento económico más que a cambios en las estructuras productivas o en las tecnologías de uso.

Sin embargo, las perspectivas de una nueva etapa en el desarrollo latinoamericano no están ausentes en este número. Pasan por una reestructuración productiva y una incorporación del proceso técnico que, según **Fernando Fajnzylber** (CEPAL), implican un esfuerzo sistemático de integración social y económica. Es decir, que se necesitan estrategias que buscan a la vez más equidad en los ingresos y los patrones de consumo, y una mejor articulación entre los varios sectores de producción. **Marcela Serrato de Treviño** (SEMIP, México) demuestra que el sector energético puede tener un papel importante a ese respecto. Contrariamente a lo que ocurrió muchas veces en el pasado, podría, gracias a una vinculación mejor con las industrias nacionales de bienes de equipo, actuar como acelerador de la reconversión industrial. Oportunidad notable de cooperación regional, en la cual las empresas estatales, petroleras y eléctricas, tendrían que jugar un papel decisivo.

Michel Caillouet (Comunidad Europea) presenta las acciones de cooperación energética entre Europa y América Latina. **Jean-Marie Martin** (IEPE, Grenoble), concluye el número especial enfatizando los aspectos más relevantes de la problemática energética latinoamericana y poniendo de relieve las vinculaciones entre políticas energéticas y políticas globales de desarrollo.

La energía en el contexto mundial

En este campo, es interesante la creación de un nuevo órgano, *Energie Internationale. Rapport annuel sur les évolutions énergétiques mondiales*, publicado por el Institut d'Economie et de Politique de l'Energie (IEPE, Grenoble, Francia). Salieron ya dos números, 1987/1988 y 1988/1989.

El informe, de publicación anual, se propone analizar, en el marco mundial, los movimientos energéticos internacionales, desde varios puntos de vista: las estrategias de los actores, el funcionamiento de los mercados y las políticas de los grandes países o regiones. El análisis del pasado debe permitir una explotación de las posibles evoluciones futuras de los equilibrios energéticos. En cada número, se encontrarán una presentación de conjunto de las grandes tendencias actuales del sistema energético mundial, una serie de estudios analíticos y los elementos de una prospectiva mundial. Un «addendum» estadístico

contiene series de datos referentes a los precios, las producciones, los consumos, las estrategias de las empresas, las políticas de los países.

El volumen I, publicado en 1987, después de un período de movimientos fuertes del precio del petróleo se centra en los mercados de los hidrocarburos. Artículos especializados analizan los cambios en los flujos comerciales del petróleo; el mercado internacional del gas natural; los efectos de los precios en el consumo energético, tanto en Europa como en el Asia del sureste; las estrategias de la OPEP, de las grandes compañías (los «majors»), y de la Unión Soviética como exportadora de hidrocarburos.

En el volumen II, publicado en 1988, se persigue el análisis de las políticas de los exportadores de petróleo (incluyendo una tentativa muy estimulante de interpretar la lógica del proceso decisional en Arabia Saudita), y se completa el estudio de los mercados mundiales con los del carbón y del uranio. En el campo de las políticas energéticas se analizan las de los Estados Unidos (incluyendo un análisis detallado de los resultados y perspectivas de las políticas de uso racional de la energía) y las de Asia (India, China y Japón).

Siendo imposible una presentación detallada de esas contribuciones, me limitaré al análisis y la perspectiva de conjunto del sistema energético mundial, que ha sido la base común de los dos números publicados y continuará siendo la línea permanente del informe en el futuro.

En el informe de 1987, el análisis de las tendencias presentes pone de relieve los distintos aspectos de la «abundancia energética». **Jean-Marie Martin** muestra que la baja de los precios internacionales de la energía —petróleo primero, seguido por el gas natural, el carbón y el uranio— se propagó en forma desigual a los precios internos en los diferentes países. A corto plazo, los efectos fueron:

- una caída muy fuerte de las utilidades de las empresas energéticas, con consecuencias drásticas en el volumen de las inversiones, en particular de exploración;
- una contracción de los flujos comerciales internacionales en valor, con reducción importante de la proporción de energía en las importaciones;
- consecuencias limitadas sobre el aumento de la demanda global de energía en 1986 (crecimiento en Europa y Japón compensado por una baja en los Estados Unidos), con sustitución en favor del petróleo.

En el informe de 1988, el mismo autor señala que los precios del petróleo continuaron deteriorándose

como consecuencia del desequilibrio persistente del mercado (la demanda en 1987 no siguió la misma tendencia de 1986). Los precios del carbón y del gas natural bajaron menos; sin embargo, esas energías aumentaron su participación en la demanda frente al petróleo. Los movimientos ocurridos en los mercados tuvieron efectos en el comportamiento de las grandes empresas. En el petróleo, se notan tendencias hacia más *joint ventures* en las actividades de exploración-producción y nuevas formas de integración en las de refinación-distribución (con participación de los países exportadores). En las industrias eléctricas, se observan un crecimiento rápido de los intercambios internacionales y la importancia creciente de técnicas de producción más flexibles y eficientes, como las turbinas a gas en ciclo combinado.

En el informe de 1987, las evoluciones del mercado del petróleo son estudiadas con más detalle por **Patrick Criqui**. En el período de 1970 a 1986, tomando en cuenta la evolución del consumo mundial y el crecimiento regular de la producción no-OPEP (1 millón de b/d por año), existe una buena correlación entre el precio real del petróleo y la utilización de la capacidad productora de la OPEP. Cuando en el pasado la tasa de utilización se acercó al 85 por 100 (equivalente a una demanda a la OPEP de 28 M b/d), las tensiones aparecieron, produciendo alzas fuertes del precio. Desde 1981, entramos en un período de capacidades ociosas, y la tasa de utilización bajando hasta un 50 por 100 en 1985.

En cuanto al futuro, el mismo autor, utilizando un modelo (llamado SIBILIN) que permite construir balances energéticos del mundo dividido en grandes regiones, estudia los equilibrios posibles sobre el horizonte 1995 según varios escenarios alternativos. En el primero se supone que la OPEP logra un acuerdo sobre las cuotas que permita mantener un precio de 18\$/b (7\$ de 1973). Eso significa estabilizar la producción hasta 1990 y alcanzar los 20 Mb/d solamente en 1993. En otras simulaciones, se supone que el precio se mantiene bajo (10\$ 1986/b) hasta 1990, y crece después llegando a 25\$ 1986/b en 1995. En este caso son considerados dos tipos de evolución. En un escenario llamado «concentración de la producción», se supone que los bajos precios inducen un crecimiento fuerte de la demanda y una reducción de las producciones menos rentables; la demanda a la OPEP aumenta rápidamente, llevando la producción hasta un *plateau* de 24 Mb/d; los precios suben a partir de 1991, haciendo posible poner en marcha capacidades exteriores; así se estabiliza el sistema. Otro escenario, menos optimista, vislumbra el «regreso de las tensiones»; en un primer tiempo se mantienen, de manera algo artificial, las producciones exteriores; la producción OPEP queda durante varios años a menos de

20 Mb/d, pero crece después rápidamente; llega a los 28 M antes de 1995, creando así las condiciones de un nuevo choque petrolero.

En el informe de 1988, el mismo autor compara la evolución real de 1987 y de 1988 (provisional), con las proyecciones publicadas el año anterior. Destaca que las cifras observadas se encuentran en una posición intermedia en comparación a los escenarios «precios estables» y «concentración de la producción». Por ejemplo, el precio en 1987 fue 17\$/b (15\$ 1986), entre los niveles de 18 y 10. Esto parece corresponder a una estrategia más flexible, combinando en forma imperfecta la defensa de los precios y de las producciones. Así se confirma, por el momento, la validez de las proyecciones anteriores, de una producción OPEP de unos 24 Mb/d para el horizonte 1995.

Un elemento nuevo importante aparece en 1987: la vulnerabilidad petrolera de los Estados Unidos. Las importaciones aumentaron más de un 30 por 100 en dos años, mientras la producción continúa un declino inevitable. En un escenario de precios bajos, en el horizonte 1995, la dependencia petrolera llegaría a un 62 por 100 (32 por 100 en 1985), y la dependencia energética total a un 24 por 100 (12 por 100 en 1985). Si bien esas perspectivas son claramente analizadas en los informes oficiales, no han generado un consenso sobre las soluciones a adoptar. En particular, la idea de una tasa a las importaciones de petróleo da lugar a fuertes controversias.

Los lectores interesados por ese tipo de análisis a mediano plazo del mercado petrolero mundial podrán referirse con provecho al libro «Energie 1995: après les chocs», escrito por el mismo autor, **Patrick Criqui** (IEPE), en colaboración con **Nina Kousnetzoff** (CEPII). Con el mismo enfoque y el mismo instrumento, las etapas históricas son analizadas con más detalles. Las proyecciones a 1995, también se hacen según escenarios alternativos que reflejan un verdadero razonamiento económico y no puros juegos aritméticos, como ocurre en muchos estudios prospectivos.

«Energy for a Sustainable World» es el resultado, publicado en 1988 de la investigación común de cuatro especialistas muy conocidos, dos de países industrializados y dos de países en desarrollo. Contiene una defensa vigorosa del concepto de los usos finales de la energía, medio para satisfacer las necesidades humanas y no un fin por sí misma; denuncia la magnitud del despilfarro presente, consecuencia de políticas globales que tienden exclusivamente al crecimiento de la producción sin tener en cuenta las posibilidades enormes de mejora de la eficiencia de los sistemas de utilización. A este respecto, el libro presenta numerosos ejemplos impresionantes de la magnitud de las potencialidades del progreso técnico en los procesos

y equipos de uso de la energía. En el capítulo dedicado a los países en desarrollo, subraya adecuadamente que la energía tiene que servir para un desarrollo que no se reduce al crecimiento económico, sino que comprende también objetivos tales como la satisfacción de las necesidades humanas, una mejor equidad, una reducción de la dependencia, un manejo más racional del medio ambiente.

En su ataque contra «el enfoque convencional», los autores presentan conceptos muy similares a los de varios grupos que se han dedicado al tema desde hace muchos años, aunque no hacen referencia a esos esfuerzos paralelos, por ejemplo, los que se mencionaron en otra parte de esta reseña (en general el libro ofrece información hasta 1984).

Si bien las políticas e instrumentos mencionados, de mercado y de intervención estatal, globales y sectoriales, al nivel de la demanda y al de la oferta son en general recomendables, no se demuestra que son capaces de implantar los cambios estructurales que se contemplan. Tampoco se explicitan las condiciones socio-políticas que serían indispensables para ponerlas en marcha.

En consecuencia, aunque despiertan el interés las perspectivas energéticas globales a largo plazo presentadas por los autores, es difícil evitar cierto escepticismo en cuanto a sus condiciones de factibilidad. Es estimulante pensar que el uso de energía primaria al nivel mundial podría pasar (en el escenario básico) de 7 mil millones de tep en 1980 (5 en los países industrializados, 2 en los países en desarrollo) a 8 en 2020 (3 y 5), pero no bastan cálculos teóricos de rendimiento para sostener que tal trastorno en las estructuras «es factible técnica y económicamente». Al estar en pleno acuerdo con la deseabilidad de dichos cambios uno se siente más exigente en cuanto a los medios de su realización.

En resumen, este trabajo tiene el gran mérito de proponer un futuro alternativo a las visiones productivas diseñadas al principio de los 1980, en particular por el grupo de IIASA. Denuncia adecuadamente el utopismo de un crecimiento exponencial basado en macrosistemas de producción e innovaciones técnicas no probadas. Propone un enfoque humano de los usos energéticos que permita al mundo sobrevivir.

Junto a esos puntos positivos, adolece, al igual que sus adversarios, de diseñar perspectivas normativas sin definir las condiciones socio-políticas e institucionales de su implantación.

Conclusión

Los trabajos presentados ponen de relieve el interés del sector energético como tema de análisis y pre-

visión. La energía está vinculada con todos los demás sectores productivos de la economía y con todos los aspectos de los patrones de consumo. Además, por la naturaleza de sus inversiones y de sus evoluciones tecnológicas, considera inevitablemente el largo plazo. Eso es particularmente importante en los países en desarrollo, que tienen que contemplar cambios drásticos en sus estructuras socio-económicas.

En consecuencia, estudios prospectivos energéticos –o ejercicios de planificación y políticas energéticas– requieren la definición de un marco macro-económico nacional e internacional. La necesidad de preparar dichos estudios y planes puede ser un incen-

tivo hacia la realización de trabajos integrados, incluyendo la energía en el contexto de estrategias alternativas de desarrollo y de evoluciones contrastadas de las relaciones Norte-Sur.

Hemos presentado trabajos muy articulados a ese respecto para el horizonte 1995. Hay que esperar que varios grupos activos en este campo puedan trabajar en cooperación y presentar luego resultados equivalentes para horizontes más lejanos, cuya clarificación es indispensable para tomar hoy decisiones racionales.

François LE GUAY

CONCERTACION REGIONAL IBEROAMERICANA

Trabajos considerados: Manfred Wilhelmy (editor): **Sociedad, Política e Integración en América Latina**, Ediciones CINDE, Santiago de Chile, 1982. Mols, Manfred: **El Marco Internacional de América Latina**, Editorial Alfa, Barcelona, 1985. Altaf Gauhar (editor): **Regional Integration: The Latin American Experience**, Third World Foundation for Social and Economic Studies, Londres, 1985. Luciano Tomassini (editor): **Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina**, Documento de Trabajo núm. 3 del Proyecto PNUD/CEPAL de Cooperación con los Servicios Exteriores, Santiago de Chile, 1988.

Sociedad, política e integración en América Latina

300

La historia y la cultura —y más adelante razones económicas— señalaban el camino de la unidad a América Latina. La geografía y una accidentada trayectoria histórica la convirtieron en lo que hace más de veinte años *Felipe Herrera* denominó «una gran nación deshecha». La aspiración hacia la unidad latinoamericana, originada en la concepción bolivariana, no se perdió y dio lugar, desde comienzos del siglo pasado, a numerosos planteamientos y esfuerzos orientados en esa dirección. Ninguna de esas iniciativas tuvo éxito y todas pertenecen ya a la historia.

A partir de la segunda postguerra los países de la región inician un arduo pero vigoroso proceso de desarrollo económico y social que postula como un requisito esencial la integración de esos países. Maduradas en buena medida en la CEPAL, bajo el liderazgo intelectual del Dr. *Raúl Prebisch*, las ideas tendientes a operacionalizar ese proyecto culminan hacia 1960 con la creación del Mercado Común Centroamericano, en virtud de los tratados de Managua, y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, mediante la firma del tratado de Montevideo. Meses antes se había aprobado la creación del Banco Interamericano de Desarrollo en donde, pese a tratarse de un organismo hemisférico, los países latinoamericanos hicieron gala de una considerable unidad que les permitió ejercer un excepcional peso. Desde entonces las iniciativas encaminadas a promover la integración y la coopera-

ción regional nunca se interrumpieron, fracasando, cambiando de fisonomía o renovándose en el curso del tiempo.

La literatura consagrada al análisis de estos procesos, desde obras de naturaleza más general o teórica hasta estudios más técnicos y especializados, es muy abundante. Dentro de ella escasean, sin embargo, los análisis dedicados a aquellas formas más flexibles y novedosas que, en el período más reciente, ha presentado ese proceso. Esta reseña se refiere a cuatro obras elaboradas durante este decenio que abordan, precisamente, esas modalidades. Por cierto, no todas las abordan en la misma medida, y no son estos los únicos trabajos preparados sobre el tema durante este período. Sin embargo, conviene reiterar que no existen muchos trabajos de este tipo, y señalar que estas cuatro obras no sólo son representativas de la preocupación generada en torno a esta problemática, sino que tienen un claro hilo conductor jalonado de tesis similares y de autores comunes.

Resulta difícil subrayar suficientemente la magnitud de la brecha existente entre la riqueza de los esfuerzos de concertación, que se han venido desarrollando entre los gobiernos de la región durante los últimos años, y la escasez de estudios objetivos destinados a describir y evaluar este fenómeno. Se destaca esta brecha en el prólogo de la última de las obras aludidas. En efecto, los procesos de integración económica surgidos a fines de los años cincuenta generaron una voluminosa literatura especializada. Esta abundancia contrasta con el carácter limitado, ocasional y fragmentario de los análisis realizados con posterioridad acerca de las nuevas modalidades de cooperación, de alcance sectorial o parcial, ensayadas a partir de los años setenta por determinados grupos de países y expresada, fundamentalmente, en la creación del SELA. Este desequilibrio entre el surgimiento de nuevas experiencias y su análisis se agudiza todavía más tratándose de las nuevas formas de concertación directa y de diplomacia colectiva, desarrolladas entre algunos gobiernos de la región en los años ochenta, y que se manifiestan, por ejemplo, en el funcionamiento del Grupo de los Ocho.

Esta carencia se explica, en parte, por dificultades inherentes al análisis de estos procesos. El contrapunto entre las organizaciones formales de integración, por una parte, y las nuevas formas de concertación, por la otra, constituye una de esas dificultades. Otra radica en el carácter altamente personalizado que presentan estas nuevas formas de diplomacia colectiva. Una más se refiere a la mutación que ha experimentado este proceso, que a partir de una primera experiencia, que podría identificarse con la labor de Contadora, cambió varias veces de fisonomía con el objeto de responder a circunstancias nuevas.

Tal vez estos mismos factores han determinado que las obras comentadas eviten proponer marcos teóricos o esquemas interpretativos que expliquen el surgimiento de estos nuevos procesos de concertación y sus principales modalidades. Otro denominador común que presentan todas ellas es su interés por describir la cambiante realidad antes de organizarla conceptualmente en torno a un abstracto modelo explicativo.

Sin embargo, algunas hipótesis podrían avanzarse acerca del origen y significación de estos procesos, y del parentesco existente entre ellos. Algo de esto se intenta en la introducción del volumen editado por el autor de este ensayo.

Según ella podría sostenerse que la cooperación regional latinoamericana ha atravesado por tres etapas. La primera se inició con la puesta en marcha de varios esquemas formales de integración orientados hacia el cumplimiento de programas de complementación económica relativamente ambiciosos, mediante la aplicación de instrumentos generales convenidos por una determinada agrupación de gobiernos de alcance regional o subregional, como los esquemas ya aludidos. La segunda presencié el surgimiento de nuevas formas de cooperación centradas en sectores o proyectos específicos, con la participación de diversos pares o grupos de países, fenómeno que permitió flexibilizar los antiguos esquemas de integración y estimuló el surgimiento de acciones de cooperación más limitadas pero más concretas, como las que se canalizan a través de los Comités de Acción previstos por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), creado en 1975. Actualmente asistimos a una tercera etapa, cuyas características y perdurabilidad son aún inciertas, basada en nuevas formas de diplomacia multilateral o de concertación directa entre algunos gobiernos latinoamericanos, para el manejo colectivo de determinados problemas internacionales. Con cierta pretensión puede decirse que sostener que existe esta cadencia es una de las hipótesis anteriormente mencionadas.

Otra de ellas radica en la inclinación a restar importancia a acciones de cooperación parciales, transitorias o aisladas, y a valorizar su significado a la luz de su aportación a la configuración de un subsistema latinoamericano dotado de un grado apreciable y progresivo de cohesión regional, y de coherencia en cuanto a su proyección externa, que permita a la región insertarse mejor en un escenario internacional caracterizado por un creciente grado de fragmentación y, al mismo tiempo, por el surgimiento de nuevas hegemonías, bloques y circuitos reconstruidos al amparo de esa misma disgregación. En esa introducción se pasa revista a la literatura, predominantemente anglosajona, consagrada al tema del regionalismo o del

papel de los subsistemas regionales dentro del sistema internacional en los años cincuenta y sesenta. En una primera etapa este enfoque estuvo representado por los famosos «estudios de área», a los cuales se atribuyó tanta importancia para ayudar a los Estados Unidos a ejercer su nueva hegemonía a nivel global; posteriormente, con un mayor acervo teórico, la escuela funcionalista analizó los procesos de integración de entidades nacionales menores en unidades políticas más amplias, como hasta cierto punto ocurrió en el Atlántico Norte y la Comunidad Europea; surgieron, más adelante, enfoques más sofisticados que buscaban descubrir afinidades, vinculaciones y regularidades en las relaciones recíprocas y la proyección externa de determinadas agrupaciones de países que, de esta manera, podrían pasar a ser considerados como un subsistema regional dotado de cierto grado de identidad propia¹.

Otra hipótesis apunta a que probablemente esta tendencia hacia la formación de subsistemas regionales no sea sino una expresión del incremento de la interdependencia observable a nivel global dentro de ámbitos geográficos más delimitados. En un manual muy bien organizado acerca de los principales enfoques relativos a la estructura del sistema internacional contemporáneo, en que la perspectiva de la interdependencia se presenta bajo la noción de «pluralismo», se define aquel concepto como «una relación entre dos o más unidades en la cual una es sensible o vulnerable a las decisiones o acciones de las otras», pudiendo ser simétrica (cuando esta relación de interdependencia afecta por igual a todas las partes involucradas), aunque es más probable que sea asimétrica (con efectos diferentes sobre los distintos actores). Después de referirse al concepto de interdependencia compleja, desarrollado principalmente por *R. Keohane* y *J. Nye* en varios de sus libros, esta obra la explica en función de «los múltiples canales transnacionales que conectan a las distintas sociedades, incluyendo sus relaciones interestatales, intergubernamentales y transnacionales propiamente dichas», entre los cuales «los intereses económicos asumen una importancia mucho mayor que la escuela del realismo clásico»².

En suma, existiría una cierta unidad entre las variadas experiencias de integración, cooperación y

¹ Ver, como ejemplo de los estudios mencionados, el de Almond y Coleman: «The Politics of the Developing Areas», Boston, Little Brown, 1959; los de Deutsch y Haas sobre «El Área del Atlántico Norte» y «La Comunidad Económica Europea», respectivamente, y la obra de Joseph C. Nye (editor): «International Regionalism», de 1968.

² P. R. Viotti y N. V. Kauppi: «International Relations Theory: Realism, Pluralism and Globalism», Nueva York, MacMillan, 1987.

concertación que se han desarrollado en América Latina; estas experiencias tenderían, con diversos avances y retrocesos, hacia la constitución de un subsistema regional latinoamericano, y esta tendencia representaría, a su vez, una expresión a nivel regional del auge de la interdependencia.

La obra editada en 1982 por **Manfred Wilhelmy** concibe los procesos de integración y de cooperación regional desde un punto de vista más amplio que los enfoques tradicionales. Este enfoque está muy cercano a las hipótesis sugeridas más arriba. Tal vez el énfasis principal de los autores de los diversos ensayos incluidos en dicho volumen, sin que coincidan necesariamente en sus diagnósticos, radique en concebir los procesos de integración como una suerte de «variable dependiente» que puede ser explicada en gran medida por una «variable independiente» representada por los regímenes políticos predominantes en los países que se integran, sin excluir por ello otras variables³. Se reconoce en esta obra que ya con anterioridad se había prestado atención a los aspectos políticos de la integración, aspectos que se pusieron de manifiesto con la retirada de Chile del Acuerdo de Cartagena en 1976. Sin embargo, al mismo tiempo se señala que, por regla general, el estudio de dichos factores se había concentrado en la acción de grupos de interés y partidos políticos al interior de los sistemas nacionales, y en las características de las estructuras y procesos de decisión en los órganos de integración respectivos. Muy poca atención se había prestado, en cambio, a las características básicas de los regímenes políticos de los países que participaban en determinadas agrupaciones regionales y en su incidencia sobre estos procesos, a través de las posiciones y políticas nacionales frente a la integración. La primera parte de este libro contiene varios estudios globales sobre el tema, entre los cuales cabe destacar, por su relación con la tesis central anteriormente mencionada, los de **G. Fernández** y **P. Dooner** sobre Democracia, Autoritarismo e Integración, otro sobre Transnacionalismo, Dependencia y Desarrollo en América Latina, a cargo del mismo **G. Fernández**, y el referente a la Integración y el Cambio de las Estrategias de Desarrollo de los Países Latinoamericanos, por **L. Tomassini**. En la segunda parte se analiza, a través de una serie de estudios de caso nacionales, la incidencia de los sistemas políticos de Brasil, México, Chile, Venezuela y Perú en los procesos de integración de que formaban parte esos países, estudios que estuvieron a cargo de **P. Chaparro**, **A. van Klaveren**, **M. Wilhelmy** y **C. Portales**.

³ Ver la introducción redactada por el editor.

El marco internacional

Otra aportación importante al desarrollo de esta perspectiva proviene del libro publicado por **Manfred Mols** en 1985. Si bien el campo temático de esta obra es más amplio que el fenómeno del regionalismo, gran parte de ella está dedicada a analizarlo en forma precisa y novedosa. Esto ocurre principalmente en el capítulo dedicado a las Condiciones de Surgimiento y Funcionamiento de un Subsistema Regional Latinoamericano y al análisis del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). El primero de ellos contiene importantes contribuciones teóricas para el análisis de los niveles y formas de entrelazamiento de la «unidad subsistémica» que se estaría gestando entre los países latinoamericanos. Resulta particularmente interesante el intento de examinar cómo funcionan estos principios teóricos en la experiencia del SELA.

La incidencia de la crisis económica

El libro editado ese mismo año por **Altaj Gauhar**, fruto de una importante conferencia organizada por la *Third World Foundation* en Cartagena de Indias, sigue representando una de las aportaciones de más peso efectuadas en los últimos años para la comprensión del fenómeno integracionista en América Latina desde un punto de vista amplio, como el que constituye el común denominador de las cuatro obras a que se refiere esta reseña y de las reflexiones contenidas en la misma. Si se observa la época en que tuvo lugar esta conferencia y fue preparado el libro, se podrá comprender muy fácilmente por qué los autores fueron llevados con toda naturalidad a concentrar su análisis en el impacto de la crisis internacional sobre América Latina y, muy particularmente, en la forma cómo la crisis podía afectar los procesos de integración y de cooperación en la región, así como en el papel que estos procesos podrían desempeñar para ayudar a los países a contribuir a enfrentar la crisis. Se refieren a ella con notable penetración **Oswaldo Sunkel**, **Enrique Iglesias** y **Celso Furtado**, que contribuyen con los tres primeros capítulos del libro. No es de extrañar tampoco que el problema de la deuda externa haya sido considerado como un factor determinante dentro del proceso, lo cual se refleja en los tres ensayos anteriormente mencionados, y es el tema central del análisis que hace **Aldo Ferrer** en el capítulo IV. Los problemas que durante ese período enfrentaba el comercio intrarregional son analizados por **Dragoslav Avramovich** y **José Antonio Ocampo**, mientras que **Juan Somavía** examina persuasivamente las perspectivas de la cooperación política

entre los países latinoamericanos, sin dejar de señalar las amenazas que se ciernen sobre este proceso, entre las cuales se cuentan la persistencia de agrios conflictos limítrofes y la inestabilidad de los sistemas democráticos. La situación y perspectivas de los principales esquemas de integración son analizados por **Gert Rosenthal** en el caso centroamericano, por **William Demas** y **Jasper Scotland** en el del Caribe, por **Germánico Salgado** en el caso del Pacto Andino y por **Elvio Baldinelli** en el de la ALADI y, en general, el de la región considerada como un todo. **Iván Lavados** examina el papel de la universidad, la ciencia y la tecnología en los procesos integracionistas, mientras que el autor de este ensayo describe las nuevas formas de cooperación regional surgidas paralelamente a los esquemas formales, caracterizándolas como el resultado de «la desintegración del proceso de integración latinoamericano»; esto es, de su fragmentación en numerosos ámbitos de cooperación y de concertación de carácter específico.

Nuevas formas de concertación regional

La colección de estudios editada en 1988 por **L. Tomassini** se centra precisamente en estos últimos aspectos. Gran parte de sus conclusiones fueron reseñadas ya al comienzo. Entre las contribuciones más específicas que contienen estos documentos cabe destacar el análisis de los precedentes externos de la concertación regional latinoamericana, particularmente dentro del ámbito del Grupo de los Siete, de la cooperación política europea, y en la esfera del sudeste asiático, experiencias que son estudiadas, respectivamente, por **Miguel Rodríguez Mendoza**, **Alberto van Klaveren** y **Manfred Mols**. Los antecedentes regionales de estas nuevas formas de concertación son presentados por **Juan Mario Vacchino** en lo referente a los organismos latinoamericanos de integración, por **Raymundo Barros** en lo referente a la concertación de políticas económicas en el ámbito regional y por **Félix Peña**, quien, en forma muy imaginativa, se refiere a aspectos tales como la renovación o modificación que han experimentado estos procesos, al contrapunto entre concertación externa y cooperación intralatinoamericana y a la necesidad de

evaluar estos procesos desde un punto de vista macro y microanalítico a la vez; esto es, sin subestimar el papel que están llamados a desempeñar los sectores productivos y el mundo empresarial en ellos y de contar con buenos proyectos de complementación económica para hacer realidad este proceso. La descripción factual e histórica de los mismos constituye el centro de la preocupación de este informe: **Rosario Green** reconstruye la trayectoria que condujo a la formación del Grupo de los Ocho; **Arturo O'Connell** explica cómo pudo surgir un cierto grado de concentración entre los países deudores de América Latina dentro del marco del Consenso de Cartagena, y **Sebastián Allegret** entrega una evaluación global de estos fenómenos. El tema de la cooperación regional para la paz está tratado por **Augusto Varas** en un capítulo que constituye el anticipo de otros capítulos, referentes a áreas específicas de cooperación y de conflicto, como el terrorismo y el narcotráfico, por una parte, o la cooperación tecnológica por la otra, que se agregarán a este informe para la publicación de un libro más integral sobre este tema, que aparecerá en este año. Este informe, en su forma actual, constituyó el tema de debate colectivo de la X Reunión Anual de los Centros Miembros del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), que tuvo lugar en Montevideo en noviembre del año pasado.

303

Conclusiones

La necesidad de que los gobiernos latinoamericanos concierten más su acción y sus políticas externas parece más imperiosa en un período en que enfrentan excepcionales desafíos en este campo. La experiencia reciente y los precedentes analizados en algunas de estas obras indican que esto no sólo es necesario, sino también posible. En un período en que las relaciones internacionales se caracterizan por grados crecientes de complejidad e interdependencia resulta paradójico asistir a la crisis del multilateralismo y esencial, por lo tanto, buscar nuevas formas de manejo colectivo de los problemas internacionales.

Luciano TOMASSINI

Reseñas Temáticas De España

LA POLITICA AGRICOLA COMUN Y SUS PERSPECTIVAS PARA 1992. ¿REDUCCION DEL PROTECCIONISMO?

304

Trabajos considerados: Arnalte Alegre, Eladio: **Estructura de las explotaciones agrarias y externalización del proceso productivo: Implicaciones para el debate sobre el Proteccionismo**; Barceló, Luis Vicente: **La reducción del proteccionismo agrario. Exigencia del sistema y deseabilidad social**; Etxezarreta, Miren; Rosell, Jordi y Viladomiu, L.: **El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras**; García Alvarez-Coque, José María: **La desprotección agraria y la productividad de la agricultura española en el marco de la Comunidad Europea**; García-Delgado, José Luis y Muñoz, Cándido: **Consideraciones sobre la agricultura española ante la Política Agraria Común de la CEE**; Jordana Buticaz, Jorge: **La reforma de la PAC: Algunas consideraciones de la agricultura**; Moyano, Eduardo: **Una aproximación sociopolítica al proteccionismo en la agricultura**; Sumpsi, José María: **Reflexiones en torno a la crisis del proteccionismo y la agricultura española**; Tió, Carlos: **La agricultura española frente a las sucesivas liberalizaciones de la política agraria**. Todos ellos publicados en la edición de febrero de 1989 de *Información comercial Española*, Madrid.

Liberalismo-Proteccionismo en el mercado agrícola

La Política Agraria de la mayoría de los países occidentales desarrollados es proteccionista. El estado benefactor es proteccionista de los agentes económicos del sistema. La peculiaridad del proteccionismo agrario que en esta reseña se analiza se refiere a su forma de instrumentación vía precios de sostenimiento. Esos precios de sostenimiento para todos los productores beneficiados sitúan el precio percibido por encima del precio de mercado. El precio de mercado tomado como referencia puede ser el nacional o el internacional. El que resulta relevante en los análisis de la teoría del comercio internacional es el precio internacional y éste es el proteccionismo que aquí se discute principalmente.

El GATT celebra actualmente, desde 1986, su VIII ronda de negociaciones. Desde la V ronda o ronda *Dillon*, el tema agrario ha suscitado gran interés en el seno de dicha Institución. Una institución que tiene justamente por objeto establecer «reglas de juego» para proveer una situación competitiva en el ámbito del mercado internacional a todos los agentes productivos de todos los países firmantes del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). No cabe duda de que el proteccionismo agrario, que incide modificando el precio de mercado para lograr un precio de sostenimiento superior a aquél, constituye un obstáculo a esa ideal situación competitiva a la que tiende el GATT. Y ello es así porque ese precio de sostenimiento no es homogéneo en los diferentes países del mundo.

Si ese precio de sostenimiento fuera homogéneo el proteccionismo agrario vía precios no constituiría un atentado a la filosofía de la competencia leal a nivel internacional. Se podría pues alcanzar este último objetivo sin reducir siquiera el grado de proteccionismo agrario, e incluso eventualmente incrementarlo. Pero el GATT se inspira también en una teoría del comercio internacional que subraya las nocivas consecuencias de las distorsiones en los precios relativos de productos y factores en orden a la eficiente asignación de los recursos a nivel internacional. La crisis económica de los años 70 y 80 se relaciona con este tipo de ineficiencias. A nivel teórico el consenso es ahora más alto que nunca. El GATT ya perseguía un mundo sin distorsiones cuando nació en 1944. Ahora lo persigue con el mismo ahínco y con mucha mayor legitimidad. A lo largo de su historia, sus logros han sido notables en tratar de alcanzar esta situación competitiva internacional desmantelando poco a poco las barreras al comercio. Las décadas de los años 70 y 80 han visto surgir rebrotes

proteccionistas, cosa normal en épocas de crisis económica. Pero el mundo ha aprendido de sus errores históricos.

En relación con el proteccionismo agrario, ahora parece darse una situación óptima para llevar a cabo esa reducción del mismo aprovechando el foro que es el GATT. Los Estados Unidos, que fueron los responsables de la mayor tolerancia y excepcionalidad para el sector agrario en los años 40, cambiaron de actitud al filo de los años 60 cuando emergió la Política Agrícola Común de la CEE. Los 19 países CAIRNS, entre los que se encuentran algunos de los principales países exportadores de productos agropecuarios, como Australia y Nueva Zelanda, también se interesan en esa reducción del proteccionismo agrario con la aspiración de que ello redunde en un incremento de sus cuotas de mercado. Japón y, sobre todo, la CEE son los principales obstáculos para alcanzar ese objetivo de liberalización de los intercambios. Este último se halla íntimamente relacionado con la reducción del proteccionismo. En teoría, podría haber liberalización de los intercambios con mantenimiento e incluso incremento del proteccionismo. Fronteras completamente abiertas a productos desigualmente protegidos. Pero en tal caso, la guerra de la competitividad se desplaza desde el escenario de los frentes fronterizos de batalla (aduanas) a los frentes interiores del suministro de combustible (subvenciones). Con ese desplazamiento el problema del gasto público se intensifica.

No está el horno para bollos. El control del gasto público es uno de los objetivos fundamentales que tienen planteados los gobiernos de todos los países de economía de mercado. Para muchos de ellos constituye el principal objetivo. Se comprende, pues, que el logro de la liberalización de los intercambios agrícolas se encuentra ahora vinculado a la reducción del proteccionismo agrario. Pero en la Comunidad Económica Europea, también ahora se da la ocasión histórica para proceder a esa reducción del proteccionismo agrario. Durante los primeros años 60, la CEE tuvo que soportar la presión internacional contra su política proteccionista en el marco de las rondas *Dillon* y *Kennedy*. Pero entonces no había problemas de excedentes. Al llegar a finales de los años 60, comenzaron a surgir los excedentes en la CEE, pero entonces la presión internacional fue menor porque la ronda *Kennedy* había terminado en 1967 y la ronda *Tokio* no comenzaría hasta 1973. En 1970, la CEE tuvo que proceder a unas modificaciones del régimen de financiación a causa de los excedentes agrarios. El gasto que ocasionaban no era considerado todavía disfuncional para la marcha de las economías de mercado en un mundo en el que todavía prevalecía el paradigma keynesiano. Aún así,

la insolidaridad interestatal se las componía mal con los excedentes a la hora de su financiación.

A mediados de los años 70, la CEE tuvo que soportar de nuevo la presión internacional en el marco de la ronda *Tokio*, pero ahora los excedentes habían revelado funcionalidad tras la crisis de las materias primas de comienzos de los años 70 y el correlativo surgimiento de una mentalidad neomalthusiana. En los años 80, de nuevo la presión financiera se intensifica a consecuencia de los excedentes agrarios en un contexto de creciente insolidaridad interestatal intracomunitaria (con el Reino Unido como exponente) y en un marco de referencia de pensamiento económico en el que el gasto público comienza a revelarse como disfuncional con las economías de mercado, y su incontrolado crecimiento como de incalculables consecuencias. En 1986, a esa presión financiera se ha unido la presión internacional institucionalizada de la VIII ronda del GATT de Uruguay. Es así como, retomando las afirmaciones preliminares, nos encontramos con una ocasión histórica para que por fin se lleve a cabo una mejora sensible en la liberalización internacional de los intercambios de productos agrícolas, la cual se relaciona, como ya hemos visto anteriormente, con una reducción del proteccionismo agrario.

Frente a esta visión cuasi-determinista, el proteccionismo agrario está fuertemente anclado en los países. Su reducción puede atentar a un modelo de economía agraria de base familiar que conforma un peculiar tejido social. Además, el desajuste estructural de un exceso de activos en el sector agrario no admite fácil solución porque esos activos no encontrarían ocupación en el sector no agrario en presencia de los actuales niveles de paro. Los intereses están en juego. Las organizaciones de productores son ahora muy poderosas en el contexto europeo. La política no siempre se vincula con las decisiones basadas en el modelo de pensamiento económico prevaleciente. La elección pública posee unos elementos de irracionalidad que condicionan la producción de decisiones racionales.

Eficiencia y equidad

El trabajo de **L. Vicente Barceló** nos ofrece una visión del problema en su doble dimensión sociológica y económica. El análisis de la sensibilidad de llevar a cabo una reducción del proteccionismo agrario incorpora dos dimensiones fundamentales para el autor. Dos dimensiones que tienen sus adecuados términos en el lenguaje sociológico y en el económico. Primero, la necesidad de autoconservación del sistema es un planteamiento sociológico

que admite como correlativa expresión económica la eficiencia. En este sentido el análisis económico permite realizar unas estimaciones de la ganancia de eficiencia, en términos de PIB, que la reducción del proteccionismo agrario conllevaría para España y para los restantes países comunitarios. Dicha estimación sugiere que el orden de magnitud es suficientemente elevado como para considerar muy deseable dicha reducción pero insuficiente como para esperar una actuación enérgica de los estados europeos, comprometidos ante la opinión pública en llevar a cabo políticas que resultan más cruciales en el sentido de mejorar la eficiencia económica general del sistema. Segundo, en cuanto a la justicia o equidad, es ésta una cuestión a la que el autor concede una gran importancia. En su visión de la sociedad, ésta tan sólo consigue aceptables niveles de integración y correlativa reducción de conflictos cuando se produce una aceptación generalizada del sistema en términos morales. Esa aceptación se basa en cierta convicción acerca de lo justo y de lo injusto. No son inmutables para los sujetos socializados las convicciones acerca de lo justo y de lo injusto. La teoría social y la política tienen una función de problematización de ciertas convicciones morales. A juicio de **L. Vicente Barceló** el proteccionismo agrario se considera justo por parte de las sociedades occidentales en una identificación del sector agrario como sector marginado; al tiempo que nostálgicamente anhelado por los sujetos que salieron de él para incorporarse a las ciudades y a la modernidad; y custodio de aquello que más falta en las ciudades como es el aire puro y el espacio libre. El autor confiesa que se propone llevar a cabo una problematización de esa convicción profunda de las conciencias ciudadanas y ofrece argumentos válidos a su juicio que revelan la justicia de llevar a cabo la reducción del proteccionismo agrario en España. Este planteamiento optimista acerca de su deseabilidad se mezcla con un relativo escepticismo acerca de su factibilidad inmediata con la intensidad requerida, debido a los problemas de integración social que vive ahora la sociedad española tal como han revelado los acontecimientos del pasado mes de diciembre.

La agricultura española en el contexto comunitario

El trabajo de **J. L. García-Delgado** y **C. Muñoz** analiza los cambios estructurales ocurridos en la agricultura española en los últimos años y, sobre todo, realiza una comparación estructural de la agricultura española con la comunitaria. En relación

con la demanda constatan cómo en España ha proseguido la inevitable reducción del porcentaje de alimentos en los gastos totales de los hogares, si bien dicho porcentaje se sitúa por encima de la media comunitaria. También en relación con la demanda se destaca la persistencia de una estructura de consumo más centrado en los productos vegetales que en las carnes en España, en relación con la CEE. Desde el lado de la oferta, la situación de consumo anteriormente señalada se mantiene en la producción. Se producen más vegetales que carnes en España con relación a la CEE. Esta correspondencia entre los patrones productivos y de consumo no es afectada por el comercio exterior agrario, cuyo peso, tanto en importaciones agrarias como en exportaciones agrarias, con relación al comercio exterior total, es superior en España que en la CEE.

Ninguno de los rasgos estructurales señalados refutan la idea de que la agricultura española, aun cuando se incorporó hace años al proceso de modernización, todavía no alcanza el mismo nivel de modernidad que la CEE, a juicio de estos autores. De hecho, en relación con los factores de producción, la reducción del porcentaje de población activa agraria respecto de la población activa total ocurrida en España todavía no ha alcanzado el nivel comunitario. Ello conlleva una productividad del factor trabajo inferior como también lo es la productividad del factor tierra. Esta última constatación contrasta con la del trabajo de **J. M.ª García Álvarez-Coque** utilizando como medida el valor de la producción agraria en términos de poder de compra.

En lo que España sí presenta un nivel de modernización análogo al comunitario es en la utilización de consumos intermedios. En cuanto a la estructura por tamaños de explotación, la situación española es la de un tamaño medio inferior y unos porcentajes más elevados de explotaciones situadas en los límites de la viabilidad económica. Aún así no debe de ser la política de precios de sostenimiento (proteccionismo) el instrumento por el que apueste España a juicio de **J. L. García-Delgado** y **C. Muñoz**. Esta política no ha revelado ser eficaz para el logro de sus objetivos, ni equitativa. Los autores proponen una política de rentas selectiva que sustituya a la actual política de precios. Con la misma contundencia que **L. Vicente Barceló** abogan por la eliminación de la actual política de precios, pero al igual que este último manifiestan cierto escepticismo que, en estos autores, se basa en la, a su juicio, importante trama de intereses y en las deficiencias institucionales del sistema político.

El lector puede comprobar a través de los artículos de **J. M.ª García Sumpsi** y **J. M.ª García Álvarez-Coque** la relevancia de la innovación tec-

nológica como freno (vía aumentos de productividad) del descenso de la producción provocado por una disminución de los precios a desencadenar por la desregulación. Si los efectos de la desprotección sobre la oferta —dependientes en gran medida de los avances tecnológicos— son difíciles de predecir, los efectos sobre las rentas agrarias parecen claramente negativos. El trabajo de **J. M.ª Sumpsi** destaca los problemas de pérdida generalizada de rentas agrarias que apuntan a la reducción del poder adquisitivo, la disminución de la inversión y la crisis de liquidez posterior a un intenso proceso de modernización y capitalización de las explotaciones como el verificado en los últimos años. Además de estos costes sociales de la desprotección, **J. M.ª Sumpsi** llama la atención sobre otros tres elementos de pasivo: primero, la plausibilidad de que la desprotección afecte especialmente a las llamadas explotaciones inviables (sin un complemento de rentas extra-agrarias—; segundo, el agravamiento de la situación en las zonas desfavorecidas por una baja densidad de población y escaso nivel de desarrollo; y tercero, los problemas de balanza comercial agrícola que ponen al descubierto la desigual competitividad de los sectores de agricultura continental y mediterránea.

Es importante reconocer estos elementos para un adecuado diagnóstico y equilibrada valoración del fenómeno proteccionista. El hecho de que el sector agrario sea el hipotético perdedor del proceso desprotector hace evidente la necesidad de un mejor conocimiento de su dinámica estructural y de sus puntos vulnerables. Ante la pregunta ¿qué influencia tendrá la desprotección sobre la agricultura española? es interesante plantearse las condiciones iniciales de partida, siempre observando como referencia básica la agricultura de la Comunidad Europea. Contestar al difícil interrogante planteado constituye el propósito del trabajo de **J. M.ª García Álvarez-Coque** que relativiza algunos tópicos relativos a la baja productividad agraria española y pone en evidencia, a partir del análisis de los resultados macroeconómicos, que los cambios en la agricultura española han sido, en general, más rápidos que en la agricultura comunitaria, encontrándose la primera en un entorno menos protegido que la segunda. Los procesos dinámicos constatados apuntan a una reducción sistemática de los requerimientos de empleo en el sector agrario, planteando una serie de problemas sociales —desempleo, despoblación— cuya génesis es anterior al fenómeno desprotector. Vista así la problemática agrícola, el efecto de la desprotección resulta hasta cierto punto marginal, sobre todo si atendemos a las resistencias políticas internacionales al cambio en el marco del GATT. Como afirma **J. M.ª García Álvarez-Coque**, la dinámica de ajuste del sector agrícola español (una

verdadera reconversión) continuará en años venideros «con» o «sin» una ulterior desprotección, en un proceso no exento de dramatismo.

Esta dinámica requiere soluciones a medio plazo orientadas a la necesaria diversificación económica de las zonas rurales. Como los dos artículos anteriores, el trabajo de **C. Tió** aporta una reflexión sobre los efectos de una liberalización de la política agraria sobre la agricultura española. Las ventajas comparativas se revelan como una variable destacada de un mercado europeo libre no compatible con el mantenimiento artificial de cuotas nacionales de producción. Elementos como la climatología adversa o el medio físico inadecuado aparecen como factores destacados que presionan hacia una reconversión de los sectores menos competitivos de la agricultura española. ¿Cuál es, no obstante, la alternativa?

A juicio de **C. Tió**, la crisis del sector productor de materias primas agrícolas (inputs de otros sectores) y las exigencias de diversificación económica de las zonas rurales requieren una estrategia para la CEE con múltiples vertientes, entre las que podemos destacar tres: en primer lugar, una liberalización gradual del comercio agrícola, iniciada por la apertura de los sectores de menor valor añadido; segundo, una estrategia centrada en la defensa de la competitividad de la industria agroalimentaria más que en la supervivencia a ultranza de la producción agrícola; finalmente, una apuesta por la modernización del espacio interior de las zonas más susceptibles de despoblamiento, en un esfuerzo sin duda costoso de reordenación del territorio y dotación de infraestructuras.

Mercado mundial y perfeccionamiento agrario

El trabajo de **M. Etxezarreta, J. Rosell y L. Viladomiu** parte de una revisión de la coyuntura de los mercados mundiales de productos agrarios en la que se plantea el actual debate sobre el proteccionismo agrario y de un análisis de las grandes líneas de respuesta que están instrumentando los dos grandes actores de esos mercados, Estados Unidos y la CEE. La respuesta de la PAC comunitaria consiste, básicamente, en un endurecimiento de la política de precios y mercados encaminada a lograr ajustes en la oferta agraria. En esa reforma de la PAC a la política de estructuras se le vuelve a asignar su papel clásico: «compensar» algunos efectos de la política de precios. Pero se amplía considerablemente su gama de objetivos: contribuir también directamente a la reducción de excedentes productivos, mantener el equilibrio territorial y preservar el medio ambiente, estimular actividades no agrícolas en el medio rural para

lograr su desarrollo «integrado». Ello lleva a los autores a diferenciar tres grandes grupos de medidas dentro de la actual política de estructuras: las medidas «positivas» clásicas, encaminadas a mejorar las condiciones productivas de los agricultores con mayores posibilidades de competir en el mercado; las medidas «estructurales negativas» (reconversión, extensificación, retirada de tierras, prejubilación) con un objetivo concreto de aliviar la situación excedentaria de los mercados y, por último, las de «ayuda a la promoción del desarrollo rural» dentro de las que diferencian los estímulos al desarrollo de la pluriactividad y las ayudas directas.

La valoración final que hacen los autores es bastante pesimista acerca de las posibilidades y el alcance de esta nueva política de estructuras. Sus primeras dudas se plantean acerca de si el incremento de dotación presupuestaria previsto para estas medidas puede llegar a comprender las pérdidas de ingresos que los agricultores van a sufrir a consecuencia del endurecimiento de la política de precios. Una pérdida de renta económica que será tanto más elevadas cuanto mayor sea la rigidez de la oferta a la baja de precios, como parece ser el caso, a juicio de **J. M.º Sumpsi**. Pero unas pérdidas que no preocupan a **J. L. García-Delgado** y **C. Muñoz**, ni tampoco a **E. Moyano** de forma más explícita; ni implícitamente, a ninguno de los autores que propugnan una sustitución del proteccionismo selectivo, políticas de rentas o políticas social y estructural, según cada cual prefiere llamarlas. Se refieren asimismo **M. Etxezarreta**, **J. Rosell** y **L. Viladomiu** a los riesgos de renacionalización de la PAC implícitos en estos nuevos planteamientos y destacan, sobre todo, la falta de un verdadero debate sobre qué tipo de medio rural desea la sociedad y si son o no adecuadas las líneas en su transformación que se están estimulando.

Concluyen mostrando su escepticismo sobre la capacidad de esta política de estructuras para alcanzar los múltiples y diversos objetivos que se le asignan y cuestionando incluso su mismo calificativo de «agraria», cuando las razones de promover el desarrollo y de mantenimiento del medio rural son, fundamentalmente, no agrarias, y responden a objetivos sociales independientes de la producción en este sector.

Procesos de externalización

E. Arnalte analiza en su trabajo los procesos de externalización de fases del proceso productivo respecto a las explotaciones, un aspecto de la estructura agraria poco estudiado hasta la fecha, pese a su considerable incidencia sobre la eficiencia de la producción agraria. Su análisis parece relevante precisamen-

te ante las perspectivas de una agricultura futura menos protegida, en la que los criterios de eficiencia serán todavía más decisivos que en la actualidad a la hora de evaluar las posibilidades de supervivencia de los distintos tipos de estratos de explotaciones.

El trabajo comienza con una revisión de la bibliografía sobre el tema, particularmente tratado en la literatura agraria italiana. Los datos del Censo Agrario le permiten cuantificar la importancia, nada despreciable, de algunas formas de «desactivación» (el término utilizado por los autores italianos para referirse al fenómeno) en la agricultura española. El análisis de esos datos muestra así mismo la existencia de una significativa relación inversa entre los «índices de desactivación» que cuantifican la importancia del fenómeno y el ritmo de ajuste estructural (incremento del tamaño medio de las explotaciones) en las diversas provincias y regiones españolas, lo que supone una primera contrastación de la hipótesis de que esos procesos de externalización constituyen una vía de racionalización del proceso productivo y adaptación de la estructura agraria alternativa al modelo clásico de evolución estructural.

El análisis tiene asimismo implicaciones que cuestionan el análisis tradicional de la estructura agraria. En las situaciones de desactivación la explotación deja de ser la unidad básica de la actividad agraria y aparecerá, por tanto, una progresiva disociación entre la estructura de las explotaciones y el funcionamiento del proceso productivo agrario que tendrá lugar a otra escala, independiente de aquella «estructura». Estos procesos alteran asimismo el esquema de distribución funcional de las rentas generadas en la producción agraria y modifican también el «perfil» de las distintas figuras sociales en ella implicadas.

Todo ello aporta nuevos e interesantes elementos al debate sobre la evolución de la agricultura familiar en las economías capitalistas desarrolladas. En el trabajo de **E. Moyano**, al que nos referiremos más adelante, se comenta precisamente el origen de la agricultura familiar y su funcionalidad. Una funcionalidad muy dependiente, a juicio de **E. Moyano**, de la ayuda estatal y del surgimiento de instituciones como el cooperativismo, pero que, a la luz del trabajo de **E. Arnalte**, podría interpretarse como más allá de dichos elementos de sustentación. El artículo concluye con algunas variaciones de esa vía de evolución estructural que pueden ser hechas a la luz de los distintos criterios que inspiran la política agraria. En cuanto al nuevo perfil social que adquieren los agricultores desactivados, **L. Vicente Barceló** los califica en su trabajo de «cortadores de cupón». De esta forma, la reducción de rentas (derivada de la rigidez de la oferta a la que alude **J. M.º Sumpsi** y que preocupa al pro-

pio **J. M.ª Sumpsi** y a **M. Etxezarreta, J. Rosell** y **L. Viladomiu**) ocasionada por la reducción del proteccionismo no debe de inquietar al teórico social preocupado por la equidad ni en cuanto a su incidencia sobre las grandes agriculturas capitalistas, ni tampoco en cuanto a su incidencia sobre los agricultores desactivados y a tiempo parcial. Estos últimos pueden ganar más en su actividad principal de lo que pierden en su actividad secundaria agraria a consecuencia de los benéficos efectos que la reducción del proteccionismo puede tener sobre la economía en su conjunto, en la línea del argumento globalista de **L. Vicente Barceló**.

La intervención pública

El trabajo de **J. Jordana Buticaz** pretende dar un rápido repaso a las causas y efectos de la intervención pública en el sector agrario para determinar qué parte del análisis convencional sigue siendo válido y qué efectos son indeseables para dejar las cosas —en palabras del autor— en su justo término. Distingue dos tipos de causas, intrínsecas y extrínsecas. Entre las causas intrínsecas de todo proteccionismo el autor recuerda al lector la división de *A. Matutes* en: maternas (en evocación a la industria naciente), estratégicas y morales. No existe, pues, gran divergencia con el planteamiento de **L. V. Barceló** cuando afirma éste que necesidades del sistema (eficiencia e integración social) son las exigencias fundamentales para justificar (deseabilidad) a *inducir* (causas) a la acción pública en general y en relación al proteccionismo agrario en particular.

Prosigue **J. Jordana** en el análisis de las causas intrínsecas que inducen un intervencionismo en el sector agrario, señalando a tal efecto: primero, la dependencia de la naturaleza y sus correlativos efectos sobre la inestabilidad del precio y la fuerte exigencia de capital humano de sus directivos; segundo, la propiedad de la tierra, que se ve entorpecida en su proceso de reasignación por un mercado rígido en atención al carácter de reserva de valor que la tierra posee, además de factor de producción; y tercero, la fuerte atomización de la oferta, con sus correlativos efectos sobre costes y dificultades de comercialización. Ello induce a los gobiernos a intervenir y también a que, a pesar de dicha intervención, el desajuste entre una oferta que crece más velozmente que la demanda, determine una tendencia a la caída de los precios como señala *Schultz*. Entre las causas extrínsecas el autor señala dos fundamentales: la seguridad estratégica alimentaria y el componente político de la intervención.

Debido a esos elementos o causas señala **J. Jordana** que ya antes del Tratado de Roma, los países

firmantes mantenían políticas proteccionistas de sostenimiento de precios. La necesidad de mantener una política agraria común (PAC) para mantener en el interior de la CEE el principio de la competencia indujo a una uniformización del grado de protección. Dicha uniformización se tradujo en el grado de protección supranacional mucho más elevado que los niveles nacionales precedentes. Como decíamos, pues, en la introducción previa al comentario de estos trabajos, no resulta incompatible el principio de la competencia leal que persigue el GATT con el proteccionismo. Su necesaria reducción actual viene impuesta por razones de disfuncionalidad del gasto público. Así lo reconoce **J. Jordana** en su trabajo cuando indica: «que el auténtico problema, motor de la reforma, es el presupuestario, es evidente». También indica **J. Jordana** que actualmente se dan tres condiciones que propician la Reforma de la PAC en un sentido menos proteccionista. Dichas condiciones son, a su juicio, las siguientes. Primero, la crisis económica de los 70 y 80 ha hecho insoportable la carga que supone para consumidores y contribuyentes el mantenimiento de la PAC proteccionista. Segundo, la demanda de productos agrarios de los países subdesarrollados ha tenido que reducirse ante las limitaciones de balanza de pagos impuesta por la deuda externa. Y limitaciones de balanza de pagos impuesta por la deuda externa. Y tercero, la opinión pública ya ha aceptado la indeseabilidad económica y moral del proteccionismo agrario. Aquí, en este punto, las opiniones de **J. Jordana** y **L. V. Barceló** son diferentes. Finalmente, en opinión de **J. Jordana**, la política proteccionista indiscriminada vía precios debe ser sustituida por una política de rentas coincidiendo así con **J. L. García-Delgado** y **C. Muñoz** y con **E. Moyano**. El obstáculo principal procede, a su juicio, del factor político. Los intereses agrarios organizados y la irracionalidad del proceso político de las instituciones comunitarias son los factores fundamentales que obstaculizan la deseable reducción del proteccionismo. Pero como veremos a continuación, en el mundo agrario está surgiendo, como señala **E. Moyano**, un sindicalismo «de clase» que debilita esta resistencia del sector agrario al desmantelamiento del proteccionismo. Es lo que **L. V. Barceló** llama la tendencia de la modernidad a eliminar las ideologías y corporatismos como patologías dimanantes de su alumbramiento.

Precisiones finales sobre el proteccionismo agrario

El trabajo de **E. Moyano** plantea directamente la necesidad de precisar el término proteccionismo agrario ya que, a su juicio, el proteccionismo agrario re-

sulta necesario si se quiere mantener el tejido social y económico de la agricultura europea. No obstante, señala el autor la conveniencia de «modificar el contenido y la naturaleza de las políticas agrarias en que aquí se materializa, de manera que se introduzca una diferenciación de los mismos según el área de actuación de los grupos sociales a que van dirigidos». Nuevamente señalamos la coincidencia de la valoración de este autor con la de **J. Jordana** y **J. L. García-Delgado** y **C. Muñoz**. Una coincidencia que consiste en señalar la conveniencia de dismantelar el proteccionismo agrario indiscriminado vía precios de sostenimiento y la conveniencia de su sustitución por una política selectiva de rentas como llama **J. L. García-Delgado** y **C. Muñoz** o política social y estructural como llama **E. Moyano**.

Si ésta es la propuesta y la valoración del proteccionismo en el trabajo de **E. Moyano**, el análisis acerca de los orígenes del proteccionismo es el siguiente. El proteccionismo ha respondido a una lógica en la que se dio una convergencia entre la demanda social de los agricultores con una oferta estatal. Esta última consistió inicialmente en actuaciones puntuales y posteriormente en una intervención generalizada con el nacimiento del Estado benefactor. En este punto el análisis de **E. Moyano** coincide básicamente con el de **L. V. Barceló**. Pero **E. Moyano** atribuye toda la lógica de la intervención estatal en la agricultura en el establecimiento y consolidación de la agricultura familiar. Un modelo que surgió en los países europeos debido a la necesidad de tener que resolver el problema de la renta de la tierra sin tener que recurrir a la abolición de la propiedad privada y como factor de estabilidad política y social en los estadios iniciales de cambio del modo de la producción de feudal a capitalista y que, en las fases avanzadas del desarrollo del capitalismo, ha probado su funcionalidad. Una funcionalidad no desligada precisamente de la protección estatal recibida o precios de sostenimiento y de la puesta en marcha de ciertas instituciones (cooperativismo).

Ahora bien, a juicio de **Moyano**, ese proteccionismo agrario indiscriminado surgió como demanda social agraria en una época de predominio del sindi-

calismo agrario de tipo «empresarial». Un sindicalismo producto de un discurso de unidad de los agricultores y de «frente agrario». En la actualidad, la existencia de un nuevo sindicalismo agrario «de clase», que coexiste con el sindicalismo «empresarial» es, a juicio de **E. Moyano**, incontrovertible. También tiene su discurso y su discurso es el de la política de apoyo selectivo social y de estructuras con inspiración en objetivos sociales y ecológicos y que, en el ámbito de la política de precios, penalice a los productores de excedentes en función de su contribución a tales excedentes.

Entre una teoría de la sociedad basada en la acción voluntarista y en la historia abierta, inspiradora de un debate sobre la política económica dogmático e ideológico, y una concepción de la sociedad basada en el determinismo sistémico en la que nada pueden hacer los actores sociales para oponerse a las leyes que rigen la autoconservación del sistema, tal vez una teoría que subraya enérgicamente la importancia de la acción comunicativa como fundamento de la sociedad sea —como señala **L. Vicente Barceló** en su trabajo— la mejor forma de entender *cómo es* y *cómo debe ser* la política económica.

Conclusión

Si esta reseña no ha distorsionado excesivamente el diálogo y comunicación intertextuales entre los diferentes autores, los elementos de consenso alcanzados entre ellos resultan muy elevados. Hace pocos años ese mismo debate acerca del proteccionismo agrario conllevaba menos entendimiento. En este incremento de entendimiento ha colaborado la evolución de las estructuras materiales de la sociedad, en parte; pero también, y sobre todo, la evolución de las ideas. Evolución sometida a una dinámica relativamente independizada de la material e intensamente influida por el incesante proceso de comunicación y reacionalización entre los actores sociales.

Luis Vicente BARCELO

BIBLIOGRAFIA CRITICA SOBRE LAS REGIONES INDUSTRIALIZADAS EN DECLIVE

Adefii-Greco: **Industries et Régions**, *Economica*, París, 1987. Alsters, T. F. A. y Van der Mark, R. C.: **Giving way or putting up?, The Development Potential of SMEs: a comparative analysis of structurally less development areas in the European Community**, Comisión CEE, Dir XVI, núm. 109, Bruselas, 1986. Aydalot, P.: **The location of new firm creation: The French Case**, en Keeble, D. y Wever, E. (Ed.), *New firms and Regional Development in Europe*, Ed. Croam Helm, Londres, 1986. Blakely, E. J. y Shapira, P. H.: **Industrial Restructuring: Public Policies for Investment in Advanced Industrial Society**, en Lambert, R. D. y Heston, A. W. (Ed.), *Industrialization: Restructuring the Economy*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 475, Sage Publications, Beverly Hills, 1984. Bluestone, B. y Harrison, B.: **De-Industrialization of America**, Basic Books, New York, 1982. Bowles, S.; Gordon, D. M. y Weisskopf, T. E.: **Beyond the Waster Land. A democratic alternative to economic decline**, Anchor Books, New York, 1984. Broadbant, T. A. y Meegan, R. A.: **New Technology and Employment Change in Older Industrial Regions: A Case Study on West Midlands and Scotland**, *Fast Occasional Papers*, núm. 57, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1983. Camagni, R. y Capellin, R.: **La productivité sectorielle et la politique régionale**, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1985. Castells, M.: **Technological Change, Economic Restructuring and the Spatial Division of Labour**, en Muegge, H. y Stohr, W. (1988). Castillo, J. del: **Hacia una tipología de las regiones industriales en declive**, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 7, Málaga, 1981; **Economic change and Regional Decline**, en Musto, S. A. y Pinkele, C. F., 1985 a; **Centre of the Periphery: Regional Policy in Old Industrial Areas: the Basque Country**, 1985 b. Castillo, J. y Rivas, J. A.: **La Cornisa Cantábrica: Una macro-región industrial en declive**, *Papeles de Economía Española*, núm. 34, Madrid, 1988. Castillo, J. y Velasco, R.: **Posibles soluciones para las regiones industriales en declive**, *Papeles de Economía Española*, núm. 35, Madrid, 1988. CEDEFOP (Centre européen pour le déve-

loppement de la formation professionnelle): **Développement Régional et Formation Professionnelle: Mise en valeur des ressources humaines dans des régions en reconversion économique bénéficiant d'appuis financiers communautaires: Monographies régionales**, Document CEDEFOP, Berlin, 1987. CES: **La situation économique de la Lorraine**, C.E.S. de Lorraine, 1986. Chapman, K. y Walker, D.: **Industrial Location**, Basil Blackwell, Oxford, 1987. Charles, D. R.: **Technological Change and Regional Development projects for regions of industrial decline within the European Community**, Ponencia presentada al Congreso Mundial Vasco, San Sebastián, 1987. Ciciotti, E. y Wettman, R. W.: **The mobilisation of indigenous potential**, *Internal Documentation on regional policy in the Community*, núm. 10, Comisión CEE, Bruselas, 1981. Cipolla, C. M. et al.: **La decadencia económica de los imperios**, Alianza Universidad (1.ª ed. 1970), Madrid, 1985. Comisión de las Comunidades Europeas: **The Regions of Europe: First periodic report on the social and economic situation of the regions of the Community**, European Communities-Commission, Bruselas, 1981; **Las Regiones de Europa, 2.º Informe periódico sobre la situación socioeconómica de las Regiones de la Comunidad**, Banco Exterior de España-Servicio de Estudios Económicos, Madrid, 1985; **Tercer Informe periódico por la Comisión sobre la situación y evolución socioeconómica de las Regiones de la Comunidad**, COM (87) 230 final, European Communities-Commission, Bruselas, 1987. Cooke, P. y Rees, G.: **Old Centre Becoming Periphery: Industrial Change, Social Recomposition and Gender Restructuring in Wales**, en Musto (ed.). Dickson, T. y Judge, D. (ed.): **The Politics of Industrial Closure**, MacMillan, Londres, 1987. Elbaum, B. y Lazonick, W. (ed.): **The decline of the British Economy**, Clarendon Press, Oxford, 1987 (1.ª ed. 1986). Eurostat: **Yearbook of Regional Statistics**, European Communities-Commission, Bruselas, Varios años. Gamble, A.: **Britain in decline**, MacMillan, 1986 (1.ª ed. 1981, 2.ª ed. 1985). García Crespo, M.: **Aspects spatiaux de la crise. Economies et Sociétés**, Tome XVII, núms. 9-11, París, 1983. Gillespie, A. E. et al.: **A Study of Industrial Decline in the regions of the European Community**, University of Newcastle Upon Tyne, 1985. GLC: **London Industrial Strategy**, Greater London Council, Londres, 1985. Gore, C.: **Regions in Question**, Methuen, London, 1984. Heller, R.: **The State of the Industry. Can Britain Make It?**, Sphere Books, Londres, 1987. Hewison, R.: **The Heritage Industry. Britain in a Climate of Decline**, Methuen, Londres, 1987. IKEI: **El País Vasco y Navarra**

en la Europa de las Regiones, IKEI, San Sebastián, 1987. Kaplinsky, R.: **Computer-Aided Design**, Ed. Frances Printer, Londres, 1982. Keeble, D. and Wever, E. (Ed.): **New firms and Regional Development in Europe**, Ed. Croom Helm, Londres, 1986. Kennedy, W. P.: **Industrial Structure, Capital Markets and the Origins of British Economic Decline**, Cambridge University Press, Cambridge, 1987. Lass y Urry, J.: **The end of Organized Capitalism**, Polity Press, Cambridge, 1987. Lloyd, T.: **Dinosauro and Co. Studies in Corporate Evolution**, Penguin Books, Londres, 1986 (1.ª ed. 1984). Lever, W. F. (ed.): **Industrial Change in the United Kingdom**, Longman, Essex, 1987. Maitlan, I.: **The Causes of Industrial Disorder. A Comparison of a British and a German Factory**, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1983. Martin, R. y Rowthorn, B. (ed.): **The Geography of De-Industrialization**, MacMillan, London, 1986. Muegge, H. y Stohr, W. (ed.): **International Economic Restructuring and the Regional Community**, Ed. Avebury, Aldershot, 1988. Musto, S. A. (ed.): **Endogenous Development: a Myth or a Path?**, EADI, Tilburg (Netherlands), 1985. Musto, S. A. y Pinkele, C. F. (ed.): **Europe at the Crossroads**, Praeger, New York, 1985. Olson, M.: **Auge y decadencia de las naciones**, Ariel, Barcelona, 1986 (1.ª ed. 1982). Padoa-Schioppa, T.: **Efficiency, Stability and Equity**, Policopiado, Bruselas, 1987. Piore, M. J. y Sabel, C. F.: **The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity**, Basic Books, New York, 1984. Quevit, M.: **La Wallonie: l'indispensable autonomie**, Entente, París, 1982; **Les causes du déclin wallon**, Vie Ouvrière, Bruxelles, 1978; **Inversión productiva en las regiones de tradición industrial: instrumentos comunitarios y financiación de políticas industriales**, *Economiaz*, núms. 7-8, Vitoria, 1987. Rhodes, J.: **Regional Dimensions of Industrial Decline**, en Martin y Rowthorn, 1986. Richardson, H. W.: **Economía Regional y Urbana**, Alianza Universidad, Madrid, 1986 (1.ª ed. 1978, edición sin revisar). Rodríguez Saiz, L. et al.: **Política Económica Regional**, Alianza Universidad, Madrid, 1986. Romus, P.: **L'Europe et les Régions**, Ed. Labor, Bruselas, 1979. Rowthorn, R. E. y Wells, J. R.: **De-Industrialization and Foreign Trade**, Cambridge University Press, Cambridge, 1987. Sawers, L. y Tabb, W.: **Sunbelt, Snowbelt. Urban Development and Regional Restructuring**, Oxford University Press, New York, 1984. Scott, A. J. y Storper, M.: **Industrial Change and Territorial Organization: A Summing**, en Scott, A. J. y Storper, H. (Ed.): *Production, Work, Territory. The Geographical Anatomy of industrial capitalism*, Allen and Unwin, Boston, 1986. Slatter, S.: **Corporate Recovery. A**

Guide to Turnaround Management, Penguin Books, Londres, 1987 (1.ª ed. 1984). Smith, K.: **The British Economic Crisis. Its Past and Future**, Penguin Books, Londres, 1986 (1.ª ed. 1984). Smyth, J.: **Northern Ireland: a case of terminal decline?**, en Musto, S. A. y Pinkele, C. F. SPRI, Servicio de Estudios: **La pequeña y mediana empresa, elemento fundamental para la reactivación de las regiones en declive industrial**, *Economiaz*, núm. 12, Vitoria, 1988. Stuart Wabe, J.: **The Regional Impact of De-Industrialization in the European Community**, *Regional Studies*, Vol. 20.1, 1986. Sweeny, G. P.: **Innovation, Entrepreneurs and regional Development**, Ed. Francis Printer, Londres, 1987; **Innovación, tecnología y reorientación del desarrollo regional**, *Papeles de Economía Española*, núm. 36, Madrid, 1988. Tichy, G.: **A sketch of a probabilistic modification of the product cycle hypothesis to explain the problems of old industrial areas**, en Muegge y Stohr. Varios autores: **Regiones industrializadas en declive**, Cámara de Comercio, Bilbao, 1982 (coloquio junio 1981). Velasco, R.: **La política regional comunitaria y las regiones industriales en declive**, *Información Comercial Española*, Madrid, 1988. Wadley, D.: **Estrategias de desarrollo regional**, *Papeles de Economía Española*, núm. 35, Madrid, 1988.

La literatura económica que aborda de manera directa y específica el problema de las regiones industriales en declive es relativamente escasa y reciente.

La razón se debe buscar, probablemente, en el hecho de que a pesar de que algunas regiones europeas especializadas en la minería del carbón y en la siderurgia ya conocieron problemas después de la II Guerra Mundial (de ahí el origen de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero -CECA- y de los fondos y acciones dirigidos a ayudarlas en su reconversión), no ha sido hasta los años 70 cuando, como una más de las consecuencias de la crisis económica internacional, se han generalizado y agudizado los problemas de algunas regiones de antigua especialización industrial.

Teniendo en cuenta el lapso de tiempo que transcurre normalmente desde la aparición de un problema en la realidad hasta su consideración por el pensamiento científico, es comprensible que haya sido principalmente a partir de los años 80 cuando a la particular situación económica por la que atraviesan desde hace ya más de una década las regiones llamadas de tradición industrial se les haya prestado mayor interés, tanto desde círculos académicos como institucio-

nales, especialmente en el ámbito de la Comunidad Económica Europea.

En el Segundo Informe acerca de la situación socioeconómica de las regiones de Europa (**Comisión CEE**, 1985) la Comisión identificó por primera vez, de una manera explícita y diferenciada, la existencia de un fenómeno de decadencia industrial con una importante dimensión regional. Esta evidencia llevó a la Comunidad a contemplar una nueva problemática regional diferenciada con unas características particulares novedosas y que afecta a unos espacios económicos no considerados hasta entonces por la Política Regional Comunitaria.

Aunque tardío, este reconocimiento llevó a la Comisión a considerar que «el objetivo esencial de la política regional de la Comunidad es reforzar los resultados económicos de las regiones atrasadas en su desarrollo, así como los de las regiones industriales en declive, creando en ellas empleos duraderos, y contribuyendo, de esta manera, a mejorar la competitividad de la economía en su conjunto» (**Comisión CEE**, 1985).

Sin duda, en el marco europeo, la presión realizada por las propias regiones afectadas por este problema ha sido de gran importancia a la hora de que la Comisión reconozca el declive industrial de algunas de sus zonas industriales como segundo objetivo prioritario de su política regional, detrás de las regiones con retraso en su desarrollo.

No hay que olvidar que en 1984 se había creado una Comunidad de Trabajo de Regiones Europeas de Tradición Industrial (RETI) con el objetivo de discutir sus problemas comunes de reconversión y reestructuración, así como para tratar de influir en la modificación de la política regional comunitaria a favor de dichas regiones.

El problema del declive desde una perspectiva no regional

Sin embargo, los cambios en la posición relativa de las sociedades han atraído la atención de los científicos sociales desde hace mucho tiempo. La desaparición de los grandes imperios, como el romano, ha sido el motivo de una literatura muchas veces teñida de *elucubraciones metafísicas, pero de indudable éxito popular.*

Este interés se ha visto reforzado recientemente por el deterioro de la economía inglesa a lo largo del siglo XX, después de haber dominado el mundo los cien años anteriores, así como más recientemente por el deterioro de la competitividad de la economía norteamericana. De esta manera, y aunque hay que reco-

nocer que las referencias a las obras que tocan estos temas no son frecuentes en los autores que se ocupan de las regiones industrializadas en declive, es interesante recordar cuáles son los aspectos más interesantes de la literatura existente sobre estos temas, ya que pueden contribuir a comprender mejor la evolución de las mismas.

Ya **Cipolla** (1970) insistía en un aspecto que aunque es con frecuencia extraño a las reflexiones de los economistas, especialmente de los más ortodoxos, se encuentra con toda seguridad en la base de cualquier explicación realista de la pérdida de dinamismo de una sociedad. Para él antes de que se pueda dar un proceso de decadencia es necesario que haya habido uno de crecimiento, y es necesario identificar las fuerzas socio-culturales que están en la base de ambos. En su opinión, el éxito puede generar después de un período de actuaciones afortunadas la vanidad y un arrogante conservadurismo, con lo que acaba por aparecer una resistencia al cambio que convierte en obsoletos los procedimientos de actuación.

Como las rigideces institucionales reflejan las sociales, en esas sociedades las minorías innovadoras se ven frustradas por la coalición de intereses conservadores alrededor del poder, lo que impide cambiar la forma de hacer los negocios, algo que solamente es posible cuando se da un cambio general de costumbres, motivaciones y valores culturales. En estas sociedades, cada vez más individuos piensan en términos de derechos y no de deberes, y mientras la tendencia a la cooperación disminuye, aumenta la tendencia al corporativismo insolidario. Por último, iniciada la decadencia, los grupos dominantes niegan la realidad y se genera un proceso acumulativo de atonía social en el que quienes pueden cambiar no quieren y quienes quieren no pueden.

Esta explicación encuentra numerosos puntos comunes con la de **Olson** (1982), para quien en una sociedad en crecimiento es cada vez mayor la influencia de los grupos organizados sobre la determinación de la estructura de incentivos, por lo que finalmente todo proceso de decisión social se verá entorpecido por innumerables regateos. De ahí que vaya disminuyendo el interés por producir, mientras que por el contrario serán cada vez mayores las luchas por conseguir más participación en un producto que se considera creciente por definición. En cualquier caso, para este autor no se puede recurrir a una explicación monocausal de la decadencia de las naciones, ni éste es un proceso que afecte solamente a los países, sino que también se puede dar en las regiones.

También **Piore y Sabel** (1984) pensando en la evolución norteamericana destacan las mayores dificultades que tienen en cada crisis las sociedades y empresas mejor adaptadas al período anterior para

abandonar sus costumbres y adoptar otras nuevas, por lo que consideran imprescindible cambiar las ideas si se quiere responder adecuadamente al proceso de decadencia, e incluso la valoración existente sobre las claves del éxito que se tuvo en el pasado.

Heller (1987) encuentra muchas explicaciones del declive británico, pero para él hay un solo misterio que requiere explicación: ¿por qué los británicos han tolerado la erosión de su situación internacional, lo que además ha implicado una disminución de sus niveles de vida públicos y privados? En su opinión, es cierto que los cambios lentos como los que están en el origen del declive de una sociedad rica nunca han facilitado las respuestas radicales como las que son necesarias para hacerles frente, pero el problema central es la capacidad de esa sociedad para tolerar ese proceso sin hacer nada para remediarlo.

Hewison (1987) encuentra una explicación que en parte responde a esa pregunta: el amor de la sociedad británica por el pasado, la obsesión por el ayer en un clima de declive económico, social y político, donde las incertidumbres actuales explican la tendencia a refugiarse en las convicciones de un pasado que se considera seguro. Pero, sin embargo, para él ese pasado imaginado nunca existió, ya que es fruto de una historia reinventada que solamente sirve para contrastar las dificultades actuales con las delicias del pasado, lo que dificulta cualquier capacidad de reacción.

A su vez **Kennedy** (1987) considera que los británicos respondieron mal a finales del siglo XIX a las oportunidades que tuvieron para cambiar ventajosamente sus estructuras con base en las nuevas tecnologías de la época, lo que originó un crecimiento más lento y una mayor vulnerabilidad de su economía a la competencia de otros países y a los cambios de la economía mundial. Una razón para esta evolución se puede encontrar en la estructura de los mercados de capitales, que no facilitaron la financiación necesaria para proceder a la diversificación industrial, ya que no soportaron el riesgo de la inversión necesaria para mantener el liderazgo tecnológico mientras que, por el contrario, continuaron realizando inversiones en ultramar cuya rentabilidad a corto plazo era más elevada y segura.

En su opinión, este comportamiento se explica porque la gente que ha experimentado los beneficios de un crecimiento rápido no renuncia fácilmente a sus frutos, con lo que las decisiones individuales adoptadas con criterios racionales de maximización del interés en función del contexto institucional y económico existente pueden llevar a un resultado colectivo negativo en cuanto a la viabilidad futura de esa economía. No deja de ser interesante recordar que en este momento numerosos analistas insisten en considerar que

la gestión a corto plazo a la que se ven obligados los directivos norteamericanos por la necesidad de mantener la cotización de sus acciones en Wall Street es una de las razones que explica la pérdida de competitividad de las empresas estadounidenses respecto a las japonesas, que no tienen dificultad para financiar en su mercado de capitales las inversiones a largo plazo que necesitan para mantener un proceso continuo de innovación tecnológica.

Gamble (1981) insiste en que aunque sea últimamente cuando ha tenido mayor repercusión, el declive británico viene de hace cien años. También para él este proceso está ligado al indudable éxito del pasado, cuyas consecuencias impidieron que el Gobierno británico fuera capaz de llevar a cabo los cambios radicales de orientación necesarios para proceder a la modernización de la economía y de la sociedad, que hubieran permitido hacer frente a los competidores de la que era la primera potencia mundial.

Como consecuencia del lento pero sostenido proceso de erosión, desde 1945 el colapso del poder británico ha dominado la vida política de la isla, y llevado consigo un incremento de la polarización social. Sin embargo, no se hizo nada para remediarlo porque se compró tiempo utilizando los recursos que se habían acumulado durante decenios de dominio imperial sobre la economía mundial, y ha habido que esperar a las consecuencias de la crisis de los años 70 para que la debilidad tolerada antes se haya hecho insostenible social y económicamente.

Para este autor aunque la explicación del declive haya que buscarla en un proceso, se puede medir con base en la evolución comparativa con otros países, durante cierto período de tiempo, de un conjunto de variables entre las que se encuentran el porcentaje de incremento del PNB, de la productividad, del paro, de la inflación, de la producción industrial, de la participación en el total de las exportaciones mundiales, así como el desarrollo de un fenómeno cualitativo como es la extensión de una cultura social y política antiindustrial. Como consecuencia de que desde esta perspectiva se considera el declive como un fenómeno global, comparativo y que se desarrolla en el tiempo, considera que en el caso inglés solamente es comprensible en relación con la evolución de la economía mundial, y que además se puede producir incluso aunque no vaya acompañado por una caída absoluta de los niveles de bienestar social, ya que basta que sea relativo respecto a otros países.

Elbaum y Lazonik (1986) consideran también que la causa del largo declive británico se debe buscar en las rigideces institucionales establecidas durante la dominación británica del siglo XIX, período de capitalismo competitivo, y que han sido más tarde formidables obstáculos para mantener la competitividad inter-

nacional en el siglo XX, dominado por el capitalismo de las grandes corporaciones.

El sistema se ha demostrado incapaz de transformar la educación empresarial y tecnológica, las formas de financiación industrial y la política estatal, de manera que las rigideces generadas impidieron a las firmas británicas desarrollar métodos de control de los mercados y la coordinación directiva necesaria para asegurar la producción en masa. Esta situación no tiene nada que ver con el grado de conservadurismo político, como se puede constatar observando la evolución japonesa o alemana, sino con una matriz de estructuras institucionales que refuerzan los valores del pasado y obstruyen tanto los esfuerzos individuales como colectivos de renovación.

El autor proporciona datos que permiten considerar la importancia que en una política industrial correcta tiene la atención simultánea a las condiciones de la oferta y de la demanda, ya que no solamente era inadecuada la organización de las firmas británicas, sino que la evolución resultó tanto más perjudicial cuanto que la falta de demanda de nuevos productos que originó es la explicación de que después de la guerra no se pudieran desarrollar con éxito en el Reino Unido las nuevas industrias.

Rhowthorn y Wells (1987) utilizan un concepto como el de desindustrialización, con el que se ha recogido en la literatura anglosajona la pérdida en los niveles de producción industrial y el fenómeno de deslocalización de las plantas desde las zonas tradicionales hacia nuevos lugares, y que identifican con el declive absoluto o relativo del empleo industrial. Para ellos este fenómeno empezó antes y ha sido más profundo en Gran Bretaña que en otros países, y se ha traducido en la persistente baja tasa de crecimiento de la renta *per cápita*.

Una causa se debe buscar en los cambios del papel británico en el comercio internacional, pero no es la fundamental. La causa fundamental de que en la posguerra la productividad creciera menos que en la media de los países avanzados y que hubiera un mayor desempleo acompañado de un creciente déficit de la Balanza Comercial (salvo la contribución del petróleo del mar del Norte) se debe buscar en el insatisfactorio comportamiento de la mayor parte de la industria manufacturera, que no invirtió, no creó nuevos productos y no introdujo nuevos métodos más productivos. La respuesta a esta evolución tiene que pasar, en su opinión, por una pequeña revolución de las costumbres de la sociedad y de la industria.

Smith (1984) plantea la diferencia entre la evolución coyuntural de una economía con problemas, que puede conocer incluso periodos de expansión, y el proceso de declive a largo plazo que es un problema estructural. De ahí la diferencia entre los problemas

que puede conocer cualquier país y la crisis de la economía británica en el siglo XX, que ha visto cuestionada su viabilidad. Esto sucede cuando el tipo de actividades en que se basa una economía y la distribución y nivel de los ingresos que generan ya no son posibles, lo que implica inevitablemente un cambio profundo si se quiere superar el proceso de declive y evitar el colapso. Como alternativa plantea la necesidad de un programa de reconstrucción basado en las lecciones de la experiencia japonesa, que para él se basa sobre todo en una activa política de intervención industrial que ha facilitado la reconstrucción de un tejido productivo competitivo.

Respecto a las políticas de lucha contra la pérdida de competitividad industrial, proceso que está en la base del proceso de declive que en su caso conocen las economías avanzadas, hay una importante aportación norteamericana en clara oposición con los economistas que han dado su apoyo teórico a las políticas de oferta (*supply side*).

Bowles et al. (1984) se posicionan en contra de las salidas a la crisis del tipo «suma cero» planteadas por esos autores, ya que para ellos la única solución que plantean es aumentar el capital disponible en manos de los ricos. En su opinión, la causa del declive industrial de los Estados Unidos no es la falta de técnica o de productividad, sino que el sistema está en manos de las grandes corporaciones privadas, lo que conlleva un despilfarro de recursos que explica que se esté lejos de utilizar al máximo el potencial productivo. Para acabar con ello, y teniendo en cuenta que la economía evoluciona en el contexto de las relaciones sociales, es necesario que disminuya el poder de los burócratas de Washington y que se potencie la movilización popular que permita el máximo aprovechamiento de las potencialidades y de los recursos (lo que aunque no se formule así explícitamente es un planteamiento que se podría considerar como una política de desarrollo endógeno y de apoyo a las iniciativas locales a gran escala).

A su vez **Bluestone y Harrison** (1982) introducen lo social y lo político en un primer plano al considerar que la lucha contra los sindicatos por parte de las empresas es uno de los factores que más han influido en los procesos de desindustrialización. Para ellos el declive de la industria americana no depende de su falta de competitividad, sino que el objetivo citado explica la tendencia a la diversificación geográfica en la instalación de nuevas plantas industriales, proceso facilitado por las nuevas tecnologías que dotan de una mayor movilidad a los procesos de producción.

También **Dickson y Judge** (1984) se plantean que las decisiones de cierre de las antiguas plantas industriales y el colapso de la manufactura en deter-

minadas zonas son resultado de la interacción de las estrategias del gobierno, los sindicatos y las empresas. El análisis de la dimensión política de los cierres, de las elecciones, decisiones y del ejercicio del poder que conllevan, les permite concluir que no son resultado inevitable de la evolución económica internacional y de fuerzas sobre las que los participantes no tienen ningún control, sino de un proceso concreto de acciones y reacciones de los diferentes actores implicados.

Paradójicamente, los autores citados anteriormente se fijan en aspectos muy similares a los de **Maitland** (1983), sin embargo, situado en una perspectiva teórica e ideológica muy diferente. Para este autor, las causas del desorden en la industria británica son el resultado de la falta de un verdadero gobierno en las empresas que pueda gestionar ordenadamente la estructura salarial. Los trabajadores han conseguido la capacidad de incidir en la toma de decisiones de tal manera que se pueden hacer sobrepagar, proteger su posición frente a la jerarquía, y oponerse con éxito a los cambios necesarios frente a los que son hostiles, además de interrumpir, cuando les parece oportuno, la producción. En consecuencia, el problema fundamental de la competitividad industrial británica sería un problema de relaciones industriales.

316

En un contexto más global, tanto porque tratan de analizar las repercusiones de la crisis sobre las formas de organización del capitalismo como porque para ello integran una variada gama de factores, **Lass** y **Urry** (1987) constatan que en el Reino Unido más que un movimiento de la industria desde el Norte al Sur lo que se da es que todas las áreas que perdieron empleo entre 1959 y 1975 tenían una gran urbanización, mientras que por el contrario las que lo ganaron eran rurales. Para ellos esto depende tanto de los cambios en la división espacial del trabajo como de las políticas públicas y de la reacción de la sociedad civil.

Los factores que se pueden citar a la hora de comprender el origen de este proceso son la mayor movilidad de las empresas que ahora dependen menos de la proximidad a los inputs que utilizan, la mayor capacidad que proporcionan las nuevas tecnologías para subdividir los procesos de producción, la reserva de mano de obra existente en las regiones rurales, las limitaciones existentes en las regiones rurales, las limitaciones existentes para ampliar las plantas en las zonas de antigua industrialización, así como el efecto de las políticas para evitar la expansión de las grandes áreas urbanas, el mayor énfasis ideológico desde hace varios años en el autoempleo, la existencia de mejores transportes y el deseo de vivir en zonas suburbanas donde es mayor la calidad del medio ambiente y más barato el suelo. Una de las repercusiones de este

proceso es la disminución de la afiliación sindical debido a las diferentes tradiciones de la población de las zonas donde se está dando actualmente el proceso de crecimiento, así como el mayor peso que en la política nacional adquieren ahora esas regiones anteriormente consideradas atrasadas.

También en las literaturas sobre gestión y administración de empresas se encuentran algunas reflexiones que pueden ser útiles a la hora de comprender el declive regional. Así, **Lloyd** (1984) recuerda que aunque la revolución de la microelectrónica parece favorecer sobre todo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), también hay muchos casos en que las grandes empresas demuestran una gran capacidad de innovación. Para él esto depende de como han sido capaces de responder a los grandes cambios necesarios para adaptarse al nuevo entorno, ya que las economías de escala de las grandes empresas ya no juegan el mismo papel que antes, mientras que por el contrario el gran tamaño puede favorecer la burocracia que desanima la innovación. En este libro se encuentran por tanto algunas de las causas que explican por qué en la crisis han podido responder peor algunas zonas que concentraban una gran presencia de grandes empresas, así como de nuevo se nos recuerda la importancia de las estructuras organizativas y la dificultad para cambiarlas en un momento en que es necesario adaptarse a una transformación en las reglas del juego.

Por su parte **Slatter** (1984) encuentra 11 factores que aún no siendo únicos se encuentran en general en la base del declive empresarial. Los más frecuentes son el inadecuado control financiero en un 75 por 100 de los casos, la mala dirección (management) en un 73 por 100 y la pérdida de competitividad en precios o productos en un 40 por 100. Con menor intensidad se dan también estructuras de costes elevados, cambios en la demanda del mercado, evolución desfavorable de los precios de las materias primas, poco esfuerzo de marketing, grandes proyectos equivocados, adquisiciones erróneas, inadecuada política financiera y un crecimiento demasiado rápido. En definitiva, una cultura empresarial incapaz de adaptarse a las condiciones del mercado explica la globalidad de estos puntos, y teniendo en cuenta que la evolución de cualquier espacio es el resultado de la evolución del conjunto de sus estructuras productivas, analizando hasta qué punto las empresas de esa zona responden a estos criterios se puede comprender mejor su respuesta a la crisis.

Como conclusión de este repaso de la literatura existente, que no se pretende exhaustivo, se puede concluir que la mayor parte de los autores piensan que los procesos de declive se extienden en un largo período, que se deben diferenciar de las evoluciones co-

yunturales, se comprenden siempre de manera relativa a la evolución de otras economías y que no se puede considerar que tenga una explicación mono-causal. Por el contrario, aparte de las razones de tipo estrictamente económico y tecnológico, se debe buscar una importante responsabilidad en los comportamientos sociales, y especialmente en las resistencias que demuestran las sociedades que han tenido un buen comportamiento en el pasado a cambiar los valores y las actitudes que les dieron buen resultado en épocas anteriores.

En definitiva, depende del grado de conservadurismo social (y no político) que demuestran las sociedades (y las empresas) frente al cambio, y de su mayor valoración por el pasado que por el futuro, el que puedan adaptarse o no a las nuevas condiciones que permanentemente surgen en la economía mundial, especialmente en épocas de crisis. Uno de los fenómenos preocupantes, que la incapacidad para responder a los nuevos retos permite detectar, es que progresivamente los grupos sociales pierden los valores de solidaridad y, por el contrario, sus actuaciones cada vez están más condicionadas por un corporativismo egoísta, más preocupado por repartir que por producir.

En este contexto cobra una importancia decisiva, para comprender las evoluciones, el análisis de los factores políticos, sociales y culturales, así como el análisis de instituciones tales como los mercados financieros y de capitales y su capacidad para asumir en mayor o menor medida el riesgo que se vincula a la financiación de las innovaciones.

En consecuencia, para hacer frente al fenómeno del declive es necesario asumir la realización de un cambio en los valores sociales, culturales, organizativos e institucionales, así como utilizar la capacidad de intervención de las instituciones públicas para facilitar los procesos de readaptación de las estructuras productivas.

El declive de las regiones de tradición industrial

Una buena prueba de que la atención del pensamiento científico sobre este problema es reciente y todavía relativamente marginal es que una obra clásica, como es la de **Richardson** (1978), sólo hay unas pocas referencias al declive de viejas industrias estancadas localizadas en regiones atrasadas, para las que en su opinión las estadísticas de paro no son buen criterio de evaluación. No considera necesario diferenciar de manera explícita esta problemática, y eso a pesar de que en prólogo escrito para la edición de

1986 opina que al no haber habido en ese tiempo innovaciones teóricas y sólo refinamientos, el libro sigue estando al día. También **Gore** (1984), que realiza un planteamiento crítico de la economía regional, se limita a la problemática de las regiones deprimidas sin referencia al declive como un problema teóricamente diferenciado.

Aunque no intente realizar una tipología de las mismas, se debe buscar en **Romus** (1979) una de las más antiguas referencias a las regiones industriales en declive, que para él eran el primer problema regional del Reino Unido. De hecho, para este autor, se debe explicar la aparición del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), por las consecuencias de la ampliación de la CEE en 1973, que agudizó las diferencias regionales y con la incorporación de Gran Bretaña hizo aparecer nuevos problemas como el de las regiones industriales en declive¹. Según **Romus**, los problemas de estas regiones son diferentes pero tan difíciles como los de las regiones industriales atrasadas, ya que cuando se da una situación de este tipo toda la región parece haber envejecido: su población es vieja, vive en casas viejas y tiene ideas viejas.

En la misma línea de **Romus**, **Quevit** (1978 y 1982) utiliza el concepto de declive regional para analizar la evolución de la región de Wallonie en Bélgica, pero sin llegar a intentar una tipología general de este problema. Lo que no quita para que en ambos trabajos lleve a cabo un importante esfuerzo dirigido a comprender el conjunto de factores que influyen en la evolución regional, y entre ellos de manera destacada la estructura social, los valores culturales y la relación entre el sistema financiero y las empresas industriales.

De la incapacidad del concepto de regiones deprimidas para que en el mismo se puedan incluir las regiones de tradición industrial con problemas, aunque solamente fuera por su nivel de renta relativamente elevado respecto a sus medidas nacionales, y del contraste entre la situación de diferentes regiones europeas de esas características, surgió un intento de caracterizar de manera general el problema del declive, recogido en **Castillo** (1981), donde ya se insistía en la dificultad para tomar conciencia de esta nueva problemática y en la necesidad de desarrollar políticas específicas para hacerla frente.

¹ En la página 223 este autor cita que en 1969 hubo una proposición del Consejo para que la CEE tomara acciones dirigidas a mejorar la situación de las regiones en declive. Al no haber podido localizar la fuente no podemos afirmar que la CEE se retirara de forma explícita a este tipo de regiones, o que, por el contrario, esta opinión sea una reinterpretación posterior del autor sobre una decisión tomada con una mayor generalidad respecto a los sectores industriales con problemas.

Esta dificultad se puede ver claramente en **VV.AA.** (1982), que, recogiendo las actas del primer coloquio que se realizó en Europa de manera monográfica sobre el problema de las regiones industrializadas en declive, permite ver la existencia de características comunes en los diferentes casos de las regiones que participaron en el mismo, así como la negativa en aquel momento de la política oficial de la CEE y del Gobierno español a considerar que este problema pudiera tener una importancia similar al de las regiones atrasadas, y la del Gobierno de una región (el País Vasco), que se encontraba en esa época desde hacía relativamente poco tiempo en esa situación, a asumir que la misma pudiera haber invertido de manera estructural el anterior ciclo de crecimiento.

Como consecuencia de la creciente extensión del problema son cada vez más abundantes las intervenciones puntuales o sistemáticas sobre el mismo. Así, por ejemplo, en el País Vasco se realizaron diferentes Coloquios sobre el tema con la intención de ir profundizando en una caracterización global del mismo, como en **García Crespo** (1983), donde se insiste en la reducida capacidad de actuación de dichas regiones y en la necesidad de una política de apoyo de la CEE a su recuperación.

Igualmente, el grupo de trabajo «Europa en Desarrollo» de la European Association of Development Instituts (EADI) ha tenido diferentes reuniones en que el tema ha sido analizado, bien en base al análisis de casos concretos (**Smyth**, 1985; **Cooke** y **Rees**, 1985, que insisten en la negativa influencia de una excesiva dependencia respecto a las decisiones del poder central), o desarrollando una tipología (**Castillo**, 1985 a y 1985 b) que intenta explicar la mala evolución de estas regiones en la crisis con base en la concentración de la producción en un número reducido de sectores productivos, la periferización creciente respecto a los ejes de crecimiento europeos, la externalización de los centros de decisión, el déficit relativo de servicios productivos, especialmente de I+D, para regiones de importante actividad industrial, y las herencias negativas (medio ambientales y sociales) del período anterior de crecimiento.

El resultado de estos y otros trabajos en la misma línea es que cada vez es más aceptada en la literatura científica la existencia de un problema regional específico y diferenciado del de las regiones deprimidas. De esta manera en **Rodríguez Saiz et al.** (1986) se destaca que, en la segunda fase de la política regional, se ha pasado a considerar como un problema central el de las regiones de antigua industrialización con su desarrollo bloqueado, ya que al igual que en el caso de España, donde la crisis ha incidido más intensamente en las regiones más industrializadas, en otros países los últimos años han significado que se añan

dan regiones hasta ahora no problemáticas, incluso entre las más desarrolladas, al grupo de las regiones en dificultad.

Diferentes aproximaciones contemporáneas al problema de las regiones industriales en declive

Como consecuencia de la evolución descrita, hoy por hoy, y pese a que todavía no existe una teoría clara sobre las regiones de antigua industrialización en declive y los estudios sobre el tema siguen siendo relativamente escasos, pueden encontrarse cada vez más aproximaciones conceptuales a dicha problemática. Aparte del esfuerzo de caracterización regional realizado por la Comisión en sus Informes Socioeconómicos de las Regiones de la Comunidad (**Comisión CEE**, 1985, 1987 y 1981, donde no se considera todavía esta categoría regional de forma explícita), una parte importante de la literatura se ha orientado hacia la búsqueda de uno o varios criterios que permitan delimitar cuáles son las regiones afectadas por este problema y, al mismo tiempo, establecer sus rasgos comunes y diferenciales frente a otras regiones tipo.

Por eso, y aunque sea lentamente, los problemas por los que atraviesan las viejas áreas industriales han ido ganando importancia en la literatura económica. En los últimos años, y sobre todo en el Reino Unido, se han realizado diversas investigaciones (**Stuart**, 1986) en torno al tema de por qué el fenómeno de «desindustrialización», extendido por toda Europa, afecta de manera más acusada a determinadas zonas europeas que, hasta este momento, se consideraban áreas prósperas con un alto grado de urbanización y centralidad dentro de sus respectivos países.

El análisis de la situación de estas regiones ha conducido a asociarlas con zonas de antiguas industrialización que, por estar afectadas por el declive de ciertos sectores industriales, han sufrido importantes procesos de reconversión y fuertes pérdidas de empleo. Sin embargo, aunque la caída del empleo industrial en estas áreas constituya un grave problema común a todas ellas, esta característica, por sí misma, es suficiente para identificarlas de forma adecuada.

Existen diversas teorías que intentan explicar el declive industrial, algunas de las cuales se complementan entre sí, diferenciándose únicamente por el énfasis puesto a la hora de primar alguno de los factores barajados como explicativos del declive.

En el caso de Estados Unidos, se puede encontrar un análisis del declive de las antiguas ciudades industriales y del espectacular crecimiento de las ciudades del Sur (cinturón del sol, Sunbelt) en **Sawers** y **Tabb**

(1984). Estos autores conciben el «traslado» del capital desde el Norte hacia el Sur como parte de la reorganización de la industria a una escala más global, de la que analizan su impacto regional, así como la influencia sobre el mismo de las políticas locales adoptadas como respuesta.

Para ellos, una de las razones principales del proceso es la necesidad de encontrar espacios libres originada por la dificultad de reestructurar las áreas antiguas en función de las nuevas necesidades productivas. Este proceso se ve facilitado por las innovaciones en el campo del transporte, los procesos de información y otras formas de comunicación, que permiten que cobren interés áreas lejanas que habían sido previamente dotadas de las infraestructuras adecuadas mediante los programas federales de ayuda. En esas zonas se puede encontrar un entorno atractivo, un bajo coste de vida y suelo barato. Además, la estructura impositiva norteamericana facilita el abandono de las plantas viejas y la creación de nuevas, por lo que de nuevo no se pueden separar los factores institucionales de los económicos. Es interesante destacar que estos autores recuerdan que también las antiguas áreas industriales del Sur han sufrido una evolución negativa similar a las del Norte, aunque su tamaño relativamente pequeño ha hecho pasar desapercibido este problema.

Para **Scott y Storper** (1986) son precisamente los cambios en los sistemas de transporte, y en las formas de organización, los que han permitido que se pueda llevar a cabo lo que es una antigua tendencia a la descentralización de la producción capitalista. Esto ha implicado la crisis de los antiguos centros de crecimiento industrial y la disolución de los complejos territoriales, especialmente cuando se han dado casos de reestructuración industrial y financiera, que además frecuentemente han venido ligados a la competencia extranjera. Las formas de producción más sensibles a este proceso son aquellas que se basan en una amplia escala con productos estándar, grandes plantas, estructura simple de inputs y outputs y mano de obra no cualificada, que por tanto tendrán mayor interés y más posibilidades de evitar los antiguos complejos industriales congestionados, donde son elevados los salarios y el precio de la tierra. En cualquier caso, el telón de fondo de todo el proceso es la creciente internacionalización de la producción y de las finanzas.

A su vez **Martin y Rowthorn** (1986) ven el declive de las regiones y ciudades manufactureras británicas como resultado conjunto de los imperativos del capital y de los efectos de las políticas gubernamentales de ordenación del territorio, que discriminaron en contra de las zonas donde se daban concentraciones de industria y de trabajadores. En su opinión, aunque

estas zonas se pueden recuperar con base en los servicios e industrias de alta tecnología, en caso de que se mantenga la política liberal, que deja actuar exclusivamente al mercado, significará un aumento de la polarización y una acentuación de la diferencia entre regiones.

Desde perspectivas más limitadas, centrándose en un solo factor, algunos autores (**Blakely y Shapira**, 1984) señalan que como resultado de diversos factores relacionados con el progreso tecnológico, gran número de trabajadores industriales nunca podrán volver a sus antiguos trabajos, especialmente en las regiones de tradición industrial.

Esta corriente, centrada sobre el argumento tecnológico, incluye una de las explicaciones teóricas más interesantes del declive, la llamada hipótesis del «bloqueo endógeno». **Tichy** (1987), por ejemplo, sostiene que la posición de la economía regional en una fase determinada dentro del ciclo de vida del producto puede servir para identificar las distintas etapas de desarrollo económico de una región.

Así, las regiones de antigua industrialización se caracterizarían por estar especializadas en sectores que incluyen una gran parte de su oferta entre los productos denominados «maduros», productos que tienden a desplazarse progresivamente hacia áreas donde existe una abundancia de trabajo poco especializado y de mano de obra barata.

Dentro de este análisis, el bloqueo endógeno aparece precisamente debido a que, cuando un determinado producto alcanza la fase de madurez, es difícil trasladar recursos a otros sectores o empresas dado que éstas eluden dicha región. Diversas características entre las que se encuentran los comparativamente altos niveles de salarios, la mayor especialización de la mano de obra y la existencia de una inadecuada infraestructura, consecuencia del temprano desarrollo industrial de estas regiones, actúan negativamente a la hora de atraer nuevas actividades hacia estas regiones.

De esta manera, al bloquearse el ciclo de vida del producto regional, con él se paraliza el desarrollo global de toda la región.

Existe una segunda teoría muy similar a la del bloqueo endógeno para explicar el fenómeno del declive, pero que, en vez de basarse en el ciclo del producto, pone el énfasis en el concepto de ciclo tecnológico (**Sweeny**, 1987).

Según esta teoría, si las regiones de tradición industrial no están en declive, no es porque sus tecnologías no puedan ser reemplazadas o renovadas, dado que todavía se hacen productos textiles, derivados del acero, barcos y coches, sino debido a que las empresas de la región no han sido capaces de renovarse y de crear nuevas actividades productivas.

Para estos autores, la creación continua de nuevas actividades económicas depende directamente de la existencia en una región de un flujo estable de información sobre las principales innovaciones acaecidas en los mercados internacionales, de su capacidad para identificar y adoptar estos nuevos conocimientos y del potencial empresarial latente en la misma. Todos estos aspectos están estrechamente relacionados con el concepto de crecimiento autogenerado o potencial endógeno.

Dentro de este análisis, las regiones de tradición industrial encajarían en lo que **Sweeny** denomina «Regiones cíclico-tecnológicas». En resumen, estas regiones se caracterizan por depender de un solo sector industrial, que a medida que alcanza la madurez tiende a concentrarse en empresas de gran tamaño. Este predominio de las grandes empresas, junto a otros factores (desaparición de las intensivas redes de información, disminución de la apertura a las nuevas técnicas provenientes del exterior, lentitud en las respuestas de los mercados, etc.), acaba originando el estancamiento del sector predominante, el cual a su vez provocará el bloqueo global de la economía regional.

Otros autores, sin embargo, consideran que es la nueva división internacional del trabajo y, en concreto, la competencia proveniente de los Nuevos Países Industrializados, la principal causa del declive industrial. **Ciciotti y Wettmann** (1981) opinan que son las regiones de tradición industrial, dotadas de industrias y de gamas de productos orientadas a la fabricación en serie, las que parecen ser afectadas más duramente por esta presión concurrencial.

Por último, economistas como **Aydalot** (1986), **Rothwell** o **Castells** (1988) han hecho hincapié en la aparición de nuevas tendencias de localización de la inversión industrial que no se ajustan a los patrones imperantes en las décadas anteriores, dando lugar a la consolidación de nuevas áreas de expansión económica en detrimento de las zonas de antigua industrialización. «Las industrias del mañana no se están estableciendo en las regiones industriales del pasado» (**P. Aydalot**, 1986).

Además, han añadido elementos clarificadores a este debate, especialmente al resaltar el papel negativo desarrollado por las grandes empresas en la economía de estas regiones. En efecto, las grandes empresas, que fueron las unidades propulsoras del crecimiento de la economía regional en la mayor parte de las regiones de antigua industrialización, han conducido a la existencia de un tejido industrial anquilosado, donde resulta muy improbable el surgimiento de nuevas pequeñas y medianas empresas innovadoras, dañando notablemente de esta manera la capacidad

de estos espacios para adaptar sus economías a la nueva situación económica internacional.

Sin embargo, hay que apuntar que otros autores, como **Kaplinsky** (1982), disienten en cuanto a la importancia de estas nuevas tendencias y señalan, por el contrario, la aparición reciente de nuevos criterios de localización de las inversiones industriales, derivados de la adopción generalizada de las innovaciones relacionadas con la microelectrónica, que bien podrían influir positivamente en las regiones industriales en declive, siempre que éstas fuesen capaces de desarrollar políticas eficaces de innovación y elevación del nivel tecnológico de su tejido industrial.

En síntesis, éstas son algunas de las explicaciones teóricas o empíricas que intentan profundizar en las causas del declive industrial de las regiones de antigua industrialización.

Pero, para realizar una aproximación más selectiva al fenómeno del declive industrial, es necesario formalizar la serie de características endógenas que han determinado que algunas de estas regiones hayan acusado, de una manera particularmente grave, las consecuencias de este fenómeno.

Según **Oakey** (1984), el dinamismo de una región depende de su capacidad de innovación, que entre otras cosas se evidencia en la rapidez de aparición de nuevas PYME. Pero a corto plazo las estructuras productivas de todas las regiones tienen inercias, y esto es particularmente cierto en el caso de las regiones con industrias en declive, que se fijan más en los éxitos del pasado que en potencial del futuro. De ahí que la localización de las industrias más dinámicas de una determinada época sea el foco de los problemas posteriores, ya que el éxito de las mismas habrá desanimado la diversificación y originado una excesiva especialización, cuando, sin embargo, la diversidad de la estructura productiva es la clave para facilitar la adaptación a los cambios.

Se comprende así, por tanto, que el hecho de que el fenómeno de la decadencia industrial se haya concentrado especialmente en algunos sectores (industrias de extracción, textil, confección, siderurgia, construcción naval) ha ocasionado que la mayor parte de los estudios realizados (**Alsters y Van der Mark**, 1986; **Comisión CEE**, 1985, entre otros) consideren regiones industriales en declive a aquellas que han sido afectadas de manera particularmente aguda por la crisis de estos sectores tradicionales en los que se hallaban especializados. De esta manera, las regiones industrializadas en declive coincidirían con las zonas de antigua industrialización en fase de reestructuración.

Para **Chapman y Walker** (1987) las desventajas de las antiguas zonas industriales residen precisamente en la monoproducción, la preponderancia de

las grandes empresas, los grupos de presión que existen en las mismas y son contrarios al cambio, la poca competencia de los directivos empresariales, los obstáculos para aumentar la productividad y la competencia exterior destructora. Cuanto mayor sea el foso de creatividad que esas estructuras están generando entre estas regiones y las que concentran la aparición de nuevas actividades dinámicas, mayor será su marginalidad. Por eso es importante favorecer la aparición de nuevas pequeñas empresas con capacidad de innovación, ya que, al ser la evolución de las regiones similar a la de las industrias que en ellas están instaladas, tendrán más flexibilidad cuanto mayor sea la variedad de sectores y firmas.

Para favorecer el cambio son necesarias nuevas personas y nuevos trabajadores, nuevas firmas y nuevos sectores, nuevos productos en las empresas existentes, la renovación de los antiguos edificios y la construcción de nuevos, que permitan renovar la estructura del paisaje y del medio ambiente. En definitiva, la evolución depende de la interrelación entre los elementos existentes, la aparición de nuevos hechos y agentes, que signifiquen el inicio de una renovación, y la influencia del entorno exterior, que configura la trama sobre la que se desarrollarán las posibles actuaciones regionales.

A pesar de la clara incidencia que la especialización sectorial tiene sobre la economía regional, éste es tan sólo uno de los factores del declive y no necesariamente el más importante. Ya en el mismo Segundo Informe (**Comisión CEE**, 1985) sobre las regiones de Europa, la propia **Comisión** reconoce que la existencia de un sector industrial en crisis no está necesariamente ligada a problemas socioeconómicos a nivel regional, ya que el declive en un sector industrial puede ser compensado por el crecimiento del empleo en otras ramas industriales o en otros sectores como el terciario.

Por otro lado, la existencia de una estructura industrial poco diversificada, y muy concentrada en los sectores en crisis, tampoco parece jugar un papel determinante como factor explicativo, por sí solo, del declive industrial regional (**Gillespie et al.**, 1985). De hecho, la influencia de la evolución nacional y otros factores regionales parecen tener una mayor significación (**Comisión CEE**, 1987).

No obstante, algunos estudios (**Towsend**, 1983; **Gillespie and Owen**, 1981; **Martin**, 1982) realizados en el Reino Unido, más recientemente y para un período posterior a 1979, sugieren que la especialización de algunas regiones (Wales, Yorkshire and Humberside, West Midlands), en industrias con una peor evolución relativa a nivel nacional, es un elemento significativo a la hora de explicar la situación de recesión por la que atraviesan.

Rhodes (1986) parece sintetizar ambas opiniones cuando recuerda que, a nivel nacional, los sectores han crecido a diferente ritmo, por lo que la composición sectorial de las regiones tienen influencia sobre el crecimiento de su PNB. Pero aunque las regiones no pueden escapar del proceso de desindustrialización que se da a la escala nacional, sin embargo, sus efectos serán distintos en función de diferentes factores, tales como la edad de las plantas, la proporción de las mismas que sea filial de firmas nacionales o internacionales, la importancia de las localizaciones en áreas urbanas congestionadas, la localización de la región respecto a otras zonas dinámicas o en crisis, así como la cualificación de su mano de obra. Igualmente, la evolución dependerá de las políticas gubernamentales concretas que se adopten, de manera que, por ejemplo, una política de ajuste dirigida a controlar la demanda influirá más en las regiones especializadas en los bienes de consumo.

Este autor destaca que al ser el problema del declive una conjunción de factores exógenos (evolución nacional) y endógenos (estructura concreta de la región) es necesario que las regiones puedan disponer de los instrumentos políticos y económicos para no hacer frente a sus consecuencias, ya que de lo contrario serán inevitables el desempleo, la pobreza y la emigración.

321

Elementos para caracterizar una región como industrializada en declive

Las dificultades encontradas a la hora de localizar con la suficiente precisión cuáles son las regiones aquejadas por este problema y, por lo tanto, qué zonas de la Comunidad deben ser ayudadas por este motivo, han conducido a que los esfuerzos de la Comisión y, en consecuencia, los trabajos encargados por este organismo se hayan centrado en la búsqueda de una definición operativa que permita establecer cuándo una región industrial está en declive o no.

Una de las definiciones de cita imprescindible es la de la Comisión Europea aparecida en el Tercer Informe socioeconómico de las regiones (**Comisión CEE**, 1987).

Según la **Comisión**, la primera tarea a abordar para definir este tipo de regiones es establecer qué es una región industrial. Para ello se considera que el punto natural de partida es medir la importancia de la industria dentro de la economía regional, y un criterio aproximado para realizar esta medida lo constituye la participación del empleo industrial en el empleo total regional.

La segunda tarea es medir a través de algún indicador el declive industrial. En este caso, el criterio seguido ha sido utilizar la tasa de desempleo como una aproximación válida al declive industrial.

El resultado obtenido es bastante paradójico, ya que la utilización de los indicadores elegidos deja fuera a zonas afectadas por los «Programas Fuera de Cuota» de los años 1980 a 1985, según el Reglamento del FEDER de 1979, y que estaban dirigidos a paliar los efectos en estas áreas de la reconversión del sector siderúrgico, del textil y de la construcción naval. Razones por las que con posterioridad estas regiones han sido incluidas en la definición por la Comisión.

Otro de los trabajos realizado con esta misma orientación fue el encargado por la Comisión a un grupo de economistas de la Universidad de Newcastle Upon Tyne (**Gillespie et al.**, 1985).

La constatación de que el primer síntoma que anuncia la existencia de un problema de declive industrial es la pérdida de empleos industriales llevó, a los autores de este estudio, a considerar que la medida más apropiada del declive industrial es «el descenso en términos absolutos del empleo industrial en un período de tiempo ininterrumpido».

Los indicadores elegidos son similares a los del Tercer Informe, pero sin embargo, el hecho de incluir algunos indicadores dinámicos como la pérdida de empleo industrial y la evolución del empleo global en el período 1977-1981, conduce a una delimitación más precisa de las zonas en declive industrial.

A pesar del esfuerzo realizado por avanzar en este campo de la tipología regional, los resultados no resultan en ningún modo satisfactorios ya que, por un lado, los criterios utilizados no son lo suficientemente restrictivos y, por otro, no consiguen abarcar en su globalidad los distintos aspectos del declive industrial.

La Comisión reconoce que «los tipos tratados son denominaciones útiles para designar de forma general ciertas situaciones problemáticas». Sin embargo, la mayoría de las veces, adolecen de una insuficiencia de precisión en la delimitación de las zonas con problemas socioeconómicos. Para que puedan ser, pues, de utilidad estas denominaciones tipológicas deben ir precedidas o seguidas, a modo de filtro, de criterios socioeconómicos sobre la situación de la renta y el empleo» (**Comisión CEE**, 1987).

En este sentido, señalar que existe a nivel europeo diferentes estudios que, a partir de un mayor o menor número de indicadores estadísticos regionales, intentan establecer diferentes modelos de comportamiento de una economía regional en cuanto a su proceso de adaptación hacia nuevos procesos y/o productos, como es el caso del trabajo de **Camagni y Capellin** (1985). También se ha intentado construir

simplemente una tipología que permita diferenciar tipos de regiones con problemáticas diferentes (**Comisión CEE**, 1985; **IKEI**, 1987).

El trabajo de **Camagni y Capellin**, aunque no se dirige específicamente al estudio de la problemática del declive industrial regional, sí que establece unas categorías regionales según haya sido el comportamiento de su sector industrial en la década de los setenta, donde implícitamente queda claramente recogida la categoría de declive industrial. Las regiones que aparecen en este grupo se caracterizan por presentar tasas de crecimiento del PIB, de la productividad y del empleo industrial inferiores a la respectiva media comunitaria.

El estudio realizado por **IKEI** parte del análisis de la evolución de las economías regionales europeas en el período 1970-1983, para detectar tres comportamientos o pautas de desarrollo económico dentro de las regiones europeas. Dentro de este análisis, las regiones industriales en declive aparecen dentro del grupo que peor afronta la crisis económica a partir de 1975, acabando todas ellas en situaciones de reconversión y reestructuración.

Por su parte, en el Segundo Informe (**Comisión CEE**, 1985) se detectaban dos grupos de regiones con una problemática regional de intensidad muy superior al resto de las regiones comunitarias. Estas eran las regiones fundamentalmente agrícolas con problemas en su desarrollo y las zonas en declive industrial.

Una de las principales dificultades con las que han tenido que enfrentarse los investigadores, a la hora de llevar a cabo estos trabajos, es la falta de datos estadísticos comparables a nivel europeo que puedan ser utilizados como indicadores de las diferentes características de cada área.

Las estadísticas existentes a nivel regional han empezado a recopilarse muy recientemente. Esto origina muy diversos problemas. A nivel comunitario, las estadísticas regionales son escasas, muy poco desagregadas y con grandes lagunas en la información proporcionada, sobre todo cuando se intenta profundizar en aspectos tales como la estructura o la evolución del empleo en las diferentes ramas del sector industrial o del sector servicios, aspectos que son de gran importancia para analizar adecuadamente el declive industrial (**Eurostat**).

Se hace, por tanto, necesario recurrir a las fuentes nacionales, algo más completas, pero que presentan la dificultad adicional de estar recogidas siguiendo criterios diferentes, lo que hace muy difícil su homogenización y, en consecuencia, la comparación entre regiones de diferentes Estados.

Por otra parte, otro problema adicional es el tema de la dimensión espacial, es decir, mientras algunos

trabajos únicamente hacen referencia a «zonas o áreas» en declive industrial, otros introducen el término «región» como espacio concreto de su análisis económico.

El problema fundamental a la hora de establecer un criterio es que el declive industrial a nivel regional es un proceso eminentemente dinámico, de muy difícil medición, y tremendamente diversificado, en el sentido de que no se manifiesta de la misma forma, con la misma intensidad y en el mismo período temporal en las regiones industriales europeas.

Existen algunas otras definiciones como la del Informe **Padoa-Schiopa** (1987) que no aportan nuevos criterios metodológicos. En concreto, estos autores consideran regiones industriales en declive a aquellas regiones de antigua industrialización, con una fuerte especialización en ramas industriales en recesión (minería, acero, textil y construcción naval), que han sufrido una gran reducción de su empleo industrial y presentan un alto nivel de desempleo.

Por último, mencionar la definición operativa más reciente referida al segundo objetivo prioritario para la distribución de los fondos FEDER. Según esta definición se consideran regiones industriales en declive aquellas que cumplen los siguientes requisitos básicos: porcentaje de desempleo durante 1985-86-87 superior al menos en un 15 por 100 a la medida comunitaria, porcentaje de empleo industrial superior a la media comunitaria en un año de referencia entre 1978-1987 escogido por la región, y descenso del empleo industrial durante el período que va desde el año tomado como referencia hasta el momento en que se realiza la calificación por la Comisión.

En resumen, esta definición no mejora sustancialmente las utilizadas hasta ahora y sigue siendo insuficiente, demostrando la incapacidad actual de llegar a delimitar un criterio operativo que, aunque pueda no resolver todos los problemas metodológicos, resulte de utilidad a la hora de fijar, de manera indiscutible, cuáles son las regiones que deben ser objeto de ayuda debido a la gravedad de los problemas por los que atraviesan.

La mayoría de las definiciones existentes en la literatura consultada adolecen del mismo problema conceptual: caracterizan a estas regiones por lo que serían los síntomas de la enfermedad más que realizar un diagnóstico apropiado de la misma, para lo cual es necesario ir más allá de la mera constatación de elevadas cifras de paro industrial o una excesiva especialización sectorial.

Realizar una adecuada caracterización de las regiones industriales en declive teniendo en cuenta un mayor número de aspectos estructurales y socioeconómicos, así como su evolución coyuntural y estructural durante la crisis, es un trabajo que hasta ahora

no se ha realizado en profundidad y de una manera global, principalmente, como ya hemos mencionado, por la escasez de datos disponibles, así como por las deficiencias teóricas de los conceptos manejados, que no acaban de aprehender el carácter esencialmente dinámico del declive (**Castillo y Rivas**, 1988).

Fuera del marco de la CEE, entre los trabajos realizados hasta ahora se encuentran, principalmente, dos tipos de estudios. Por un lado, los dirigidos a analizar, de una manera global, la situación socioeconómica de una región en declive en particular, ya sea Escocia, West Midlands, Lorena o País Vasco (**Broadbant y Meegan**, 1983; **Castillo y Rivas**, 1988; **CES**, 1986) y, por otro lado, aquellos que estudian un único aspecto de su problemática (recursos humanos, problemas sociales, infraestructurales...) en diferentes regiones industriales en declive (**CEDEFOP**, 1987).

Hay que señalar que gran parte de la literatura existente sobre declive industrial ha surgido precisamente, y como era de esperar, de profesionales de la economía vinculados con las propias regiones de tradición industrial, preocupados por el proceso de decadencia en que han entrado sus economías.

Algunas reflexiones sobre las políticas para hacer frente al declive

323

En primer lugar, se debe señalar la importancia que tienen el realizar un adecuado balance de las ventajas y desventajas relativas que ofrecen estas regiones, para posteriormente poder diseñar políticas específicas dirigidas tanto a redinamizar las actividades tradicionales como a facilitar la aparición de otras nuevas.

Son numerosos los trabajos que en los últimos años se han dedicado a analizar los factores endógenos de recuperación en los que las regiones deben apoyar su esfuerzo de dinamización (**Ciciotti y Wettmann**, 1984; **Charles**, 1987; **Velasco**, 1988; **Castillo y Velasco**, 1988; **SPRI**, 1989; **Waley**, 1988, entre otros). Muchos de estos factores son de naturaleza social y subrayan la dependencia de la prosperidad económica autogenerada de elementos tales como la tecnología, los factores culturales, e incluso la tradición y la historia. El problema surge de su carácter intangible, que hace que sean fácilmente observables pero de difícil cuantificación, aunque se puede recordar que en **GLC** (1985) se encuentra el diseño de un plan concreto de actuación que tienen en cuenta todos estos factores, y además intenta movilizar las energías de los trabajadores y de la población fijándose como objetivo la satisfacción de las necesidades sociales.

Una gran parte de los estudios señalan la importancia de la pequeña y mediana empresa como generadora de empleo y vehículo para la modernización y diversificación del tejido industrial (**Aydalet**, 1986; **Sweeny**, 1988; **Tichy**, 1987; **Alsters** y **Van de Mark**, 1986; **Keeble** y **Wever**, 1986). Sin embargo, todos ellos coinciden en señalar que la pequeña y mediana empresa no puede disponer de los recursos humanos, técnicos y de I+D igual que una gran empresa.

Es, en este contexto, donde se resalta la existencia de un claro campo de intervención para el sector público. Así, se recomienda que las Agencias de Desarrollo Regional de las regiones de tradición industrial centren su actividad, muy especialmente, en el campo de apoyo a la innovación, a través de medidas que fomenten la investigación y ayuden a elevar el nivel tecnológico y la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, de manera que sea más fácil conseguir la modernización y la diversificación que las regiones en declive necesitan con tanta urgencia.

En cualquier caso, se puede considerar que existen dos criterios básicos que se van repitiendo recientemente en las reflexiones sobre este problema.

En primer lugar, como dice **Lever** (1987), el que frente a la tendencia de la opinión que se generalizó a principios de los años 80, las industrias manufactureras siguen siendo una base de vital importancia para la prosperidad regional y nacional, de cuya marcha depende la evolución de la mayor parte de los servicios, de manera que los cambios espaciales más importantes siguen siendo los del empleo, organización e inversión en ese tipo de actividades.

Por tanto, las políticas de reacción frente al declive debieran tener un importante componente industrial y apoyarse en las ventajas y cualificaciones existentes en las regiones, sin que ello signifique olvidar la importancia que tiene el desarrollo de los servicios productivos como un elemento imprescindible de la competitividad industrial.

Y en segundo lugar, como dicen **Colongo** y **Lebas** (1987), la convicción de que las políticas industriales y tecnológicas globales y nacionales no pueden ayudar a renovar satisfactoriamente el tejido productivo regional, por lo que es necesario que sean readaptadas y reformuladas por los actores y responsables locales y regionales. La razón es que además de una lógica vertical (sectorial) existe otra horizontal (espacial), que está fuertemente condicionada por factores culturales técnicos y organizativos. De ahí que sea necesario asociar ambas lógicas en un proceso de redinamización que quiera tener posibilidades de éxito.

Por tanto, un elemento fundamental en la lucha contra el declive es la posibilidad de disponer de instrumentos de actuación dependientes de centros de decisión regionales y capaces de coordinarse con los planes que se desarrollen desde las esferas nacionales.

Jaime DEL CASTILLO
Marian DIEZ
Pilar GOMEZ LARRAÑAGA

ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA ANTE LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Trabajos considerados: Alonso, J. A. y Donoso, V.: **Perspectivas de las relaciones económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea**, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 13, Madrid, enero-junio 1988. Álvarez Gómez-Pallete, J. M.: **La aduana en el Mercado Común**, Banco Exterior de España, Madrid, 1985. Benavides, P.: **La política comercial común**, Ed. Trivium, Madrid, 1986. Bonet, E.: **Introducción al Acta Unica Europea**, ESIC Ed., Madrid, 1988. Buesa, M.: **Análisis de los sistemas productivos de España y Portugal frente a la adhesión a la CEE**, en *Información Comercial Española*, núm. 622, Madrid, junio 1985. Cecchini, P.: **Europa 1992: Una apuesta de futuro**, Alianza Editorial, Madrid, 1988. CE (Ed.): **La Communauté économique européenne devant les changements dans la division internationale du travail**, informe elaborado por Henry, P. M. y otros autores para la Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, enero 1979. CE (Ed.): **La Unión Aduanera de la Comunidad Económica Europea**, escrito por N. Vaultont, Serie Perspectivas Europeas, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1981. CE (Ed.): **Mémorandum sur la politique communautaire de développement**, Comisión de las Comunidades Europeas, *Boletín suplemento 5/82*, Bruselas, 1982. CE (Ed.): **La economía de la Comunidad Europea**, Serie Documentación Europea, Luxemburgo, 1983. CE (Ed.): **The European Community's Development Policy, 1991-1993**, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1984. CE (Ed.): **El diálogo Europa-Sur**, Comisión de las Comunidades Europeas, Serie Información Europea, Luxemburgo, 1984. CE (Ed.): **La Comunidad Europea y América Latina**, Documentos 1/86, Luxemburgo, 1986. CE (Ed.): **Dix ans de Lomé. Bilan de la coopération CEE-ACP 1976-1985**, *Europe Information Développement-55*, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1986. CE (Ed.): **La Communauté européenne et le tiers monde**, Documentos 15/87, Luxemburgo, 1987. CE (Ed.): **Preferencias Generalizadas para el Tercer Mundo**, Documentos 1/87, Bruselas, 1987. CE (Ed.): **Un gran mercado sin fronteras**,

Documentación Europea, Luxemburgo, 1987. De Laignesia, J. P.: **Las relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina. Un proceso de cambio acelerado**, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 13, Madrid, 1988. Donges, J. B. y Schätz, K. W.: **La entrada de Portugal y España en el Mercado Común. Nuevo examen de su competitividad industrial**, en *Información Comercial Española*, Madrid, agosto-septiembre 1985. Fielding, L. y Frisch, D.: **Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas**, en *Información Comercial Española*, Madrid, noviembre-diciembre 1985. INFE: **La empresa española ante el Mercado Común. Aspectos sectoriales**, Instituto Nacional de Fomento de la Exportación, Madrid, 1987. Lucrón, C. P.: **Cooperación al desarrollo: la política de la Comunidad**, en *Información Comercial Española*, Madrid, noviembre-diciembre 1985. Merry del Val, F.: **La política comercial comunitaria**, en *Papeles de Economía Española*, núm. 25, Madrid, 1985. Musto, S.: **La política mediterránea de la CEE: piedra de toque de la capacidad de acción europea**, en *Revistas de Instituciones Europeas*, Madrid, enero-abril de 1984. Nieto, J. A.: **La política comercial de la Comunidad Europea y el comercio de España con América Latina**, en *Información Comercial Española*, Madrid, enero 1989. Olariaga, X. A.: **El informe Tinbergen veinticinco años después: ¿Un Plan Marshall para América Latina?**, en *Información Comercial Española*, Madrid, agosto-septiembre 1988. Paccoud, T.: **L'intégration de l'Espagne a la Communauté Européenne: effets économique et industriel**, Bureau d'Informations Européennes, Bruselas, 1985. Pelkmans, J.: **Market Integration in the European Community**, *Studies in Industrial Organization*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1984. Pomfret, R.: **Mediterranean Policy of the European Community. A Study of Discrimination in Trade**, Trade Policy Research Center, Londres, 1986. Robson, P.: **The Economics of International Integration**, Allen & Unwin, 2.ª ed., Londres, 1984. Rollet, P.: **Specialisation internationale et integration européenne**, Economica, París, 1987. Sáenz de Buruaga, G. et al.: **Efectos de la adhesión a la CEE sobre los sectores industriales y las regiones de España y Portugal**, Banco Exterior de España, Madrid, 1988. **Síntesis**, núm. 4 (revista), monográfico dedicado a las relaciones entre Europa Occidental y América Latina, Madrid, 1988. Reseñado por González de Oleaga, M., en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 13. Tamames, R.: **El Mercado Común Europeo. Una perspectiva española y latinoamericana**, Alianza Universidad, Madrid, 1982. Tsoucalis, L.: **The European Community and its Mediterranean Enlarge-**

ment, Allen & Unwin, Londres, 1981. Wolf, M.: **Un pilar que se agrieta: problemas de la política comercial de las Comunidades Europeas**, en *Información Comercial Española*, agosto-septiembre 1986.

Los cuatro ámbitos de la política exterior de la CE

El análisis de las políticas exteriores de la Comunidad Europea puede realizarse clasificando los diversos instrumentos de actuación comunitarios, según su adscripción, a cuatro ámbitos (o planos de actuación) de distinta naturaleza, pero íntimamente relacionados entre sí: el ámbito institucional, el comercial, el de ayuda al desarrollo y el ámbito de las conexiones entre las políticas internas y las políticas exteriores de la CE.

En el primero de estos ámbitos, las instituciones comunitarias ejercen la representación conjunta y defienden los intereses de los Estados miembros de la CE ante el resto del mundo. Son tareas de fundamental importancia para el establecimiento de una posición común europea en el plano internacional y se verán profundamente reforzadas en los próximos años si los Gobiernos de los Estados miembros avanzan en la cooperación europea en materia de política exterior establecida en el Acta Unica Europea. En lo que concierne a las relaciones España-América Latina, puede tener una doble implicación: por una parte, puede restar capacidad de acción a los Gobiernos de España y de los países latinoamericanos si sus iniciativas bilaterales no están en consonancia con la política exterior común, y, por otra parte, puede convertirse en un instrumento adecuado para incidir favorablemente sobre las relaciones CE-América Latina, tarea ésta que España parece estar dispuesta a respaldar en el seno de la Comunidad.

El segundo ámbito, el estrictamente comercial (el de la política comercial común), ejerce una misión de capital importancia en las relaciones exteriores de la CE, puesto que, como es sabido, el proceso de integración comunitario tiene como pilares fundamentales la eliminación de trabas al comercio entre los Estados miembros y el establecimiento de una política comercial común. Esta última es, hasta ahora, la piedra angular del sistema de relaciones exteriores de la CE. Su progresiva aplicación por parte de España puede tener también una doble consecuencia para América Latina: por una parte, puede contribuir a facilitar las exportaciones latinoamericanas destinadas a la Europa de los Doce, que se benefician de una reducción en el nivel

de protección arancelaria, pero, por otra parte, puede resultar perjudicial para las exportaciones latinoamericanas destinadas a España y Portugal, como consecuencia de la asunción por parte de estos países de un acervo comunitario que en materia comercial beneficia en mayor medida a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y a los países ribereños del Mediterráneo.

El tercer ámbito de actuación es el que de forma abreviada se denomina la política de desarrollo de la CE (política comunitaria de cooperación con los países en vías de desarrollo). Con los instrumentos incluidos en esta política, la Comunidad pretende contribuir al desarrollo económico de las naciones más pobres del planeta. Una vez más, el efecto sobre las relaciones hispano-latinoamericanas es, *a priori*, ambivalente, puesto que puede servir de estímulo para dotar de mayor contenido las acciones españolas destinadas a la cooperación con América Latina, pero, simultáneamente, obligará a que los fondos españoles destinados a ayuda al desarrollo, que han de ser gestionados por las instituciones de la CE, se distribuyan, al igual que el de los restantes Estados miembros, entre muy distintas naciones del Tercer Mundo, según los criterios, prácticas y acuerdos existentes entre los países que forman la Comunidad Europea.

Finalmente, el cuarto ámbito en el que a efectos analíticos pueden clasificarse los instrumentos de actuación comunitarios que en materia de relaciones exteriores ofrece una mayor complejidad, puesto que concierne a las implicaciones recíprocas de las políticas exteriores y de las políticas de ámbito de aplicación interno de la CE, incluyendo en ellas tanto las que son competencia de las instituciones comunitarias como las que desarrollan sus Estados miembros. Sin duda, la constitución del mercado interior en 1992 obligará a prestar una mayor atención a estas implicaciones recíprocas. No resulta posible aventurar con precisión en qué medida la constitución del mercado único influirá sobre las relaciones entre España y América Latina, aunque parece lógico pensar que este paso significativo en la construcción de Europa podría reforzar algunos de los efectos antes apuntados, dependiendo su tendencia e intensidad de acciones que, *a priori*, parecen estar más en función de la voluntad política de las partes implicadas que de la actual configuración del sistema de relaciones exteriores de la Comunidad Europea.

Los instrumentos de actuación de la política exterior de la CE

La descripción de las características de los instrumentos de actuación de la política exterior común

queda recogida en un número muy elevado de obras publicadas por la **Comunidad Europea Editor** (CE Ed.), de las cuales sólo han sido referidas con anterioridad, y a título de ejemplo, una pequeña muestra del material bibliográfico existente. Se trata, fundamentalmente, de publicaciones de las instituciones comunitarias que cumplen una o dos de las siguientes características: tienen, por lo general, un propósito marcadamente divulgativo y son, la mayor parte de las veces, trabajos de carácter esencialmente descriptivo. Ninguna de estas dos circunstancias resta rigor o interés a dichas publicaciones, puesto que cumplen una misión necesaria: vertebrar la puesta al día de la información existente sobre el complejo mundo de las relaciones exteriores de la CE. Por ello, su conocimiento resulta indispensable para el estudio de la política exterior común, de su incidencia sobre América Latina, de las propuestas comunitarias relativas a la mejora en la utilización por parte de los países latinoamericanos de los instrumentos de cooperación comercial de carácter no discriminatorio (Sistema de Preferencias Generalizadas -SPG-), así como de los intentos articulados desde hace algunos años por las instituciones de la CE con el propósito de mejorar los instrumentos de cooperación para el desarrollo de los países de América Central.

Se trata, en muchas ocasiones, de series que la CE edita con cierta periodicidad. A veces, las instituciones comunitarias, fundamentalmente la Comisión, publican trabajos realizados por un autor específico o por un equipo de investigadores. Aunque estos trabajos no recogen necesariamente el punto de vista de la CE (por lo que a menudo se distancian de las dos características antes señaladas) permiten el acceso público a una parte de la información relevante con la que cuentan las instituciones comunitarias para guiar sus decisiones. Además, estas obras suelen analizar en profundidad temas que por la amplitud de sus conexiones revisten una gran complejidad.

Algunas de las obras antes recogidas, de entre las no publicadas por la CE, también resultan especialmente útiles para conocer los instrumentos de actuación de la política exterior de la Comunidad. Es el caso del trabajo de **Benavides**, quien describe de forma exhaustiva las características y composición de la política comercial común en sus dos facetas: política comercial autónoma y política comercial convencional. Es el caso también de la obra de **Alvarez Gómez-Pallete**, donde se detallan con excelente claridad los distintos aspectos técnicos de la unión aduanera de la Comunidad Europea.

Asimismo, son de gran utilidad y claridad expositiva los artículos de **Fielding** y **Frisch** sobre los distintos ámbitos de actuación de las relaciones exteriores de la CE y el artículo de **Lucron** sobre la política

comunitaria de cooperación al desarrollo, recogidos ambos en el número extraordinario de la revista *Información Comercial Española* de finales de 1985, que fue publicado conjuntamente con otro número monográfico de la revista *Papeles de Economía Española* sobre la nueva CEE, donde figura, entre otros, el artículo de **Merry del Val** antes referido. **Lucron** apunta una cuestión que puede revestir un especial significado para los países de América Latina. Se trata de la filosofía que ha de presidir la aplicación del SPG y de su orientación hacia una de sus dos posibles vertientes: instrumento de política comercial o instrumento de política de desarrollo. **Merry del Val**, por el contrario, enfatiza los problemas de la política comercial común desde la perspectiva española, lo que le permite mantener una opinión que en alguna medida es compartida por buena parte de los autores arriba mencionados: «Es evidente que, de no modificarse profundamente la política comunitaria, la adhesión puede causar una pérdida parcial del mercado español para las exportaciones latinoamericanas...» «Aunque una mayor penetración de los productos latinoamericanos en el resto de la Comunidad compensaría con creces las eventuales pérdidas que los mismos pudiesen sufrir en el mercado español.»

Aunque, obviamente, estas páginas se refieren a una muy reducida representación de los trabajos que tratan con distinto énfasis las relaciones exteriores de la CE y de forma directa o indirecta las relaciones con América Latina, requieren mención especial, por razones diferentes, otros dos trabajos. La obra de **Tamames**, quien en distintas publicaciones y particularmente en el libro arriba referido presta especial atención al estudio de la evolución de las relaciones CE-América Latina, y el artículo de **Wolf**, seleccionado por recoger de forma sintética una de las críticas que gran número de autores formulan a la política comercial común. La sistematización que presenta el trabajo de **Tamames** facilita considerablemente su actualización a partir de las publicaciones comunitarias de carácter periódico y de las revistas especializadas en temas comunitarios. La obra de **Wolf**, que en cierto modo se adentra en el terreno de lo doctrinal, perfila un enfoque compartido en distinta medida por diversos autores, cuyas obras han sido publicadas por el Trade Policy Research Centre, de Londres. En palabras de este autor: «La Comunidad no puede permitirse el lujo de un mercantilismo miope», no puede profundizar en las prácticas de sectorialismo y discriminación que sustentan su política comercial y que resultan contrarias al espíritu del GATT, porque ello arroja como resultado que «la Comunidad es una fuerza cada vez más destructiva del comercio mundial».

Algunas implicaciones de la política exterior de la CEE

La configuración de la política comercial común tiene implicaciones de muy distinta naturaleza sobre las diversas áreas geográficas del mundo. Existen acuerdos para la constitución de una zona de libre comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), que se verán sustancialmente favorecidos con la constitución del mercado único a partir de 1992. Están en fase de renovación los Acuerdos de Lomé, que establecen vínculos privilegiados entre la Comunidad y 66 naciones ACP. Y se encuentran en muy distinta situación los acuerdos preferenciales suscritos con todos los países de la cuenca mediterránea (excepto Libia y Albania). El Mediterráneo es una zona estratégica para Europa, en la que se manifiestan los intereses de las principales potencias del mundo y los de los propios países ribereños. Este complejo entramado de intereses ha sido analizado en numerosos trabajos, entre los que pueden mencionarse, una vez más sin propósitos de exhaustividad, los de **Pomfret**, **Tsoucalis** y **Musto**.

La denominada política mediterránea de la Comunidad Europea reviste una enorme importancia para la redefinición del sistema de relaciones exteriores de la CE. Por ello, indirectamente, es un elemento a tener en cuenta en el estudio de las implicaciones de la política comercial común sobre América Latina, puesto que si la CE amplía el margen preferencial concedido a los países ACP y a los países mediterráneos, paralelamente podría estar ampliando la discriminación relativa que sufren las naciones latinoamericanas. Esta opinión queda recogida también en el artículo de **Nieto**, en el que se analiza la evolución del comercio español y comunitario con distintas zonas del mundo, señalando la conveniencia de definir, con la mayor claridad posible, el papel que España atribuye a América Latina en sus relaciones exteriores a la luz de dos circunstancias: por una parte, el escaso desarrollo del comercio bilateral en comparación con otras zonas más dinámicas, como la formada por los países mediterráneos, y, por otra parte, la existencia de un acervo comunitario que, en materia de política comercial, discrimina a América Latina e, incluso, si no prosperasen las medidas destinadas a evitarlo, podría llegar a resultar progresivamente lesivo para los intereses comerciales de estas naciones.

Desde un punto de vista más amplio que el estrictamente comercial, **Alonso** y **Donoso** abordan las perspectivas de futuro de las relaciones entre España y América Latina en el marco de la CE, haciendo referencia a dos condicionantes, que debe tomar en consideración la presidencia española de la Comunidad

si desea establecer las bases de una cooperación inter-regional más amplia: «la ruptura de la fuerte polarización que Estados Unidos ha impuesto de hecho en la zona» y «el saneamiento del tejido social e institucional del conjunto de la región latinoamericana, lo que es inseparable de una democracia real que implique el control civil de los procesos y ayudas al desarrollo».

Desde perspectivas plurales, como corresponde a la diversidad de autores implicados, el número extraordinario de la revista **Síntesis**, dedicado a las relaciones de Europa Occidental con América Latina, recoge sugerentes planteamientos que ya han sido reseñados por **González de Oleaga** en el núm. 13 de la revista *Pensamiento Iberoamericano*. En esta misma publicación figura también, entre otros, un artículo de **De Laiglesia**, donde se analiza el desarrollo del proceso político que ha servido de base para impulsar un cambio sustancial en las relaciones de los doce Estados miembros de la CE con las repúblicas latinoamericanas, y que ha quedado reforzado con la declaración de intenciones recogida en los anexos del Tratado de adhesión de España a la Comunidad. Finalmente, desde una perspectiva en la que se abordan los problemas económicos y políticos de América Latina, más allá de sus relaciones con Europa, **Ola-riaga** señala el fracaso de la política económica internacional de los años 80 y los significativos costes que podría derivarse a medio y largo plazo para el porvenir del capitalismo en América Latina, si los países desarrollados no actúan con decisión para evitarlo.

El amplio marco analítico en el que, como se señaló anteriormente, puede situarse el estudio de las relaciones exteriores de la CE, y de su incidencia sobre América Latina, merece una sucinta mención a otros dos tipos de publicaciones. Por una parte, las que se centran más en el estudio de las economías de los Estados miembros de la CE, en lugar de poner el acento casi exclusivamente en la pequeña, aunque decisiva, esfera de actividad controlada por las instituciones comunitarias a través del desarrollo y gestión de las políticas comunes. Y, por otra parte, los trabajos en los que se aborda el estudio del futuro de la CE a partir del Acta Única y de la constitución del mercado interior después de 1992.

En el primer tipo de estudios pueden incluirse una amplia diversidad de trabajos (algunos de los cuales no están traducidos al castellano), cuya complejidad no hace posible referirse ahora con detalle al contenido de los mismos, aunque sí permite señalar una característica que, con matices diferenciados, es común a muchos de ellos: se trata de obras que, por referirse a la estructura productiva y a la inserción de las economías de los países de la CE en la economía internacional, se adentran en el análisis del cuarto de los ámbitos de actuación de las políticas exteriores

comunitarias señalado con anterioridad, el de la conexión entre las políticas exteriores y las políticas de aplicación interna en la Comunidad. Son, por ello, trabajos que requieren un enfoque metodológico propio, salvo cuando, como en el caso de las conferencias recogidas en el libro editado por el INFE (en la actualidad, ICEX), se limitan a reflejar las opiniones de expertos sobre distintos temas sectoriales, opiniones que, sin lugar a dudas, ofrecen gran interés para conocer los problemas que afectan al comercio exterior de la economía española.

Entre los trabajos con una metodología específica, **Donges y Schatz**, por ejemplo, parten del análisis de las ventajas comparativas y de los niveles de especialización internacional, e intentan evaluar el impacto de la adhesión de España y Portugal a la CE sobre el comercio exterior y el empleo. **Buesa** procede a la comparación de las pautas de especialización y del tipo de coherencia interna de los sistemas productivos de los países iberoamericanos, construyendo índices de especialización basados en el dominio del mercado interno y en la propensión exportadora. **Paccoud** conjuga el análisis de las características de los sectores productivos españoles, con el de los aspectos institucionales que configuran el acervo comunitario relativo a cada uno de ellos. **Rollet** aborda, desde la perspectiva de la integración europea, la especialización internacional de los países de la CE, su adaptación a los cambios en la división internacional del trabajo y la influencia que sobre las economías europeas ejerce la integración monetaria en curso en el seno de la Comunidad. **Sáenz de Buruaga** y otros autores incluyen, por una parte, los resultados de algunos indicadores aplicados al comercio exterior español y portugués, que permiten detectar, entre otros factores, los puntos fuertes y débiles de ambas economías, y, por otra parte, abordan con detalle los problemas regionales de los países ibéricos en el marco de la integración en la CE.

Como consecuencia de las dificultades analíticas que plantea el estudio de las conexiones existentes entre las economías de las regiones europeas y la economía internacional, no es frecuente encontrar trabajos que se refieran a esta problemática. Desde el punto de vista de la teoría de la integración económica, **Robson** recoge una idea básica, pero que no siempre es tenida en cuenta: la necesidad de establecer mecanismos de compensación interregionales en el interior de un espacio de integración económica. **Henry** y otros autores, en un estudio realizado hace una década para la Comisión de la CE, insistían en la necesidad de establecer criterios para la regulación del comercio exterior comunitario, que tuviesen en cuenta los problemas específicos de la inserción de las regiones europeas en la división internacional del

trabajo, lo que implica tomar en consideración los vínculos entre las políticas internas y las políticas exteriores de la Comunidad, particularmente en los aspectos concernientes a las relaciones con los países en vías de desarrollo. De forma similar, pero en un trabajo más amplio que el relativo exclusivamente a las relaciones exteriores de la Comunidad, **Pelkmans** analiza con rigor, desde distintas perspectivas, las implicaciones del proceso de integración comunitario, conjugando el estudio de la integración desde arriba (favorecida por las instituciones comunitarias) y la integración a partir de la actuación de los agentes económicos en los mercados.

Estas líneas de investigación han tenido escasa continuidad, tanto en las publicaciones de las instituciones comunitarias como en las realizadas por otros autores. Sin embargo, podrían resultar de gran utilidad para la incidencia de las políticas exteriores de la CE sobre otros países, en particular sobre los países en vías de desarrollo preferenciales (ACP y mediterráneos) y no preferenciales (América Latina y Asia), así como sobre las distintas regiones europeas. Por ejemplo, la conocida investigación denominada «Informe **Cecchini**», referida anteriormente en su versión resumida en castellano, evalúa con detalle por procedimientos alternativos las ventajas de la constitución del mercado único de la CE, pero, pese a su amplitud e importancia, no puede detenerse suficientemente en el análisis de los problemas de la dimensión regional de Europa.

Sin embargo, el Acta Unica Europea, como se insiste en el estudio realizado por **Bonet**, dedica especial atención a la necesidad de reducir las disparidades existentes en el interior del espacio de integración de la CE. El Acta Unica avanza también hacia el cuarto ámbito de las relaciones exteriores de la Comunidad antes mencionado, puesto que en su título III recoge las disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior. El proceso de integración comunitario parece dispuesto a avanzar con decisión hacia la constitución de una política exterior común. Por ello, se hace aún más necesario plantear tres tipos de cuestiones.

En primer lugar, las relativas a los desequilibrios internos de las regiones europeas en el seno de un espacio económico homogéneo, pero abierto al comercio y la cooperación, con el resto del mundo, de forma que ofrezca la suficiente flexibilidad como para adaptarse a los cambios permanentes en la división internacional del trabajo, lo que implica un cuidado particular en la selección y adopción de políticas proteccionistas en ciertos sectores y frente a determinados países. En segundo lugar, las relativas a la redefinición del sistema de relaciones exteriores de la CE, al papel que en dicho sistema se otorga al prefe-

rencialismo, al lugar que América Latina está llamada a ocupar en la actual jerarquía de privilegios que presiden las relaciones exteriores de la CE. Y en tercer lugar, la filosofía con la que han de conjugarse la política comercial y la política de desarrollo comunitarias, el énfasis que ha de ponerse en los mecanismos de cooperación al desarrollo dirigidos a los países más pobres, y la posible conveniencia de mejorar los beneficios reales que reciben los países en vías de desarrollo de nivel intermedio merced a los instrumentos de cooperación de carácter comercial, que (como el SPG) no resultan *a priori* discriminatorios para América Latina.

Se trata de reequilibrar las dos facetas de la política comercial común, autónoma y convencional, sin descuidar los otros ámbitos de actuación de las relaciones exteriores de la CE; es decir, la defensa ante el resto del mundo y la cooperación para la mejora de las relaciones internacionales, la contribución al esfuerzo

que requiere el desarrollo de los países más pobres del Tercer Mundo, y la atención a los problemas regionales de la Comunidad, sin que ello suponga reducir su capacidad de adaptación a los nuevos fenómenos de la economía internacional. En este amplio marco general, si se desean mejorar las relaciones de América Latina con España, y, obviamente, con los Estados miembros de la CE en su conjunto, resultan fundamentales dos aspectos: por una parte, una decidida voluntad política que pueda concretarse en acciones eficaces (algunas de las cuales han de quedar recogidas en el presupuesto comunitario), y, por otra parte, la definición de criterios que permitan aplicar en cada caso los instrumentos de actuación más convenientes (ya sean éstos de carácter comercial o de cooperación para el desarrollo económico y social de los países de América Latina).

José Antonio NIETO SOLIS

EL SISTEMA MONETARIO EUROPEO ANTE EL RETO DEL MERCADO UNICO. IMPLICACIONES PARA ESPAÑA

Trabajos considerados: Gros, D.; Thygesen, N: **The EMS, Achievements, Current Issues and Directions for the Future**, CEPR, 1988. Kessler, G.: **La peseta en el SME. Algunas consideraciones**, *Información Comercial Española*, febrero 1987, Madrid. Fernández, V.J.: **Notas sobre la peseta y el SME**, en *El SME como opción para la política económica española*, Círculo de empresarios, diciembre 1987, Madrid. Viñals, J.: **El SME, España y la política macroeconómica**, *Información Comercial Española*, 1988.

Introducción

A lo largo de los años sesenta, el sistema de tipos de cambio fijos, surgido de los acuerdos de Bretton Woods, se mostró insuficiente para hacer frente a las perturbaciones reales que sacudieron la economía internacional durante esa década. Consecuencia lógica de todo ello fue el creciente relajamiento de la estabilidad cambiaria a partir de 1971 y la posterior adopción de un sistema de tipos de cambio flotantes, que no sólo se revelaron incapaces de reconducir las distorsiones y desequilibrios existentes en aquellos momentos, sino que incluso coadyuvaron a su agravamiento.

En ese contexto internacional caracterizado por una fuerte inestabilidad cambiaria, los agentes económicos tuvieron que actuar en un marco de clara incertidumbre con la consiguiente merma en su actividad, sujeta a perturbaciones cada vez mayores. La toma de conciencia de las disfunciones inherentes a un sistema basado en tipos de cambio fluctuantes provocó la adopción de determinadas medidas que paliasen sus inconvenientes, entre las que destacan las acordadas en los encuentros del Louvre, encaminadas a conse-

guir la estabilización de las distintas paridades de las monedas más importantes. Paralelamente a estas medidas, en el ámbito económico europeo se perfiló un sistema de tipos de cambio fijos pero ajustables, conocido como Sistema Monetario Europeo (SME), cuya finalidad estriba en la creación de una «zona de estabilidad monetaria en Europa» que contrarreste las citadas perturbaciones.

El SME

El SME se estructura en torno a tres elementos básicos:

- un mecanismo de tipos de cambio (MTC) con reglas de intervención,
- una unidad monetaria, el ECU, o cesta compuesta por cantidades determinadas de todas las monedas, y
- un mecanismo de financiación a corto y largo plazo.

En el contexto del MTC, los países integrantes del SME se comprometen a mantener la paridad bilateral de mercado de su moneda frente a cada una de las divisas incluidas en el SME dentro de cierta banda de fluctuación ($\pm 2,25$, en general) y a intervenir en los mercados cambiarios tan pronto como los tipos bilaterales alcancen los puntos de intervención. Del mismo modo, cuando la paridad de una moneda se desvía de su paridad oficial, en un porcentaje superior a las tres cuartas partes de su «divergencia máxima posible», existe una serie de disposiciones para una intervención diversificada y respuestas de política económica.

A pesar de que los tipos fijos se revelan como un instrumento poco adecuado para trasladar a la economía los shocks que tienen su origen en el sector real, la evidencia empírica demuestra que, desde 1979 hasta la actualidad, el SME se ha mostrado bastante eficaz para reducir las tasas de inflación relativamente elevadas de los países que lo integran, al dotarles de un «ancla nominal» basada en la estabilidad de las paridades bilaterales. A su vez, el compromiso de mantener estable el tipo de cambio nominal ha obligado a las autoridades de los diferentes países miembros a una mayor coordinación de sus políticas económicas. Finalmente, se puede anotar, también, en el haber del SME la mayor consistencia que supone la utilización de un tipo de cambio nominal frente al manejo de grandes agregados monetarios.

Junto a estos aspectos positivos, otros puntos se han de registrar en el deber del SME, entre los que cabe mencionar el no haber conseguido llevar a cabo un proceso disciplinado en cuanto a la reducción de los desequilibrios financieros estatales, o no haber fa-

ilitado la reducción de las disparidades del coste del trabajo en sus países miembros. A esto hay que añadir las restricciones que la asimetría en el ajuste de paridades impone sobre el manejo de la economía interna, ya que el ajuste recaerá sobre el país con moneda más débil, mientras que los países con moneda fuerte pueden utilizar las intervenciones marginales para apoyar sus objetivos internos de política económica.

SME: Tendencias actuales

En el planteamiento de **Gros y Thygesen** sobre el comportamiento del SME hasta el año 1992 se plantean las siguientes consideraciones:

- ¿Hasta qué punto es coherente una mayor liberalización de los flujos comerciales y de capitales de los servicios financieros con una gestión no traumática del SME? La respuesta que nos ofrece se basa en el hecho de que los movimientos de tipo financiero, que generan fuertes perturbaciones en las economías, tienen su origen, en la mayoría de los casos, en la economía real. En estas circunstancias una liberalización adicional de los movimientos de capital no debería, por una parte, constituir un problema en sí misma, y, por la otra, reforzaría la credibilidad del consenso sobre tipos de cambio de los países que participaran en la citada liberalización, dado que cuanto mayor sea la movilidad del capital, menores deberán ser los incrementos en los tipos de interés necesarios para el mantenimiento de un determinado tipo de cambio.
- ¿Generaría un proceso de sustitución de monedas tensiones adicionales? Si los residentes de la CEE empiezan a hacer uso de manera extensiva de monedas no propiamente nacionales, la estabilidad de las funciones de demanda de dinero nacional se vería seriamente amenazada. En consecuencia, la sustitución de monedas es un factor de enorme importancia para el funcionamiento del SME, en tanto en cuanto la liberalización de los movimientos de capital intraeuropeos se vaya extendiendo, de forma progresiva, a los flujos bancarios a corto plazo, así como a los activos monetarios. Este proceso se enmarca en un contexto en que los agentes económicos conceden un grado diferente de utilidad a las distintas monedas nacionales. Por lo tanto, si se extiende el proceso de sustitución de monedas, con los problemas a ello inherentes, la posible utilización del ECU como moneda de reserva europea reportaría mayores beneficios en términos de estabilidad que el mero uso de las monedas nacionales.
- Respecto al papel futuro del ECU, una mayor utiliza-

ción del mismo exigiría el cumplimiento de al menos una de las siguientes condiciones: una mayor estabilidad del propio SME, o un claro apoyo oficial a las transacciones efectuadas en ECUs. En la actualidad, el objetivo del ECU, en tanto que instrumento de innovación financiera y elemento de arbitraje contra la variabilidad residual de los tipos de cambio, está ciertamente limitado por el hecho de que en la cesta de monedas están incluidas algunas no sujetas a la disciplina del SME. Como tal cesta, el ECU es, necesariamente, expresión-promedio de las características comunes de las monedas que la forman, y por ello su comportamiento es menos estable que el de las monedas más fuertes. A esto hay que añadir que la actitud hacia el ECU plantea los mismos problemas que aquellos suscitados por la asimetría del SME.

Por lo que se refiere a los beneficios que la inclusión de la libra en el SME puede reportar tanto al Reino Unido como a los restantes países miembros de la CEE, podemos decir que, desde la perspectiva del Reino Unido (R.U.) se perciben tres costes significativos: en primer lugar, un tipo de cambio efectivo de la libra demasiado elevado; el segundo coste incide sobre la relación de esta moneda respecto a la evolución de las «petro-divisas», debido a que la experiencia reciente ha demostrado que, ante variaciones de los precios relativos de la energía, la relación real de intercambio del R.U. ha variado diferentemente a la de sus socios comunitarios; finalmente, la preocupación se centra sobre si el alto nivel de liberalización de los movimientos de capitales existentes en el R.U. permite operar con un tipo de cambio fijo pero ajustable. Además, la pertenencia al SME requeriría que los tipos de interés británicos fueran menos volátiles y, en promedio, más elevados. Como contrapartida se obtendría una serie de beneficios, entre los cuales destaca el hecho de que, a través del mecanismo de cambios, se proporcionaría a la economía británica un ancla nominal más sólida que la ofrecida por el control de los agregados monetarios.

- ¿Sería posible una política monetaria, para el conjunto de los países europeos, distinta a la actual, basada en el comportamiento de la República Federal Alemana (R.F.A.) de mantener a toda costa una estabilidad en los precios? El SME se ha convertido –por lo menos para algunos estudiosos del tema– en un «ancla nominal», que ha permitido simultáneamente la reducción de la tasa de inflación en la mayoría de los países, convergiendo hacia la existente en la RFA, a la vez que dota a dicho proceso de la necesaria credibilidad. Ello se debe a que en un proceso de ajuste interno, como el que han conocido las economías europeas, el aceptar un conjunto de re-

glas como las que configuran el SME es mucho menos costoso y ofrece una mayor credibilidad a los diferentes agentes económicos. A su vez, la aceptación de este instrumento como regulador de la actividad económica impone una gran disciplina al sector público, en la medida en que limita su capacidad para generar la denominada «tasa inflacionaria».

- ¿Será necesario que aquellos países que pertenecen al SME modifiquen sus tipos de cambio reales?; y en caso afirmativo, ¿podrán hacerlo sin recurrir a ajustes en los tipos nominales? Para responder a esta pregunta de vital importancia para el funcionamiento del SME es necesario tener en cuenta factores tales como la eficacia de las políticas de demanda respecto a aquellas de tipo de cambio, en tanto que mecanismos de suavización o eliminación de los desajustes que se producen a lo largo del tiempo; además, se habrá de tener en cuenta el hecho de que una política basada únicamente en la utilización del tipo de cambio será, en la mayoría de los casos, ineficaz si no va acompañada de medidas deflacionistas de carácter interno (pues podría darse el caso de que las presiones inflacionistas internas pronto contrarrestarían la ganancia de competitividad frente al exterior derivada de una devaluación).
- Otro punto a considerar ante la eventualidad de una «realineación» de los tipos de cambio es que quizás sea preferible modificar otro conjunto de precios relativos, como puedan ser los precios de bienes y servicios y los salarios.
- Una de las cuestiones que más debate ha suscitado últimamente dentro del contexto de un mayor crecimiento es en qué medida el SME supone una importante restricción para la política fiscal. En las circunstancias previsibles para el futuro, caracterizadas por una minimización de las variaciones discretas de los tipos de cambio y una liberalización de los movimientos de capital, aquellos países que tradicionalmente han financiado sus déficits públicos recurriendo a medidas monetarias van a ver seriamente comprometido su margen de actuación, por lo menos en el largo plazo.
- En el corto plazo, sin embargo, no parece existir una vinculación tan directa entre la política fiscal y la monetaria, en tanto en cuanto existen otros medios –no monetarios– alternativos para la financiación del déficit. Sin embargo, simultanear grandes déficits públicos con la lucha anti-inflacionista va a ser cada vez más difícil, sobre todo una vez que se hayan liberalizado los movimientos de capital. En consecuencia, todo parece indicar que, de mantenerse los actuales objetivos anti-inflacionistas, a partir de 1992 va a ser bastante difícil que los países

del SME no hayan de someterse a la disciplina financiera impuesta por Alemania.

- Finalmente, por lo que se refiere a la ampliación del SME a los países meridionales de la Europa comunitaria no parece que ésta vaya a plantear serios problemas a su funcionamiento, en tanto que el peso relativo del conjunto de estas economías no es muy significativo. Sin embargo, no todos los países candidatos parten de una misma situación inicial de cara a este compromiso. De entre todos, España parece ser el que mayores posibilidades tiene de llevar a cabo dicha integración en el corto plazo (de aquí a 1992), dado lo integrado de su economía y los avances conseguidos hasta ahora en materia de ajuste económico.

El SME y España

En este epígrafe nos centraremos en el análisis desde la perspectiva española de los trabajos de **G. Kessler, V. J. Fernández y J. Viñals**. En los citados artículos se trata de responder a los interrogantes sobre la forma y el momento en que habrá de llevarse a cabo nuestra integración en el SME, así como las implicaciones que para nuestra economía supone dicho proceso.

En el trabajo de **G. Kessler** se analizan algunos aspectos de la posible integración de la peseta en el SME, basándose en las simulaciones hechas para un período de casi un año entre 1985 y 1986. En este trabajo también se estudian los efectos de una posible modificación de los pesos (ponderación de las diferentes monedas que lo componen) del ECU, así como algunas de las implicaciones que para la política económica española pueda suponer la integración en el SME.

Los resultados obtenidos de este análisis pueden resumirse en los siguientes puntos:

- La simulación llevada a cabo durante el período considerado permite observar que con una banda de fluctuación de un 6%, la peseta no habría estado sometida a grandes tensiones y en consecuencia a los necesarios reajustes en caso de haber estado incluida en el SME. La posibilidad de llevar a cabo realineamientos discretos habría permitido hacer los ajustes necesarios para mantener la relación real de intercambio.
- Además, se puede concluir a la luz de lo expuesto en este trabajo, que la integración en el SME requerirá aproximar la política económica española, y en concreto la política monetaria, a la existente en los países «dominantes» del SME.

– Igualmente, es de gran interés la parte de este trabajo dedicada a la descripción del mecanismo de cambios e intervención, no siéndolo menos la simulación que se lleva a cabo y que de alguna forma actualiza y aclara alguno de los conceptos que ya se habían mencionado en trabajos anteriores (*Eguidazu, Gil*)¹. El autor define, en el artículo aquí considerado, los elementos básicos del ECU y su composición, analizando la importancia que tiene el peso o ponderación de una moneda en la cesta de divisas. En efecto, el peso de una moneda en el ECU tiene una gran importancia para el establecimiento del grado de influencia que una o determinadas monedas adquieren a medida que éste aumenta, con lo que las fluctuaciones de la misma afectarán en mayor medida el ECU con la subsiguiente pérdida de importancia relativa de las demás. En lo referente a la simulación, se pone en evidencia cómo la no inclusión del dracma y la libra esterlina en el SME «perjudica» a la peseta, pues la corrección de los posibles desajustes que estas dos monedas (y en especial la libra esterlina) imponen sobre la evolución del ECU, se lleva a cabo de una forma un tanto drástica, lo que impone restricciones para el ajuste de las demás monedas. Por otra parte, en este proceso de simulación también se pone de relieve la

circunstancia de que una banda de fluctuación más amplia que la general (como para el caso italiano: 6%) podría ser suficiente para que nuestra moneda se integrara en el SME sin sufrir grandes tensiones.

Vicente Javier Fernández defiende una posición ecléctica sobre la integración de la peseta en el mecanismo de cambios e intervención del SME, por lo que se refiere a la dimensión temporal del problema. En este trabajo predomina la idea de que una integración en el SME propicia nuevas y menos costosas vías de alcanzar una estabilidad de precios a través del «ancla nominal» implícita en el mecanismo de cambios e intervención del SME. Esto se obtendría mediante el paso desde una denominada «zona objetivo blanda» (situación actual, en que la política económica no se somete de una manera explícita a las restricciones que impone el SME) a una «zona objetivo dura», caracterizada por una estricta disciplina en el terreno monetario impuesta exógenamente a una economía nacional. En este nuevo contexto, la posibilidad de cometer «errores» en el manejo de políticas de demanda se reduce, aunque también se señale que el coste (sobre todo político) que conlleva el proceso de contrarrestar posibles disfunciones generadas por una mala conducción de la política económica puede ser muy alto, dada la inflexibilidad de los tipos de cambio. Sin embargo, la principal ventaja que parece desprenderse de la adhesión al SME viene dada por el proceso de credibilidad que se generaría en nuestra economía; credibilidad que afecta esencialmente al manejo de la política económica, por cuanto hace más verosímil el objetivo de la estabilidad de los precios (con todos los beneficios que ello reporta respecto a la asignación de recursos), pero también afecta de un modo especial a una política de carácter más estructural como es la que se ha emprendido en España con la integración en la CEE. Se espera que esta política, que supone un proceso de liberalización de la economía nacional, materializada en un primer momento a través de una apertura de la balanza por cuenta corriente, afecte igualmente a la balanza de capitales y al resto de la economía. En este contexto, la posible pertenencia al SME sirve de refuerzo a este proceso liberalizador por cuanto evita –o cuando menos minimiza– la posibilidad de involución en el proceso de liberalización ya emprendido.

Sin embargo, estas ventajas (y de ahí la posición ecléctica que mantiene el autor) se ven matizadas por el propio proceso liberalizador, que se está llevando a cabo en nuestra balanza por cuenta corriente y que en un futuro se extenderá, igualmente, a los movimientos de capital. Este último fenómeno puede tener efectos distorsionantes en el corto plazo, en tanto que puede restar virtualidad al manejo de las políticas económi-

¹ Además, pueden consultarse como ampliación de los trabajos considerados en esta reseña los siguientes:

Calvo, G.: «Notas sobre credibilidad y política económica», *ICE*, mayo 1988. Eguidazu, S.: «La participación de España en el SME», *ICE*, abril, 1983. Eguidazu, P.: «El Sistema Monetario Europeo: una alternativa para la peseta», *Papeles de Economía Española*, núm. 25, 1985. Fernández, V. J.: «Liberalización económica, credibilidad y entrada en el SME» *ICE*, mayo 1988. Frenkel, J., y Goldstein, M.: «A guide to target zones», *IMF, Staff Papers*, núm. 4, diciembre, 1986. Giavazzi, F., y Giovannini, A.: «Una interpretación de la desinflación europea: el papel del régimen de tipo de cambio», *ICE*, mayo, 1988. Gil, G.: «Aspectos Financieros y Monetarios de la integración española en la Comunidad Económica Europea», *Estudios Económicos*, Banco de España, 1985. Guitián, M.: «El Sistema Monetario Europeo: equilibrio entre reglas y discrecionalidad» *ICE*, mayo, 1988. Louw, A.: «El Sistema Monetario Europeo y el ECU», *ICE*, diciembre, 1985. Palla, E.: «El Sistema Monetario Europeo: Ajustes internos y ajustes externos», *ICE*, julio-agosto, 1983. Palla, E.: «El Sistema Monetario Europeo y España», *ICE*, mayo, 1988. Viñals, J.: «La incorporación de España al SME y sus consecuencias para la política monetaria», en *La política Monetaria en España*, FEDEA, 1987. Viñals, J.: «El mercado interior de 1992 y el Sistema Monetario Europeo: Perspectivas de futuro», *Boletín Económico*, Banco de España, abril, 1988.

cas y, en concreto, al manejo de la política monetaria. En un contexto económico en que la función de la política fiscal ha quedado, en cierto modo, relegada únicamente a la redistribución de la renta, la política monetaria ha sido, obviamente, la variable elegida para controlar las macromagnitudes nominales y, en consecuencia, el crecimiento económico. La movilidad de capitales reduciría considerablemente el margen de maniobra de la misma, y dado que los objetivos de crecimiento de la economía española difieren bastante de los comunitarios, y en concreto de los alemanes, se podría producir un estrangulamiento de nuestro crecimiento económico.

Por otro lado, la secuencia liberalizadora emprendida por nuestra economía parece ser consistente con el actual pensamiento académico mayoritario, que defiende que una liberalización de la balanza por cuenta corriente implica la consecución de un tipo de cambio de equilibrio. Posteriormente las variaciones que puedan surgir por la libre circulación de capitales afectarían, si bien en menor medida, a este tipo de cambio. En consecuencia, parecería lógico que la entrada en el SME se produjera una vez finalizado el proceso de liberalización de nuestra cuenta corriente, o al menos cuando el impacto de dicha liberalización hubiera sido absorbido por los distintos agentes y estructuras económicas. De esta forma, la entrada de nuestra moneda en el SME no se vería sometida a grandes tensiones, que exigiesen revisiones periódicas de su paridad respecto a las demás monedas comunitarias, ni a constantes procesos de reajuste de nuestra economía. Con todo, tal y como comenta el autor, lo importante no es tanto el estar dentro del mecanismo de cambios e intervención del SME o dentro de una «zona objetivo blanda» como la actualmente vigente (en la cual se mantienen objetivos implícitos de nuestro tipo de cambio respecto del conjunto de monedas comunitarias), sino el que las autoridades económicas y los demás agentes sean conscientes de que el valor de la peseta es consecuencia de las políticas económicas que se llevan a cabo. Además, no habrán de olvidar que dicho valor tendrá que situarse, necesariamente, dentro de los márgenes de fluctuación impuestos por el Sistema, si se aceptan las restricciones impuestas por la necesidad de mantener tanto el equilibrio del mercado monetario como las paridades del poder adquisitivo y de intereses, que ligan nuestra economía con la de los restantes países comunitarios.

Finalmente, **J. Viñals** trata sobre el papel que ha de desempeñar la política económica española dentro de un esquema, como es el del SME, en que la estabilidad de tipos de cambio deberá conseguirse preferentemente mediante la coordinación de las políticas económicas nacionales, tratando de alcanzar un objetivo común en términos de inflación y huyendo, en la me-

didada de lo posible, de intervenciones masivas en los mercados de cambios.

En este contexto, cabe reflexionar sobre la adecuación o idoneidad del tipo de cambio como estabilizador económico, dado que existe un importante consenso dentro del mundo académico sobre los problemas que se esperan resolver con el mantenimiento de un tipo de cambio fijo. Este consenso se basa, esencialmente, en el argumento de que un tipo de cambio fijo minimiza los efectos de las perturbaciones de origen monetario o financiero, aunque si las variaciones provienen del sector real de la economía parece que el mantenimiento de un determinado tipo de cambio no es la política más acertada, puesto que no se tendrán en cuenta las variaciones en curso en las asignaciones de recursos. La idea subyacente a este planteamiento estriba en que «para un determinado valor del tipo de cambio las variaciones que se producen en la oferta y demanda de dinero son compensadas automáticamente en este mercado» y no afectan, en consecuencia, al sector real, y dado que en el corto plazo existe una cierta inflexibilidad de los precios para ajustarse, las variaciones que sufre el tipo de cambio nominal pueden compensar dicha inflexibilidad y ayudar a que se produzca el ajuste necesario del tipo de cambio real. En estas circunstancias, el SME, que combina unos tipos de cambio fijos pero ajustables, dado que existe un cierto margen de fluctuación y la posibilidad de reajustes discretos, se convierte, según el autor, en una política de cambio adecuada en la práctica, aunque en teoría no constituya propiamente una política de cambio óptima.

Aparte de estos elementos de carácter práctico, que hacen aconsejable considerar la integración de la peseta en el SME, se contemplan también ventajas adicionales, como son la reducción en el corto plazo de la volatilidad del tipo de cambio, que genera incertidumbre en el ámbito de los flujos comerciales; la reducción del desajuste a medio plazo del tipo de cambio, que puede producir a su vez desajustes en la balanza de pagos y en la relación real de intercambio, así como en los flujos financieros que podrían acabar reavivando las tendencias proteccionistas. En este terreno el SME desempeña una importante función, puesto que reduce la amplitud de estas fluctuaciones, ya que acomoda los movimientos de capital tanto a corto como a medio plazo.

A estas ventajas se añade otra, quizás la más importante, consistente en la credibilidad y eficacia que proporciona la política monetaria, entendiéndose que el fin último de ésta no es tanto actuar sobre las variables reales y nominales de la economía como mantener estable el nivel general de precios. En este contexto, el autor se pregunta si este objetivo se puede lograr más fácilmente dentro del SME o fuera de él.

Está claro que para que las autoridades puedan mantener autónomamente una tasa de inflación reducida y estable es necesario que las funciones de demanda y oferta de dinero sean estables, lo que supone una fuerte restricción. Además de esta restricción las autoridades deberán evitar la tentación de crecer por encima de unas pautas que marquen un crecimiento autosostenido, pasando por una clara voluntad de no generar tensiones monetarias y financieras a través de un exagerado crecimiento del déficit público.

Dentro de un mecanismo como el SME existen dos condiciones que deben satisfacerse si se pretende alcanzar el mencionado objetivo de estabilidad de precios: en primer lugar, aceptar que la tasa de inflación exterior (necesariamente más baja y estable) sirva como referencia a la nacional (a través del mantenimiento de tipo de cambio), y, en segundo, que el compromiso de las autoridades sea creíble (condición que prácticamente está asegurada en el seno del SME). Respecto al primer punto, en el caso español estaríamos hablando de converger hacia una tasa de inflación cercana a la de la RFA. En cuanto al segundo, los mecanismos del SME imponen unos fuertes costes (la mayoría de origen político, tal como la devaluación o los reajustes internos) que hacen que una vez adquirido el compromiso éste goce de credibilidad, si bien es cierto que al asumir un tipo de cambio fijo como objetivo de política económica, y en concreto monetaria, se pierde un considerable margen de maniobra en el manejo de la misma.

A todos estos efectos disciplinadores viene a añadirse otro de gran importancia, vinculado con el diseño y funcionamiento del propio SME. Nos referimos al hecho de que este último no permite compensar plenamente las pérdidas competitivas resultantes de una mayor inflación con una depreciación del tipo de cambio. En consecuencia, la inflación adicional supondrá una pérdida permanente de competitividad y por lo tanto de producción. A esta desventaja habría que añadir la limitación de que el manejo discrecional del tipo de cambio nominal no resulta eficaz para influir sobre el tipo de cambio real en una economía tan indiciada como es la española, sugiriéndose, en consecuencia, la reducción de los diferenciales de inflación como método de atacar la posible pérdida de competitividad. En consecuencia, el SME aparece como un sistema adecuado para incrementar la eficacia de la política monetaria, en tanto que garantía de la estabilidad de los precios, frente a las demás políticas que deberán atacar los desajustes que se produzcan por el lado real de la economía.

En este trabajo también se contemplan los problemas del cuándo y el cómo de la integración, remitiéndonos para su análisis a lo expuesto en el comentario

anterior respecto a la secuencia liberalizadora de la balanza de pagos.

Respecto a la estrategia a seguir por la política económica, suponiendo que entremos en el SME, el autor sugiere una división de la política por elementos temporales (corto, muy corto y largo plazo). La intervención en el mercado de cambios como instrumento de política a muy corto plazo, complementada con los propios del corto plazo (control crediticio interno, reajuste de paridades) y del largo plazo (norma de crecimiento a largo plazo compatible con diferenciales de interés e inflación nulas) nos permite obtener el objetivo de mantener la peseta dentro de las bandas de fluctuación del SME.

Conclusiones

De lo anteriormente expuesto en los trabajos mencionados, se desprende que la entrada de España en el SME va a generar nuevos problemas, aunque también ofrecerá posibilidades atractivas para resolver aquellas disfuncionalidades que aún existen en la economía española y en concreto para dotar de mayor credibilidad a su política económica a través de un mecanismo de estabilización económica de carácter supranacional. Sin embargo, está claro que el proceso que ha seguido este sistema de tipos de cambio fijos ha venido determinado, en buena medida, por los condicionantes que ha impuesto la función de preferencia social de Alemania (país dominante en el seno del Sistema), donde prima la reducción de la inflación sobre el crecimiento, que en el caso alemán sólo podría materializarse en el corto plazo con la entrada de mano de obra extranjera.

Si bien la disciplina irradiada por el comportamiento alemán posiblemente ha sido un elemento eficaz, para ayudar a eliminar las tensiones inflacionistas en los primeros momentos de funcionamiento del SME, en estos dos últimos años el entorno ha cambiado sustancialmente. Este cambio ha sido debido, por un lado, al éxito de las políticas inflacionistas, que ha permitido eliminar incertidumbres sobre la evolución de precios de productos y factores y generar, en definitiva, un clima de mayor confianza en el entorno económico europeo, y, por otro, una serie de hechos más de carácter exógeno como son la caída del precio del petróleo y otras materias primas que, junto con una importante depreciación del dólar, han permitido a las economías europeas recuperar, en parte, sus excedentes en términos de saldos comerciales. Esta caída en los precios ha permitido a su vez que se empiecen a replantear nuevas posibilidades para las políticas de crecimiento y, en consecuencia, los problemas plan-

teados por las altas tasas de paro que se generaron en Europa, así como las bajas tasas de crecimiento de la demanda interna, surgidos a raíz de los ajustes derivados de la crisis del petróleo, han adquirido un mayor peso en la toma de decisiones de las autoridades económicas.

Con todo, no hay que desdeñar el hecho de que la pertenencia al SME, así como la liberalización de nuestras cuentas de capital y comerciales afectarán especialmente a aquellos movimientos exteriores con el resto de los países comunitarios, escapándose a los mismos las actividades exteriores relacionadas con países dentro del «área» del dólar o del yen, así como todas las transacciones, tanto de carácter comercial como financiero, denominadas en estas divisas. Al margen de estas operaciones, conviene apuntar que,

dada la reticencia alemana a que su moneda sea una moneda de reserva, la mayoría de las intervenciones llevadas a cabo dentro y fuera del SME se realizan en dólares, lo que hace que el papel jugado por esta moneda sea aún más importante. De ahí la urgencia que las autoridades comunitarias habrán de conceder a la elaboración de un nuevo marco institucional donde se asiente el Sistema Monetario Internacional (SMI), que deberá ser estable y duradero para que genere la necesaria confianza entre los agentes económicos. El proceso de creación de un nuevo SME debe brindar la ocasión para que las autoridades comunitarias se definan claramente respecto al tipo de SMI que desean.

Ernö PALLA SAGÜES

Reseñas Temáticas De Portugal

O MERCADO INTERNO E A ADAPTAÇÃO ESTRUTURAL NA EUROPA

Trabalhos considerados: Delors, Jacques: Prefácio ao livro **A grande aposta para a Europa, o desafio de 1992**, PQR, Lisboa, 1988. Buigues, Pierre e Ilskovitz, Fabienne: **Les enjeux sectoriels du marché intérieur**, *Revue d'Economie Industrielle*, Paris, núm. 45, 3.º trimestre de 1988. Barthalay, Bernard: *L'Europe bouc émissaire?*, *Cosmopolitiques*, Paris, Outubro de 1988. Paelinck, J. M. P.: **Caminhos do desenvolvimento europeu**, *Planeamento*, Lisboa, núm. 2/3, Julho-Dezembro de 1987. Androsch, Hannes: **Europe in the World Economy-An Austrian View**, in *Europe in the World Economy* (Bognar e Balkay, ed.), Budapeste, 1986. Knirsch, Peter: **Possibilities of Coordinated responses by Eastern and Western Europe to Changes in the World Economy**, e **Economic Survey of Europe in 1987-1988**, Economic Commission for Europe, Genebra, Nova York, 1988 (Cap. 2.7).

A integração europeia no contexto mundial

Um estudo da Comissão Económica para a Europa da ONU (1988), dá indicações sugestivas das consequências da integração europeia nos domínios do comércio intra-europeu e da especialização industrial.

Entre 1962 e 1972, portanto nos anos seguintes à criação da CEE e da EFTA, desenvolveram-se sobretudo as relações comerciais intra-regionais no seio daquelas duas zonas de integração económica. No período 1972-82 o desenvolvimento do comércio europeu orientou-se noutra sentido: por um lado cres-

ceram relativamente as relações comerciais entre a CEE e a EFTA (em parte, pela evolução na composição dos dois agrupamentos); por outro lado, expandiu-se mais fortemente o comércio com regiões não europeias, designadamente compreendendo países de economia planificada e economias do Terceiro Mundo. Depois de 1982 parecem prevalecer, de novo, as tendências anteriores aos «choques petrolíferos» dos anos 70.

Estas evoluções no sentido do reforço das relações comerciais intra-europeias (na Europa Ocidental) foram acompanhadas de sensível expansão das *trocas intra-industriais* o que parece significar uma cada vez mais aprofundada divisão de trabalho entre as economias europeias integradas. Esta expansão traduziu-se também em crescente comércio de bens intermédios, o que leva a admitir crescente interdependência das economias europeias nas fases intermédias dos processos produtivos.

Este relanço retrospectivo do desenvolvimento da integração europeia não invalida, porém, as limitações do processo ocorrido, quando observado no contexto da evolução da economia mundial no seu conjunto.

Em Conferência internacional organizada pelo Instituto de Economia Mundial de Budapeste sob o tema «Europe in the World Economy», entre outras contribuições interessantes, citamos a particularmente sugestiva que reflecte «um ponto de vista austriaco», isto é, dum observador bem situado para *olhar toda a Europa*, e não apenas parte dela. O Presidente do Creditanstalt de Viena (**Androsch**, 1986), embora congratulando-se pela decisão de realizar o amplo *mercado interno*, na CEE, até 1992 afirma que «devemos ter cuidado em evitar que o progresso da integração dentro da Comunidade aumente o *gap* relativamente aos países da EFTA e ainda menos relativamente aos países da Europa Oriental». Afirma ainda, que uma Europa «à trois vitesses» estaria condenada a permanecer fraca.

Parece assim que o chamado «mercado interno» europeu não poderá circunscrever-se à Europa dos 12, embora sejam imensas as dificuldades de realizá-lo mesmo à escala dos actuais membros da CEE, como veremos adiante. **Androsch** reconhece que a crescente internacionalização do comércio explica que «nenhum dos maiores países ou regiões industriais possa prosseguir uma política económica autónoma». Acresce que essa interdependência foi dramaticamente acentuada pela mobilidade internacional do capital, que se desenvolveu espectacularmente nos anos 70. No mercado londrino do Eurodólar, em *cada dia útil*, são transacionados valores dum ordem 35 vezes superior ao valor do comércio mundial *num ano*, diz ainda **Androsch**. O que requer políticas con-

certadas dos estados nacionais, uma vez que mesmo os mais firmes defensores da economia de mercado «começam a realizar que não se pode entregar as taxas de câmbio ao jogo das forças de mercado (...) porque as taxas de câmbio não são realmente determinadas pelo mercado».

Androsch reconhece, além do mais, que as reformas económicas em curso nalguns países de economia planificada —em particular na URSS— são factores favoráveis, a longo prazo, à integração económica da Europa na sua totalidade.

P. Knirsch, do Osteuropa-Institut de Berlim, analisa na mesma conferência de Budapeste as condições de possíveis «respostas coordenadas da Europa Ocidental e Oriental às mudanças na economia mundial» (**Knirsch**, 1986). Considera, entre outros factores, que essas respostas não poderão contrariar os interesses das grandes potências mundiais, URSS e EUA.

Pensa também que o quadro institucional já existente —designadamente a Comissão Económica para a Europa da ONU— é suficiente para preparação de medidas coordenadas.

O desafio de 1992

Delors (1988), prefaciando um relatório sobre o «custo da não-Europa» patrocinado pela Comissão das Comunidades Europeias explica, no essencial, as motivações do *objectivo 1992*, na realização do mercado interno europeu. Retemos, da sua argumentação, apenas alguns pontos mais significativos para a compreensão desse processo voluntário e concertado de adaptação estrutural que se acentua na Europa da CEE.

Delors prefacia, como dissemos, o relatório elaborado por uma equipa dirigida por *Cecchini* sobre «os custos da não-Europa». Tratou-se de estimar os encargos resultantes das barreiras técnicas, administrativas, fiscais e outras que ainda se opõem à verdadeira instituição dum *mercado interno* no espaço da CEE. Os custos resultantes da não realização do «mercado comum» —por ironia, correntemente referido como algo *déjà fait*— são estimados em mais de 200.000 milhões de ECU. Não é pois desprezível a questão de saber como eliminar os existentes entraves não pautais ao mercado comum europeu. Esses entraves são de *vária ordem*: normas e regras técnicas, preferências nacionais nos concursos públicos, barreiras administrativas e outras nas fronteiras, diferenças no IVA (imposto sobre o valor acrescentado), regulamentação dos transportes, restrições à circulação de capitais, etc.

Fixar como objectivo a relativamente curto prazo

(1992) a eliminação destes obstáculos, sabendo de antemão que serão necessárias cerca de 300 decisões do Conselho de Ministros da CEE, é necessariamente estabelecer um alvo ambicioso: que poderá funcionar como novo *élan* da integração europeia ou, se falhar, comprometé-la gravemente.

Isto exige, por um lado, reformar o mecanismo de tomada de decisões: nos termos do Acto Unico Europeu, adoptado em Dezembro de 1985, que reformou o Tratado de Roma, cerca de 2/3 das decisões necessárias serão agora tomadas já não por unanimidade mas por maioria qualificada.

Mas, por outro lado, é necessário que a mudança de velocidade na integração europeia não se faça a expensas da *coesão interna* da Europa formalmente integrada: o que exigirá políticas regionais, nacionais e tecnológicas específicas. Como afirma **Delors**, vários países e regiões são obrigados a uma dupla adaptação: com o ritmo da economia europeia, na altura em que esta se deve adaptar ao ritmo mundial. Como sabemos, este esforço deverá ser particularmente intenso em Portugal e na Grécia. Nesta perspectiva, está afinal em causa organizar uma política europeia de ordenamento do território, «conforme com o nosso modelo de sociedade e com as nossas tradições, ou seja, respeitadora dos equilíbrios entre o mundo urbano e o mundo rural, o homem e a natureza, o indivíduo e a sociedade». Mas está igualmente em causa criar um *espaço social europeu*, tarefa considerável, dada a grande diversidade das situações actualmente existentes na Europa dos 12.

Buïgues e Ilskovitz (1983) analisam, com larga base empírica de informação, os sectores industriais que serão mais afectados pela realização do mercado interno. O critério director da investigação é o seguinte: os sectores mais sensíveis são os actualmente mais protegidos pelas barreiras não tarifárias e onde essas barreiras permitem maiores desníveis de preços entre os estados membros.

O estudo exigiu um vasto inquérito sobre barreiras não tarifárias a cerca de 11.000 empresas da Comunidade e, quanto à dispersão dos preços, foram examinados 113 grupos de produtos graças aos dados recolhidos pelos serviços estatísticos das Comunidades.

A conclusão final dos autores é a seguinte:

Quarenta sectores, representando 50 % do valor acrescentado da indústria na CEE, serão mais afectados pelo «objectivo 1992». Trata-se de sectores onde são importantes três categorias de entraves à concorrência: as barreiras nacionais aos concursos públicos, as diferenças de normas e regulamentação e as barreiras administrativas.

«Para alguns desses sectores, o mercado interno oferece a oportunidade de vencer o atraso acumulado

relativamente aos concorrentes japoneses e americanos: caso dos sectores de alta tecnologia e forte crescimento da procura, como a informática e as telecomunicações. Noutros sectores, como o material ferroviário e as caldeiras eléctricas, as trocas comerciais são actualmente fracas e as reestruturações são prováveis porque o número de produtores europeus é demasiadamente elevado relativamente à dimensão do mercado. Enfim, noutros sectores respeitando em particular aos produtos de consumo corrente (rádio, televisão, electrodomésticos, vestuário, calçado, brinquedos) a realização do mercado interno poderá acarretar principalmente uma mutação dos sistemas de distribuição utilizando mais eficazmente as diferenças de preços existentes».

Barthalay (1988) inquieta-se com as consequências do mercado interno no domínio do emprego. Há o risco de os trabalhadores europeus se revoltarem contra a maior abertura das fronteiras, sentida como ameaça aos seus postos de trabalho, condenando o Acto Unico ao malogro.

Segundo este autor, o desenvolvimento equilibrado do espaço europeu depende menos de transferências orçamentais de recursos (fundos estruturais) do que da desconcentração voluntária dos sectores económicos «ofensivos» na direcção do Sul Europeu. **Barthalay** insiste, enfim, na necessidade de a inovação social acompanhar a inovação tecnológica, no imperativo duma *sociedade activa* assente num consenso cultural sobre a inserção das novas tecnologias no tecido social.

Caminhos do desenvolvimento europeu

Paelinck (1987), Director do *Netherlands Economic Institute* e professor na Universidade de Roterdão, descreve as metodologias e as conclusões de estudos relacionados com a questão: em que direcção deverá a Europa orientar-se no seu desenvolvimento nos próximos anos?

Esta questão, naturalmente, desdobra-se noutras, entre elas a de saber como caracterizar os produtos e actividades «portadores de futuro». Países «portadores de futuro» serão aqueles que, de algum modo, têm posições mundiais fortes naqueles produtos e actividades. Na hierarquia dos países, considerando dado grupo de produtos, os EUA, o Japão e a RFA aparecem como leaders. Em segundo lugar, aparecem a Itália, França, Grã-Bretanha e países da Benelux. No terceiro, já surgem, entre outras, economias dos NPI (Novos Países Industrializados) como Singapura, Argentina, Hong Kong e México. Os produtos em que os países europeus têm maiores trunfos, em termos ge-

néricos, são produtos sem grandes economias de escala e de baixa intensidade energética; intensivos em mão-de-obra qualificada e em investigação e desenvolvimento.

A questão inicial pode então ser encarada à escala intra-regional europeia: trata-se de definir indicadores de *acessibilidade* e *receptividade* para o investimento inovador. A *acessibilidade* é definida por: condições favoráveis à investigação e desenvolvimento; localização das sedes de grandes empresas industriais; infraestruturas educacionais. Por seu turno, a *receptividade* de uma região é medida por quatro critérios: nível de urbanização; parte de mão-de-obra qualificada no emprego total; tipo de especialização industrial, investimento industrial por habitante.

A conclusão das análises mostra que as regiões europeias têm perspectivas muito desiguais de acesso em relação à inovação e aos investimentos, parecendo que a *maioria das diferenças resulta de factores nacionais*.

Nas regiões de acessibilidade e receptividade fracas é desejável uma política incidente nas infraestruturas educacionais e em factores de desenvolvimento urbano, difusão da informação, transferência de tecnologia inter-empresas e acesso à rede de serviços. **Paelinck** cita os exemplos das «tecnopolis», em estudo no Japão, como conceito avançado de polo de desenvolvimento, e os «parques de ciência», concentrações de empresas inovadoras como a ZIRST («Zone Industrielle de Recherche Scientifique et Technique») perto de Grenoble.

Em última análise, uma interrogação sobre os caminhos do futuro desenvolvimento europeu transfere-se para a interrogação sobre o futuro dos países/regiões componentes dessa Europa em vias de maior integração.

Não é com efeito verosímil que a questão da «coesão interna», tão pouco, a da «coesão social» possam ser superadas numa perspectiva, digamos, meramente assistencial, de transferência de recursos do Norte para o Sul ou dos ricos aos pobres. Parece que está principalmente em causa uma questão de estratégia económica. A acessibilidade e receptividade, nos termos que refere **Paelinck**, à inovação e o investimento estão condicionadas por factores precisos que, como notámos, subentendem factores *nacionais* de diferenciação. O que (paradoxalmente, talvez) parece reabilitar o *espaço nacional* como lugar determinante das estratégias económicas, embora possivelmente exigindo fins e meios muito diferentes dos que tradicionalmente concebeu (e praticou, com maior ou menor êxito) o Estado desenvolvimentista, típico de há duas ou três décadas.

Mario MURTEIRA

Colaboradores

Luis Vicente Barceló Vila

Español. Doctor Ingeniero Agrónomo y licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Diplomado en Desarrollo Regional por la Universidad de Montpellier (Francia). Técnico Comercial del Estado. Ha ocupado distintos puestos de responsabilidad en la Administración española (Ministerio de Agricultura y Ministerio de Economía). Desde 1984 es catedrático de Economía y Política Agraria en la Universidad Politécnica de Valencia. Ha formado parte de misiones del Banco Mundial, y dentro de un grupo de expertos del Trade Policy Research Center de Londres ha trabajado en un informe sobre el proteccionismo agrario a escala mundial y en una propuesta para el GATT sobre esta materia. Ha publicado más de 60 trabajos en revistas nacionales e internacionales y cuatro libros en colaboración. Entre estos últimos puede destacarse: *El futuro de la política agrícola común y la economía española* (Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 1988).

Luciano Berrocal

Español. Doctor en Sociología por la Universidad de Lovaina y Master in International Law por la Vrije Universiteit de Bruselas. Ha desarrollado su labor científica en Estados Unidos y el Caribe. Desde 1978 es profesor del Instituto de Asuntos Europeos de la Universidad Libre de Bruselas. Especialista en los temas de las relaciones Europa-América Latina y en el desarrollo y gestión del capital humano. Ha desarrollado como consultor diferentes servicios para la Comisión de las Comunidades Europeas. Autor de alrededor de 50 artículos y libros en

una amplia gama de temas relativos a asuntos socioeconómicos europeos e internacionales.

Jaime del Castillo Hermosa

Doctor en Economía. Universidad del País Vasco. DEA, *Planification et développement*. IREP, Université de Grenoble. Profesor titular de Economía Aplicada. Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del País Vasco. Coautor de *Ayudas Públicas a la Inversión Industrial y a la Innovación en Europa* (Bilbao, 1986) y *El sistema de I + D en el País Vasco* (Bilbao, 1987). Editor de *Mujer y sociedad* (Bilbao, 1986). Colaborador en diferentes libros sobre política regional e industrial, entre ellos *Europe at the crossroad* (New York, 1985), *Endogenous Development* (Tilburg, Holanda, 1986) y *Regiones industrializadas en declive* (Bilbao, 1986).

Joan Claverá

Catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona y director del Departamento de Economía Aplicada en la misma Universidad. Ha sido, hasta fechas recientes, director del Instituto de Estudios Europeos y del Centro de Documentación Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona. Miembro del Patronato del Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona. Es autor de numerosos libros y artículos sobre diferentes aspectos de la economía española y los temas de integración europea.

María Angeles Díez

Economista del servicio de estudios de la Sociedad para la Promo-

ción y Reconversión Industrial, S. A. (SPRI), ex profesora de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Postgraduado en Teoría Económica y Métodos Cuantitativos por la Universidad Autónoma de Barcelona.

Rudiger Dornbusch

Profesor en el Massachusetts Institute of Technology. Es autor de numerosos artículos en destacadas revistas profesionales, y coautor, con S. Fischer, del conocido libro de texto *Macroeconomics* (1.ª ed., 1978). Además es autor del libro *Open Economy Macroeconomics* (1.ª ed., 1980).

Nicolás Eyzaguirre

Chileno, experto en Política Monetaria y Financiera de la CEPAL. Economista de la Universidad de Chile. Magister en Desarrollo Económico en Escolatina y candidato a Doctor en Economía en la Universidad de Harvard. Ha trabajado como Investigador Asistente, Departamento de Economía de la Universidad de Chile (1981). Interno en el Fondo Monetario Internacional (1984) y Experto de CEPAL (1985-1989). Profesor de Macroeconomía de la Universidad de Chile (1981-1982) y Universidad de Santiago (1986) y Curso Internacional del ILPES (1986-1989). Ha dictado conferencias en instituciones chilenas y extranjeras y participado como panelista en foros realizados en Chile, en otros países latinoamericanos y en España. Autor de publicaciones en las áreas de sistemas y crisis financieras en Latinoamérica, modelos de ajuste frente a la crisis de la deuda externa, macroeconomía del dese-

equilibrio fiscal y externo, y modelos de absorción de mano de obra.

Eduardo Gana Barrientos

Economista. Graduado en la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. Fue profesor en diversas cátedras –entre ellas las de Teoría Económica, Desarrollo Económico y Programación Industrial– en la Universidad de Chile, Católica de Chile y de Nuevo León (Monterrey, México). Director gerente en un largo período del Instituto Chileno del Acero. Presidente y director de empresas del área metalmeccánica. Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile en las negociaciones del Pacto Andino y Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En la actualidad, y desde 1979, es coordinador del Proyecto de Integración y Cooperación Regionales de la CEPAL.

María Pilar Gómez Larrañaga

Directora de Formación de I. D. (Información y Desarrollo S. L.). Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco. Ha publicado diferentes artículos y ponencias sobre temas de desarrollo local y de políticas de reactivación económica de áreas en declive.

Sara González Fernández

Española. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Diplomada en Comunidades Europeas por la Escuela Diplomática (Ministerio de Asuntos Exteriores-España) y en *Etudes Supérieures du Fédéralisme* por el *College Universitaire d'Etudes Fédéralistes* (Aoeste, Italia). En la actualidad es profesora titular de Economía Internacional y Organización Económica Internacional en la Facultad de CC. EE. y EE. de la Universidad Complutense. Coordinadora del Master de Comercio Exterior de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) Profesora del curso

sobre *Comunidades Europeas* del Centro de Investigación y Formación Europea. Miembro del grupo de investigación *Action and Research Committee on the EC. Grupo Europa 12*.

François Le Guay

Francés. Ingeniero por la Ecole Polytechnique de París. Economista. Ha sido funcionario en el *Commissariat du Plan* (Francia), director en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y profesor de Ciencias Económicas en la Universidad de Grenoble. En la actualidad es consultor de la Comisión de las Comunidades Europeas (DG-XVII) en materias de energía y desarrollo.

Augusto Mateus

Economista portugués. Profesor del Instituto Superior de Economía de la Universidad Técnica de Lisboa (Cátedra de Política Económica). Investigador y miembro de la comisión directiva del Centro de Investigaciones sobre Economía y Socialismo. Ha publicado diversos artículos y trabajos sobre cuestiones de política económica e internacionalización de la producción. Miembro del Consejo de Redacción de *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*. Colaborador del Instituto Damião de Góis, de la Presidencia de la República, donde coordinó el grupo de trabajo sobre «*Repartição do rendimento e modelo de Consumo*», en el proyecto «*Configuração de uma estratégia de desenvolvimento alternativo para Portugal*».

Mario Murteira

Doctor en Economía por la Universidad Técnica de Lisboa. Es profesor catedrático del Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, e investigador coordinador del Instituto de Ciências Sociais de la Universidad de Lisboa. Consultor de UNCTAD y de PNUD. Director de la revista *Economía e Socialismo*. Fue ministro de Asuntos Sociales (1984) y ministro de Planeamiento e

Coordenação Económica (1975) de Portugal. Entre sus numerosos trabajos publicados destacan *Economía do trabalho* (1966), *Portugal anos 70* (1970), *Lições de Economia Política do Desenvolvimento* (1983) y *Depois das revoluções* (1986). Tiene en preparación el trabajo *As periferias de expressão portuguesa na economia mundial*.

José Antonio Nieto Solís

Español. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid y profesor titular de Economía Aplicada en la misma Universidad, donde imparte el curso sobre *Economía de la Comunidad Europea*. Es autor de diversas publicaciones en torno a las políticas económicas exteriores de la Comunidad, y en la actualidad coordina el curso de especialización sobre *España en la Comunidad Económica Europea* en la Facultad de Ciencias Económicas (UCM).

Ernö Pálla Sagüés

Español. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Master en Economía por la Universidad de Nueva York. Becario de la Fundación Fullbright y de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social. Técnico Comercial y Economista del Estado desde 1980. Ha desempeñado destinos en la Dirección General de Transacciones Exteriores y en la Secretaría General de Comercio. Ha sido profesor de Política Económica en la Universidad Complutense. Autor de varios artículos de economía monetaria. En la actualidad es subdirector general en la Secretaría General de Comercio y dirige la revista *Información Comercial Española*.

Alfredo Pastor

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona, y doctor por el Massachusetts Institute of Technology. Es además catedrático de Teoría Económica en la

Universidad de Barcelona, habiendo ejercido también la docencia en la Universidad de Boston. Ha trabajado en el Banco Mundial. Miembro del Grupo de Expertos nombrado por la Comisión de las Comunidades Europeas que elaboró el informe *Padoa-Schioppa*. En la actualidad es presidente de la Empresa Nacional Hidroeléctrica de Ribagorzana (ENHER).

Gert Rosenthal

En la actualidad es secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas.

Luciano Tomassini

Chileno. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile y M. A. en Ciencia Política por la Universidad de Georgetown. Ha desempeñado cargos docentes en la Universidad de Chile,

en la Universidad del Salvador (B. Aires), en la Universidad de Belgrano (B. Aires) y en el Royal Institute of International Affairs (Londres). Profesionalmente ha sido asesor del Banco Interamericano de Desarrollo y subdirector adjunto del Instituto para la Integración de América Latina, y en la actualidad es asesor regional de CEPAL. Coordinador del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), dirige, asimismo, desde 1972, la revista *Estudios Internacionales*, editada por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. En el campo temático de las relaciones internacionales ha publicado cinco libros y más de treinta artículos en publicaciones periódicas de América Latina, Estados Unidos y Europa.

Juan Mario Vacchino

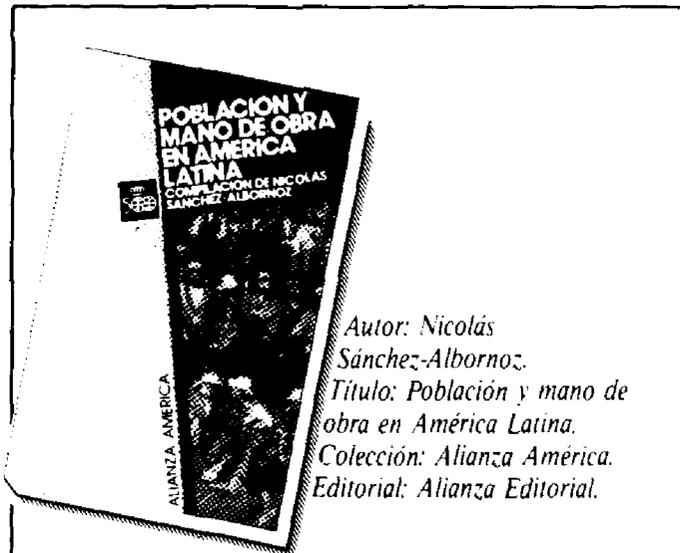
Abogado argentino. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la

Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Estudios posteriores de especialización en la Universidad Nacional de La Plata y becas de la OEA y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica. Ha desarrollado una dilatada carrera docente e investigadora en la Universidad Central de Venezuela y en la Universidad Nacional de La Plata. Ha sido director del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), organismo internacional dependiente del Banco Interamericano de Desarrollo con sede en Buenos Aires, en el período 1984-1988. Autor de numerosos estudios y ensayos sobre temas relacionados con la «Teoría de la integración y el desarrollo de América Latina». Entre sus libros, el último publicado: *Integración latinoamericana. De la ALALC a la ALADI* (Editorial Depalma. Buenos Aires, 1983). En la actualidad es director académico de la Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz y realiza servicios de consultoría para diferentes organismos regionales (ALADI, BID).

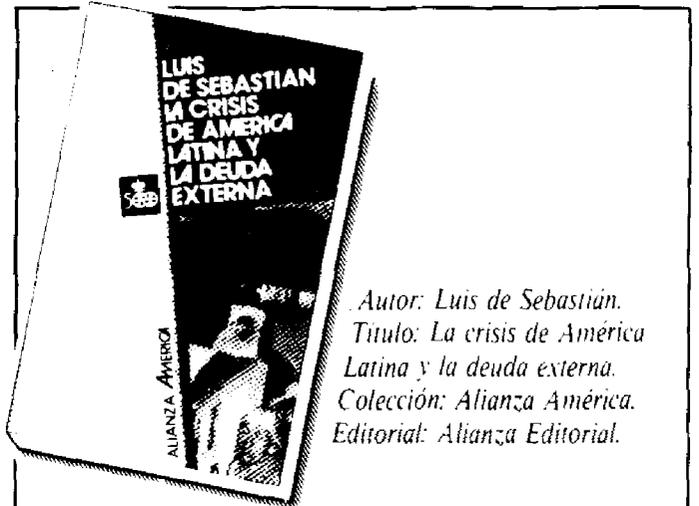
BIBLIOTECA QUINTO CENTENARIO

La economía tiene especial relevancia en la BIBLIOTECA QUINTO CENTENARIO. Desde el análisis de la mano de Obra Indígena

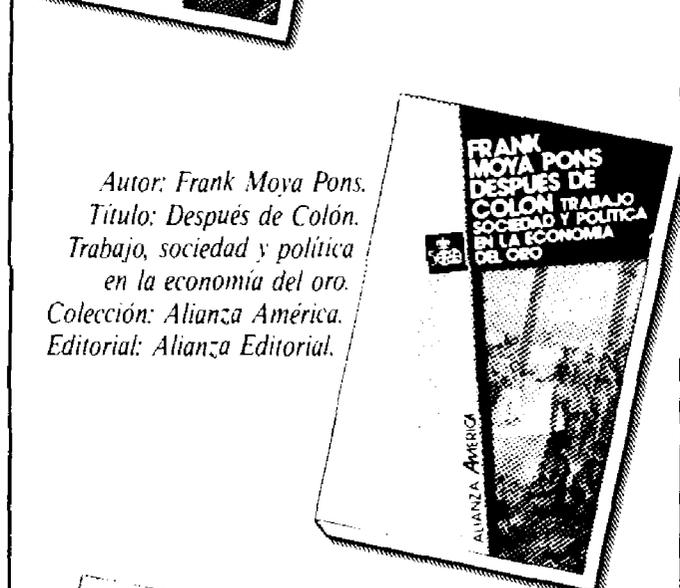
en el siglo XVI a la deuda externa, nuestros libros intentan abarcar la rica y compleja realidad Económica de América Latina.



Autor: Nicolás Sánchez-Albornoz.
Título: Población y mano de obra en América Latina.
Colección: Alianza América.
Editorial: Alianza Editorial.



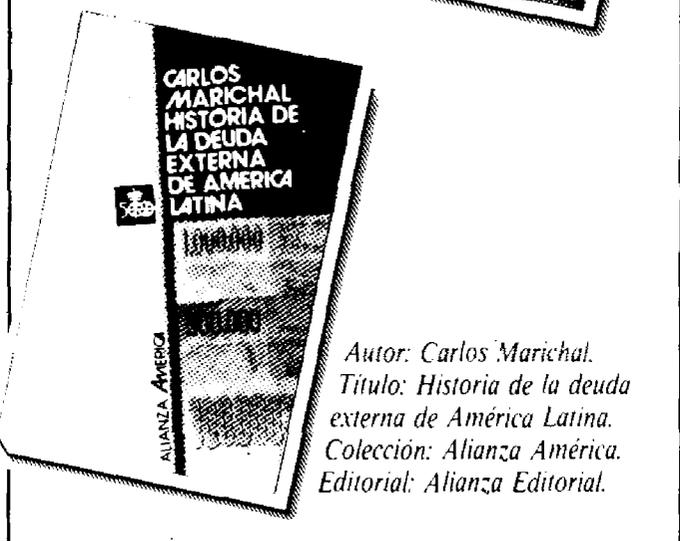
Autor: Luis de Sebastián.
Título: La crisis de América Latina y la deuda externa.
Colección: Alianza América.
Editorial: Alianza Editorial.



Autor: Frank Moya Pons.
Título: Después de Colón. Trabajo, sociedad y política en la economía del oro.
Colección: Alianza América.
Editorial: Alianza Editorial.



Autor: Ronald Escobedo.
Título: Control fiscal en el virreinato peruano. El Tribunal de Cuentas.
Colección: Estudios.
Editorial: Alhambra.



Autor: Carlos Marichal.
Título: Historia de la deuda externa de América Latina.
Colección: Alianza América.
Editorial: Alianza Editorial.

Biblioteca Quinto Centenario.
Un diálogo abierto con nuestro futuro



1492-1992
QUINTO CENTENARIO

BULEVAR S.A

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO. Revista de Economía Política es una revista semestral que patrocinan el ICI y la CEPAL, y cuyo objetivo principal es el estímulo y la comunicación intelectuales entre España, Portugal y los países de América Latina, por un lado, y entre los países de este área por el otro, así como el aliento de la creatividad crítica y científica. Su principio orientador es recoger y expresar el pensamiento propio y las contribuciones en la esfera de la Economía Política de Iberoamérica, lo que otorga a la revista su identidad particular. Sobre esta base, la revista pretende brindar un amplio campo al conocimiento e intercambio de ideas, procurando una armonía entre compromiso y pluralismo que contribuya al progreso intelectual. Por otro lado, los problemas relativos al área de la economía política constituyen el núcleo del contenido de la publicación y, a partir de ello, se pretende incorporar los problemas propios de otras ciencias sociales.

P.V.P. Números Sueltos

— En España	N.º 1, 2, 3, 4, 6 y 7	1.000 ptas.
	N.º 5	1.600 ptas.
	N.º 8	1.300 ptas.
	N.º 9	1.300 ptas.
	N.º 10	1.500 ptas.
	N.º 11	1.500 ptas.
	N.º 12	1.500 ptas.
	N.º 13	1.500 ptas.
	N.º 14	1.800 ptas.
	N.º 15	1.800 ptas.
— En el Extranjero		
	N.º 1, 2, 3, 4, 6 y 7	\$ 14
	N.º 5	\$ 16
	N.º 8, 9, 10, 11, 12 y 13	\$ 15
	N.º 14	\$ 17
	N.º 15	\$ 17

Suscripciones por cuatro números (2 años)

España y Portugal	5.300 ptas.
Resto de Europa	\$ 45
América Latina	\$ 40
Resto del mundo	\$ 50

— Solicitud de suscripciones e información:

«*Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*»

Instituto de Cooperación Iberoamericana
 Avenida Reyes Católicos, 4. 28040 Madrid
 Teléfono: 244 06 00 (Ext. 300)
 Télex: 42134 CIBC E
 Telefax: 244 09 13

OFERTA ESPECIAL:

Diez primeros números: **España y Portugal**, 10.000 ptas.; **Extranjero**, \$ 100.

Quince primeros números: **España y Portugal**, 17.000 ptas.; **Extranjero**, \$ 180.

- G. Rosenthal:** Repensando la integración.
- R. Dornbusch:** Costes y beneficios de la integración.
- J. M. Vacchino:** Esquemas latinoamericanos de integración.
- J. Clavera:** El Mercado Unico Europeo.
- E. Gana:** Dinámica de la integración en América Latina.
- Comisión C.E.:** 1992: la nueva economía europea.
- A. Pastor:** España ante el Mercado Unico Europeo.
- A. Mateus:** Mercado Unico y espacio social europeo.
- L. Berrocal:** América Latina y la Europa del 92.
- Reseñas Temáticas:** N. Eyzaguirre, F. Le Guay, L. Tomassini (Latinoamericanas), L. V. Barceló, J. del Castillo, J. A. Nieto, E. Pälla (Españolas), M. Murteira (Portugal).

Documentación.

