



Brexit: seis consideraciones para la integración latinoamericana

Gian Luca Gardini

Robin Cook, ex-canciller del Reino Unido en los años 2000 y gran alentador de la unidad europea, notó que la Unión Europea es algo único en la historia mundial. Ninguna otra nación o grupo de naciones han hecho tanto por compartir sus fortalezas y sus intereses comunes y a la vez guardar su soberanía e identidad que las hacen únicas y distintas. De hecho el Reino Unido también es algo único y peculiar en el panorama europeo, por su historia, cultura, instituciones y mentalidad. Si la UE es una excepción en materia de regionalismo y el Reino Unido una excepción en su membresía, el Brexit es el producto de dos excepciones y, en cuanto tal, muy probablemente también un fenómeno único, por lo menos en su modalidad. Resulta entonces difícil sacar lecciones de una anomalía.

Sin embargo, el esfuerzo puede valer la pena, sobre todo para América Latina, la región del mundo donde, después de Europa, la integración regional tiene más tradición, desarrollo institucional, e impacto político

y mediático. Hay, por lo menos, seis consideraciones, o asuntos, sobre los cuales se puede reflexionar, y que pueden servir como lección, no solo a América Latina, sino a cualquier región que plantee el tema de la integración. Las lecciones que podemos sacar, no sólo se refieren al pos-Brexit, sino a la fase pre-Brexit, y también a las condiciones durante el proceso que llevó al referéndum *leave or remain* (salirse o quedarse).

Primera parte: consideraciones pre-Brexit, independientemente de la decisión final del Reino Unido de dejar la UE. **Consideración 1: la Unión Europea es un caso único y su excepcionalidad una lección en sí misma.** La UE no se puede copiar y trasplantar a otras áreas del mundo. Las circunstancias que llevaron a su creación y desarrollo no se encuentran en otros continentes o momentos históricos. El estudio de las relaciones internacionales en los últimos 20-25 años, también en Europa, se ha focalizado mucho, talvez por influencia anglosajona, en temas y modelos teóricos, muy sofisticados, vueltos hacia la generalización de casos de estudio. Pero se tendió a olvidarse de lo básico: la geografía, la antropología, la población. Eso se aplica también a la integración, a sus razones más profundas: ¿por qué integrarse? Y ¿para qué integrarse? El caso europeo es único por razones elementales: geográficas, históricas y políticas.

La superficie total de la UE cabe dos veces en el territorio de Brasil y cuatro veces en América Latina. Hoy, con la tecnología informática se pueden reducir, casi anular, las distancias. Pero la integración es un proceso histórico de interacción. El encuentro entre comunidades puede generar tanto conflicto como cooperación, pero la repetición y continuidad de los encuentros son indispensables para generar interacciones y mutuo conocimiento, los cuales están en la base de cualquier proceso de integración. Donde las distancias son muy largas y caracterizadas por barreras naturales, hay menos interacción. El centro de Europa está caracterizado por una vasta zona de llanura, que posibilitó el desarrollo de comercio y el estallido de conflictos, incluso con tecnologías rudimentarias. En América Latina, los Andes y la selva amazónica presentaron barreras casi insuperables con tecnologías básicas, e impidieron el intercambio asiduo entre comunidades, separándolas de hecho.

El factor demográfico es también importante. La concentración demográfica en Europa es de 116 habitantes por kilómetro cuadrado.

En Sudamérica es 21,4. La escasa masa crítica tampoco facilitó los intercambios. Además, la distribución de la población en los dos continentes es muy diferente. La mayoría de la población europea, así como la mayoría de las actividades económicas y comerciales, se concentra en el centro del continente, en el eje entre el Sur de Gran Bretaña y el norte de Italia, cruzando Francia, Bélgica, Holanda, y Alemania. Esto es hoy el corazón de la Unión Europea. La población latinoamericana se concentra, sobre todo en Sudamérica, en las zonas costeras y limítrofes: Buenos Aires, Río de Janeiro, São Paulo por un lado, Lima y Santiago por el otro. En el medio, desierto, selva y cumbres de casi 7000 metros dificultaron la integración territorial y el intercambio entre sociedades.

Las circunstancias históricas de la trayectoria integracionista europea son también únicas. El factor seguridad fue definitorio. Después de dos guerras mundiales y de la histórica rivalidad franco-alemana, el deseo de acabar con las devastaciones bélicas fue imprescindible en la construcción europea. Algo así no existe en América Latina. La violencia y los conflictos latinoamericanos tradicionalmente tienen lugar dentro de los estados y no entre ellos. En 200 años de independencia, ningún estado latinoamericano ha desaparecido, y solo uno se ha creado: Panamá en 1904, por intervención de los Estados Unidos. La última guerra entre estados latinoamericanos - según la reconocida definición del proyecto *Correlates of War* - tuvo lugar en 1935 entre Bolivia y Paraguay. Además, con el Tratado de Tlatelolco de 1968 se declaró a América Latina región desnuclearizada, reduciendo la carrera armamentista. El tema seguridad que sostuvo la integración europea sencillamente no se puede aplicar a Latinoamérica.

Otros factores históricos endógenos y exógenos hacen que el caso europeo sea único. Después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania, la mayor potencia continental, se encontró en una situación de debilidad política, militar y psicológica anómala, pero disponía de recursos naturales para reactivar rápidamente su producción industrial. Francia, que no ganaba una guerra en la línea del frente desde la época de Napoleón, obtuvo una posición de fuerza también inhabitual e innatural gracias a una diplomacia muy eficaz, la cual llevó a París a sentarse a la mesa de los vencedores de ambas guerras mundiales, dándole credibilidad política y espacio de maniobra para orientar la

agenda política europea. Esta combinación sin precedentes generó la convergencia franco-alemana en la base de la Unión Europea.

A nivel internacional también hubo una coyuntura propicia e irrepetible. El apoyo, no sólo político, sino financiero de Estados Unidos, a través del plan Marshall posibilitó el camino hacia la integración. El conspicuo paquete de ayuda de los EE.UU. venía con la condición de que los europeos lo usaran de forma conjunta, lo que estimuló el acercamiento diplomático y la cooperación económica. Paralelamente, la amenaza soviética reforzó el tema de seguridad y la formación de una identidad europea basada en la democracia, el respeto de los derechos humanos y la libertad de emprendimiento. En el caso de América Latina, la amenaza soviética tuvo forma e impacto diferente y los EE.UU. consideraron más oportuno dividir que unir al continente latinoamericano en una clave anticomunista. El tratado de Río no cumplió en las Américas con las funciones que la OTAN tuvo en el proceso europeo y atlántico.

Los factores políticos y económicos que determinaron el desarrollo de la Unión Europea son también especiales. A nivel económico, el mercado único consolidó y reforzó la estructura productiva europea, que ya estaba fundamentada en el comercio dentro del continente. Los estados europeos intercambian casi un 60% del total de su comercio entre sí. El Reino Unido, a pesar del euroescepticismo y del Brexit, intercambia con sus socios de la UE un 54% del total de su comercio. Además, el Reino Unido es paradójicamente el país que más cumple con las directivas comunitarias. Por el contrario, los países latinoamericanos intercambian entre sí alrededor del 15% de su comercio en total. Sus estructuras productivas tienen una vocación extra-continental, basada esencialmente en la exportación de *commodities*. El comercio interno no llega al 20% en el caso del Sistema de Integración Centroamericano, y se queda alrededor del 15% en el caso del Mercosur y del 10% en la Comunidad Andina y la flamante Alianza del Pacífico. Los patrones de comercio y las estructuras económicas también contribuyen a determinar la forma y el éxito de los procesos de integración. Manejar más del 50% del comercio necesita una sólida organización común, manejar el 10%, no necesariamente.

A nivel político, temperar las asimetrías de poder entre miembros es crucial para la integración. La UE tiene la ventaja, desde el comienzo,

de tener miembros o grupos de miembros de tamaño y peso político y económico equivalente o que se pueden equilibrar a través de coaliciones. En América Latina esto no funciona. México representa el 57% de la población y el 61% del PIB de la Alianza del Pacífico, Brasil el 68% y 66% respectivamente en el caso de Mercosur. La creación de instituciones comunes con poder de decisión conjunto, como la Comisión o el Parlamento Europeo, es una tarea muy problemática por estas asimetrías.

Tomando como ejemplo el Mercosur, el principio de representación proporcional a la población sería impracticable. Brasil tiene aproximadamente 207 millones de habitantes, Argentina 43, Paraguay 6,7 y Uruguay menos de 4. Por cada uruguayo hay 60 brasileños; por cada paraguayo 30 y por cada argentino 4,5. Venezuela está actualmente suspendida. Brasil no aceptaría órganos comunes donde los países menores en coalición pudieran decidir por él. Los otros no aceptarían instituciones totalmente dominadas por Brasil. Mecanismos intermedios, como el voto ponderado, serían también complicados. Si trasladáramos esta proporción demográfica al caso europeo, habría una hipotética UE conformada por Alemania (82 millones de habitantes), Holanda (17), Letonia (2), y Chipre (1,1). En estas condiciones de desequilibrio demográfico tan contundente, la profundización institucional es un asunto extremadamente complicado.

Consideración 2: La UE no puede ser un modelo repetible pero puede ser una referencia. La integración, no importa en qué continente, se enfrenta a desafíos semejantes: ¿de acuerdo a qué principios comunes integrarse? ¿Hasta qué punto hacerlo, o hasta qué punto ceder soberanía? ¿Qué instituciones comunes crear? Al responder a estas preguntas tiene sentido echar una mirada a otras experiencias con la intención de hacer una comparación sistemática de buenas prácticas. No se trata de copiar y trasplantar sino de comparar, aprender, y adaptar.

Tres casos son ilustrativos. Primero, el fortalecimiento del parlamento regional. El Parlamento del Mercosur (Parlasur) existe pero tiene competencias y poder de decisión limitado. La atribución de competencias legislativas al Europarlamento indicaría un posible camino si hubiese voluntad política de fortalecer el Parlasur. El Europarlamento coparticipa, con la Comisión y el Consejo de Ministros de la UE, en la adopción de las normas comunitarias. Este proceso se llama co-decisión. Los

reglamentos comunitarios adoptados de esta forma son directamente aplicables en todos los estados miembros. Las normas del Mercosur en cambio las adopta el Grupo Mercado Común, conformado por los representantes de los gobiernos, y necesitan un proceso de internalización a los ordenamientos nacionales para poder tener vigencia en los estados miembros. Para fortalecer el Parlasur, se podría instituir un proceso de co-decisión indirecta. Es decir, las reglas adoptadas por el Grupo Mercado Común (que mantendría sus poderes), si fuesen aprobadas también por el Parlasur, tendrían un canal preferencial para la adopción a nivel nacional. El sistema sería diferente, el resultado equiparable, y los ciudadanos estarían más representados en el Mercosur.

El segundo caso es la unión aduanera. En el Mercosur ésta sigue incompleta. Otros grupos regionales tienen uniones aduaneras en función, no sólo la UE sino también la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC). Los dos sistemas solucionaron el tema del doble cobro y de la repartición de las recaudaciones, pero lo hicieron de forma bastante diferente, centralizada en el caso de la UE, descentralizada en el de SADC.

El tercer ejemplo es el proceso de ampliación. En el caso de Mercosur, se firmó el protocolo de adhesión de Venezuela antes de negociar las condiciones para su ingreso, resultando en un incumplimiento masivo de las disposiciones comunes por parte de Caracas. En el caso de la UE, las negociaciones duraron más de diez años antes de finalizar la ampliación de 2004. El resultado fue exitoso.

La segunda área de discusión es sobre el propio proceso que llevó a Brexit.

Consideración 3: Si se hacen las cosas, que se hagan bien. El Brexit no se hizo bien. Fue una apuesta políticamente arriesgada del Primer Ministro británico, David Cameron. Cameron estaba convencido de que en el referéndum ganaría el *remain*, y esta victoria hubiese respaldado su posición doméstica y externa. Sobre todo, él creía que el referéndum hubiese fortalecido su capacidad de negociación con los otros miembros de la UE para sacar más concesiones dentro de la Unión. Así no resultó y ganó el frente del *leave*. Lo interesante es que el gobierno de Cameron no actuó con la resolución necesaria en la fase preparatoria, y las prácticas seguidas durante la campaña referendaria fueron dudosas.

El profesor Paul Welfens, de la universidad alemana de Wuppertal, investigó rigurosamente el proceso del Brexit e hizo un paralelismo con el referéndum de 2014 en Escocia, cuando ese país votó si dejaba o no el Reino Unido, siguiendo un proceso semejante al del Brexit. En el caso de Escocia, el Ministerio de Finanzas del Reino Unido publicó un informe que evaluaba detenidamente las posibles consecuencias de la secesión escocesa. El informe estimaba que si Escocia se fuese, perdería entre el 2 y el 4% de su Producto Interno Bruto. Este informe se distribuyó a cada familia escocesa antes del voto. Las ciencias políticas han producido varios estudios que sugieren que las expectativas de pérdida del 4% del PIB conllevan de 1 a 2% de pérdida de votos. Es decir que la información enviada a los electores escoceses puede haber orientado el voto de forma significativa.

En el caso de Brexit, el mismo Ministerio de Finanzas del Reino Unido preparó un estudio antes del referéndum. Se sostenía que en caso del Brexit, a largo plazo, el Reino Unido perdería alrededor del 10% de su Producto Interno Bruto, 6% de pérdida de comercio con los socios de la UE y 4% debido a pérdida de oportunidades por quedarse fuera de la armonización del mercado común digital o de energía. Este informe, contrariamente a lo ocurrido en Escocia, no fue enviado a las familias británicas. El modelo utilizado por el profesor Welfens estima que una pérdida del 10% del PIB resultaría en un cambio de voto de entre el 3 y el 4%. El *leave* ganó con el 52%. Con una alteración del 3-4% en la votación, como la circulación del informe ministerial hubiese provocado con toda probabilidad, el *remain* hubiese ganado y el Brexit no existiría. Es legítimo preguntarse por qué el gobierno no envió el informe a los electores. ¿Qué intereses determinaron dicha decisión?

Además, mucha de la propaganda anti UE en el Reino Unido durante la campaña referendaria no tenía mucha sustancia. Peor aún, ni el gobierno de Londres ni la propia Unión Europea tomaron medidas serias para rebatir esos argumentos infundados y defender los logros de la UE. Por ejemplo, el frente del *leave* sostuvo que la UE era la causa de los problemas que el país tiene con la inmigración, y que los inmigrantes procedentes de la UE eran un peso para el presupuesto del estado. El Reino Unido no está ni siquiera entre los 5 destinos principales de los migrantes hacia los países de la OCDE. Sobre todo, los migrantes de la UE al Reino Unido aportan más en impuestos de lo que reciben

en subsidios. Es más: la tasa de empleo de los inmigrantes de la UE en el Reino Unido es más alta que la de los propios británicos. No es verdad que los ciudadanos comunitarios se aprovechen de los subsidios públicos británicos. Por el contrario, los financian. El tema de la inmigración en el Reino Unido, como en el resto de Europa, no es el de los migrantes de la UE sino de los extracomunitarios. Si se hacen las cosas, que se hagan bien, y por lo menos con un nivel mínimo de honestidad intelectual.

Consideración 4: Averiguar la factibilidad de las opciones. Mientras el Reino Unido empezaba las negociaciones para salir de la Unión Europea, Uruguay estuvo tratando de ablandar sus vínculos con el Mercosur, con una trayectoria y resultados equivalentes a una especie de “Uruexit”. Uruguay planteó con China la posibilidad de un tratado bilateral de libre comercio, en violación evidente de la cláusula 32 del Mercosur, la cual establece que los acuerdos comerciales con terceros países se negocian de forma conjunta. Un TLC bilateral dañaría no sólo la credibilidad política del bloque sino que privaría su arancel externo común de todo sentido, provocando *de facto* la renuncia del país en cuestión a las reglas del bloque, es decir Uruexit.

China recibió con gran agrado las propuestas de avanzar con un TLC bilateral entregadas por el Presidente de Uruguay Tabaré Vázquez en 2016. Brasil y Argentina se quedaron excluidos, y Montevideo no logró luego convencerlos de la bondad de la estrategia. Brasil no fue tímido en manifestar su preocupación por un eventual acuerdo bilateral. En 2017 Pekín dejó claro que no habría acuerdo sin el beneplácito de Brasil, que sin embargo en una fase de fuerte recesión económica no veía favorablemente una apertura de su mercado a la competencia china. China estaría interesada en un TLC bilateral para tener acceso no al minúsculo mercado uruguayo sino al vasto mercado del Mercosur, potencialmente casi 300 millones de consumidores, y sobre todo de Brasil. A finales de enero 2018, la visita del canciller chino a América Latina aclaró las posiciones. China subrayó su interés en Uruguay como puerta de acceso al Atlántico sur. Uruguay recalibró su iniciativa de forma más pragmática e impulsará con fuerza el TLC con China en el seno del Mercosur. Sería muy sabio considerar la factibilidad de las iniciativas diplomáticas antes de llevarlas adelante.

La tercera y última área de discusión es el escenario pos-Brexit.

Consideración 5: Las consecuencias del Brexit para América Latina serán mínimas. La relación América Latina-Reino Unido es marginal. El Brexit la afectaría hasta cierto punto, pero no de forma contundente. Por el lado de la UE, podrían darse tres tipos de consecuencias. Primero, las autoridades en Bruselas estarán muy ocupadas con la negociación de Brexit. América Latina podría tal vez tener menor espacio en la agenda externa de la UE. La negociación del TLC UE-Mercosur podría sufrir una demora. Pudiera ser también que el Brexit lleve a la UE a acelerar el acuerdo con el Mercosur y a otorgar concesiones para reforzar su perfil internacional. El Reino Unido también podría buscar un acuerdo para demostrar su activismo internacional sin la UE. Con una buena actuación diplomática, América Latina podría salir ganando en ambos casos.

Segundo, si el Brexit provocara a mediano y largo plazo una inestabilidad económica en la UE, eso afectaría sobre todo a aquellos países que tienen un TLC con la UE. El efecto contagio sería bastante limitado. TLC existen entre la UE y Perú, Colombia, América Central y, hace más tiempo, entre Chile y México. Muy pocos países se han aprovechado de forma significativa de estos acuerdos. Para los demás, como por ejemplo Brasil y los otros miembros del Mercosur, la UE es un destino comercial importante, y el Brexit no debería afectar la situación más que otros factores, como el crecimiento económico de Asia que ya ha convertido a China en el primer socio comercial de Brasil.

Tercero, la incertidumbre acerca del Brexit, del contenido y la duración de sus negociaciones, podría tener las mayores consecuencias para América Latina. Los inversores internacionales buscan estabilidad y temen la incertidumbre. En caso de un cuestionamiento a la solidez del sistema europeo, y del euro en particular, los inversores podrían dejar el euro y buscar refugio en el dólar, haciendo subir el valor de este último. Las exportaciones latinoamericanas se volverían más competitivas pero las importaciones más caras. El resultado comercial podría ser positivo, pero la deuda sería afectada negativamente. Por un lado, el costo de reembolso de la deuda en dólares sería más elevado. Por el otro, una subida del dólar provocaría un aumento de las tasas de interés.

Se generaría entonces el siguiente círculo: la crecida demanda de dólares (por la fuga del euro) aumentaría el valor del billete verde, incrementando los capitales disponibles para inversiones en dólares. Éstas se pueden hacer en Estados Unidos (donde hay actualmente recuperación económica y políticas favorables a la inversión dentro del país empujadas por el presidente Trump), se pueden hacer en Asia (donde hay alta tasa de crecimiento) o en el Oriente Medio (donde los retornos serían elevados). Para competir con esos destinos, América Latina debería ofrecer tasas de rendimiento más altas. La atracción de inversiones resultaría en una deuda más cara, no sólo por el dólar más fuerte, sino por las tasas más elevada. Hasta ahora no hay señales fuertes en este sentido.

Por el lado del Reino Unido, las exportaciones latinoamericanas a ese destino representan una mínima parte del total, 0,65%. El porcentaje sube para Colombia, 2,5%, y Brasil, 1,7. Son datos que no preocupan demasiado. La revista *LatAm Investor* sugirió la existencia de aperturas británicas para posibles acuerdos comerciales con Brasil, México y Argentina. El Brexit podría también generar beneficios. Las empresas británicas buscarían nuevos mercados de abastecimiento y nuevas oportunidades en América Latina. Las inversiones británicas en América Latina son más significativas que el comercio. Si el valor de la libra británica bajara a consecuencia del Brexit, las inversiones británicas podrían bajar, pero sólo a corto plazo. A mediano y largo plazo, la perspectiva de nuevas oportunidades podría prevalecer. Los ciudadanos latinoamericanos residentes en el Reino Unido serán afectados por el Brexit sólo si tienen pasaporte de la UE. Para los demás nada va a cambiar. Para los ciudadanos comunitarios es probable una solución consensuada entre el Reino Unido y la UE. Sin embargo, el Brexit podría afectar bastante la imagen del Reino Unido. América Latina siempre ha visto los logros de la UE con admiración, ¿Cómo se percibirá al país que amenaza desestabilizarlos? ¿Y cómo afectará eso las dinámicas económicas? Respuesta cierta a esta altura, no hay.

El Brexit representa un retroceso en la integración europea. Pero también es una oportunidad para reflexionar sobre el regionalismo, no sólo europeo.

Consideración 6: No es importante caer sino saberse levantar. El Brexit, como el voto pro Trump, aquel contra la reforma constitucional

en Italia o aquel contra el proceso de paz en Colombia, evidencian la brecha entre las élites y la ciudadanía. Los proyectos integracionistas carecen de sentido de pertenencia y no suscitan empatía. La opinión pública europea no rechaza la integración europea, sino cómo se maneja el proceso, que se ha convertido en una integración entre bancos y banqueros más que entre pueblos. Se está perdiendo el sentido último del regionalismo, que no es, y no debe ser, un fin en sí mismo, sino un instrumento para alcanzar los intereses de las comunidades participantes. ¿Por qué y para qué integrarse? Mi respuesta es: para alcanzar el desarrollo económico y social inclusivo de nuestras sociedades. Sin las dos vertientes, la económica y la social juntas, y sin la inclusión y la distribución equitativa y solidaria de costos y beneficios no hay integración ni cohesión, sea a nivel local, nacional o regional.

Un estudio de McKinsey de 2017 sobre crecimiento en América Latina confirma que el regionalismo en sí mismo no garantiza ni crecimiento ni éxito económico. McKinsey identifica cuatro factores de crecimiento: la expansión de actividades a alto valor agregado a través de cadenas de valor; la promoción de la digitalización y automatización; el fortalecimiento del vínculo entre educación y empleo; y, la inversión en el tejido macroeconómico, tales como infraestructuras y acceso al capital. La integración no está mencionada. La integración, cooperación, y hasta la coordinación de las políticas públicas pueden ayudar a lograr los fines de una sociedad, pero no los reemplazan. La integración regional es una elección de la política exterior, una herramienta entre otras. La superación de los límites actuales del regionalismo, tanto en Europa como en América Latina, puede ayudar al alcance de los objetivos últimos y profundos de nuestras sociedades. Esto implicaría en primer lugar una discusión franca y un consenso sobre cuáles son estos objetivos.

Tal vez la lección más importante del Brexit para la integración latinoamericana está todavía por venir, y dependerá de si y cómo la UE sabrá levantarse de esta caída, o si se quedará inerte frente al retroceso.

