

---

## 1. EL MODELO DEL MERCOSUR

Noemí B. MELLADO

SUMARIO: 1.1. Introducción General; 1.2. El proceso de Integración Latinoamericana; 1.3. El Tratado de Asunción y la continuidad de un modelo; 1.4. Los modelos de integración.

### 1.1. INTRODUCCION GENERAL

En la fase actual del desarrollo capitalista la naturaleza de las relaciones económicas internacionales se ha visto radicalmente alterada, debido a que la economía mundial dejó de ser el producto de la suma de las economías nacionales que funcionaban conforme a sus propias leyes y entraban en relación a través del comercio, para pasar a formar parte de un único sistema universal. Es así, como estas relaciones se han convertido en un espacio con dinámica, funcionamiento y estructura propias.

Frente a ello surge como interrogante cuáles son los rasgos sobresalientes que le dan una fisonomía particular a esta economía mundial en la que América Latina y especialmente la subregión - Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- está inserta.

*¿Cuál es la lógica de su funcionamiento y cómo se estructura este sistema internacional?*

Desde un enfoque sociológico sistémico las características estructurales que definen este sistema son: su unicidad, como ya se manifestara; jerarquización e interacción y alto nivel de estratificación; polarización económica, financiera y tecnológica; y monopolio de hecho concentrado en un reducido número de países<sup>1</sup>. Características

<sup>1</sup>LAREDO Iris, «Del deterioro y la asimetría hacia una nueva inserción de América Latina en el sistema internacional»; en: AA.VV., «Integración Latinoamericana y Territorio», CEUR, Buenos Aires, Argentina, 1994, p. 121.

- «América Latina en el sistema internacional. La integración regional como herramienta de transformación de status», en: «Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR, pautas para su viabilización». Universidad Nacional de Rosario, Argentina, 1994, p. 16 a 22.

éstas que, a continuación, se describen.

En esta forma de analizar a las relaciones internacionales se destaca que el sistema presenta una configuración *desigual y asimétrica* entre las unidades que lo integran con niveles de tal magnitud que, partiendo de una visión circular, se puede caracterizar por la coexistencia de un *centro y una periferia*; o de una *cima y una base*, si se parte de una visión piramidal sistémica. En dicho ámbito, el poder aparece ejercido por actores de desigual capacidad, en un marco de múltiples interacciones de tipo horizontal y vertical, de manera tal que el propio sistema actúa como condicionante externo y, a su vez, incide en los subsistemas nacionales y sociales.

Es por ello que el actual momento histórico involucra a la región en una serie de contradictorios procesos: de *fragmentación e integración, de globalización y regionalización, de librecambio y proteccionismo, de deterioro ambiental y desarrollo científico-tecnológico*, al mismo tiempo que la *exclusión y la marginación social* marcan las tendencias de sus sociedades. Estos fenómenos están llevando a una concentración sin precedentes del poder económico mundial, ya que en manos de un 20% de la población se acumula el 84,7% de los ingresos y riquezas del mundo, ello implica que las cuatro quintas partes de la humanidad sólo participan en un quinto del ingreso mundial y un 20% de la población de menores recursos sólo recibe el 1,4% de los ingresos totales; mientras que estas disparidades estimulan el consumo y la sobreproducción en el Norte-centro o cima-perpetúa la situación de pobreza en el Sur -periferia o base- y se traduce en un inequitativo acceso a las oportunidades del mercado internacional, conforme lo revelara el informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>2</sup>

Estas contradicciones se manifiestan, en el sistema económico universal por la interacción de dos fenómenos aparentemente opuestos, aunque interdependientes. Ellos son: *globalización y regionalización*.

El fenómeno de globalización es el que ha dado lugar a un esquema estratificado de relaciones mundiales y en virtud de ello se

<sup>2</sup>PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano 1994". Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V., México, 1994, p.40

lo ha denominado globalización segmentada<sup>3</sup>. El centro o cima -según su enfoque- privilegiado de este fenómeno, lo constituyen aquellas regiones de mayor dinamismo económico -Estados Unidos, Unión Europea y Japón-; es entre estos polos que se desarrollan las corrientes de comercio, de transferencia tecnológica, de servicios y flujos financieros. Dos tercios de las exportaciones mundiales corresponden a manufacturas de creciente contenido tecnológico y cerca del 70% del comercio y un 80% de inversiones extranjeras directas se realizan entre estos ejes.

En torno a estos poderes centrales, interconectados y competitivos entre sí, se configuran los espacios económicos que darán lugar a los procesos de *bloqueización* -por ejemplo, para la Unión Europea, el área del Mediterráneo; para Estados Unidos, América Latina y el Caribe; y para el Japón, el Sudeste Asiático-, convirtiéndose, al mismo tiempo, en procesos selectivos geográficamente y excluyentes, ya que importantes áreas del Sur quedan marginadas.

Desde los centros más dinámicos se irradia la mundialización de la economía y se incorporan nuevas regiones en los procesos globales. El agente principal de la globalización es el *mercado mundial*, el que actúa como factor homogeneizante de las sociedades y regiones. Subyace en esta concepción de la globalización por el mercado, el supuesto de que distintos conjuntos políticos y sociales, situados en condiciones estructurales diferentes, convergerían con crecientes grados de uniformidad. Al mismo tiempo, para situarse en este mundo global, las naciones, como asimismo las regiones y sus diferentes actores sociales, se ven obligados a fortalecerse localmente para poder competir en el comercio internacional. Este proceso de regionalización propicia una nueva división del trabajo en el interior de cada bloque y al mismo tiempo, un crecimiento de los flujos comerciales entre sus integrantes.

*El protagonista principal del actual proceso es la corporación trasnacional*, que adquiere un mayor peso en la producción, inversión, finanzas y en el volumen del comercio intrafirmas e

---

<sup>3</sup> VARAS, Augusto, "Las relaciones estratégicas internacionales de la posguerra fría", en: TOMASSINI Luciano, "La política internacional en un mundo posmoderno", RIAL/GEL, Buenos Aires, 1991, p. 164

internacional. Es precisamente en los sectores manufactureros y servicios conexos como la banca, la comercialización, los medios de comunicación masiva y la publicidad que ha aumentado la inversión extranjera directa. Todo ello determina la aparición de estructuras de oferta mundial polarizadas, producto de oligopolios globales, como efecto de las fusiones y adquisiciones que practican.

Merced al impacto de la innovación tecnológica, al progreso de las comunicaciones, a la mundialización financiera y el liderazgo de las empresas transnacionales, se profundiza la marcha hacia las economías globales.

Si el diagnóstico que se traza se basara únicamente en la globalización económica resultaría limitativo para este estudio, en virtud de dejar de lado los aspectos vinculados a los fenómenos políticos, sociales y culturales. Pareciera que el mundo se encamina hacia una unificación desde el *punto de vista político-ideológico "liberalismo" y económico "capitalismo"*.

La informática y las comunicaciones juegan un papel preponderante en ello. A través de ellas se trata de favorecer y homogeneizar en las distintas sociedades un discurso acorde a la ideología económica predominante en el proceso globalizador, que conduce a la difusión de mensajes culturales basados en patrones de vida y pautas de consumo de los centros, incompatibles con la situación de las sociedades locales y a la aceptación progresiva de una cultura ecuménica. Ello acentúa el desequilibrio exterior de los países subdesarrollados, generando nuevas modalidades de dependencia debido a la importación masiva de formas de consumo, producción, insumos materiales, tecnología, instituciones, recursos humanos y cultura, que incorporan a las estructuras económicas, socioculturales y políticas internas.

Mientras que existe un discurso triunfalista de la democracia liberal y economía de mercado<sup>4</sup> la realidad refleja otra cosa: *la distribución inequitativa de la riqueza, del desarrollo científico y tecnológico y de la calidad de vida*, aumentando la brecha entre países; en tanto que en el interior de los mismos se profundiza la

---

<sup>4</sup>FUKUYAMA Francis, "El fin de la historia y el último hombre", Edit. El Planeta, Buenos Aires, Argentina, 1992

pobreza y el desempleo, marcando una tendencia a la *fragmentación*.

Aquí cabe preguntarse: *¿cuál es la situación de América Latina en este contexto?* La misma se caracteriza por un deterioro en el protagonismo internacional, tradicionalmente escaso, como así también por la ausencia de dinamismo comercial.

A pesar de que la tasa de crecimiento de sus exportaciones repuntó al 14,3 % en 1994<sup>5</sup> su estructura no ha variado -las manufacturas apenas superan el 30 % de las exportaciones totales y el grado de participación en las exportaciones mundiales apenas alcanza al 2 %<sup>6</sup>, demostrando que nuestra inserción en los mercados internacionales de naturaleza primario-exportadora no se ha modificado-; sus socios por excelencia continúan siendo EE.UU. y la UE, a lo que se suma una disminución en el valor agregado industrial, la participación en las corrientes financieras internacionales y en la producción científico-tecnológica.

Si bien la asimetría y la vulnerabilidad caracterizaron a sus relaciones externas, ellas se vieron agravadas por los problemas financieros, el fuerte proteccionismo de los países centrales\* y su mayor poder tecnológico y financiero, reforzado por la cartelización tecnológica que practican las empresas transnacionales, aumentando de esta manera la brecha preexistente con el Norte.

Al mismo tiempo, la situación socio-económica latinoamericana aparece signada por el rasgo esencial de la heterogeneidad que lleva a que perduren diferencias entre países, sectores y clases sociales.

*¿Cuál es la estrategia de América Latina en general y de la subregión en particular para dar respuesta a las cuestiones planteadas?* Se supone que el rumbo estratégico está dirigido a hacer

<sup>5</sup> CEPAL, "Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1994", Naciones Unidas, Doc. Informativo, 20 de diciembre de 1994, original: español

<sup>6</sup> DIARIO "EL DIA", "Informe de la Organización Mundial de Comercio", La Plata, Argentina, 9 de abril de 1995

\*A partir de la década de los 70 hubo un incremento de las barreras no arancelarias -acuerdos voluntarios de exportación, derechos compensatorios, etc- que al extenderse a sectores maduros como el de los textiles, siderurgia y productos agrícolas, afectaron sobremanera el comercio de los países periféricos. En: BEKERMAN Marta y SIRLIN Pablo, «Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana», Revista de la CEPAL, N 55, Naciones Unidas, Chile, abril 1995, p. 67.

frente a las nuevas tendencias -tanto económicas como políticas- que se están consolidando en el sistema mundial. Por tal motivo, la política adoptada persigue como objetivo incrementar el comercio exterior y contribuir a una especialización que posibilite, de ésta manera, una eficiente inserción internacional.

En forma consecuente, los gobiernos de la región han avanzado en el camino de las «reformas económicas» que los asemejan entre sí -liberalización comercial y financiera, privatizaciones, desregulación económica y equilibrio fiscal- entronizando al mercado y resignando los poderes del Estado en un marco de democratización política. Es así como se han aproximado a las prédicas del «Primer Mundo»: economías de mercado y modelo político democrático-liberal.

El proceso de distensión internacional provocado por la desaparición de la bipolaridad Este-Oeste y el cese de la confrontación ideológica entre las opciones capitalista y socialista han traído aparejado un nuevo enfoque sobre los objetivos y funciones del Estado, como así también acerca del rol que les corresponde a los actores privados.

La intervención del Estado se ve de tal modo cuestionada; se insiste en una racionalidad determinada exclusivamente por el mercado, tanto para la reasignación eficiente de los recursos como para estimular el desarrollo social; subordinando, de esta forma, las políticas sociales a las leyes del mercado y a la precedencia de equilibrios macroeconómicos.

*Este reacomodo ideológico a nivel internacional se traduce en una nueva correlación de fuerzas económicas y políticas que va a incidir tanto en las políticas económicas de América Latina como en las de integración.*

En este contexto se manifiesta el proceso de integración regional actual.

Este accionar es producto de nuevas concepciones y prácticas políticas que conducen a perseguir la inserción en la economía global mediante la conformación de bloques económicos.

Es así que, el 26 de marzo de 1991, se suscribe el Tratado de Asunción que va a dar nacimiento al Mercado Común del Sur -MERCOSUR- el que, aparentemente, responde a estas nuevas estra-

tegas de integración. Pone el acento en la liberalización comercial y financiera y sobresale el mercado como protagonista principal del proceso.

En el marco referenciado, se consideró necesario acotar el problema de esta investigación a las *limitaciones del MERCOSUR como modelo de integración*, el que por su parte sugiere un conjunto de interrogantes que este estudio se propuso responder: *¿cuál es el comportamiento del Estado en este proceso?; ¿puede resolver el problema de la heterogeneidad de los países integrantes?; ¿prevé políticas de compensación de los eventuales costos y beneficios de la integración entre sus socios?; ¿su funcionalidad institucional es capaz de llevar el proceso adelante en forma independiente de los intereses coyunturales nacionales?*

Ello implica que desde la variable central *-modelo de integración-* se articulen un conjunto de dimensiones particularizadas como son la económica, social y jurídica que se constituyen en los subtemas abordados.

## 1.2. EL PROCESO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA.

Por medio de una articulación de aspectos teóricos e históricos se efectuó un análisis descriptivo, interpretativo, retrospectivo y global del proceso de integración latinoamericana. Esta metodología permitió identificar los elementos limitantes del modelo o modelos adoptados, facilitando, a posteriori, un abordaje comparativo con el MERCOSUR para determinar las similitudes y diferencias. El análisis se restringe a los *antecedentes mediatos, como expresión de la primera etapa de esquemas de integración en nuestro subcontinente, e inmediatos del Tratado de Asunción, como reflejo de las transformaciones que han operado en la concepción misma de la integración.*

Como el propósito de esta investigación no es limitar el análisis a modelos formales que cumplan todas las exigencias de una metodología científica, ya que la integración económica carece hasta la actualidad de una teoría científica debidamente comprobada por los hechos, la interpretación se efectuó en base a los condicionantes

derivados de las relaciones que se dan entre el proceso mismo de integración con la sociedad y economía en que dicho fenómeno se verifica. Ello posibilitó confrontar el contexto en el que se genera el mismo con el modelo de integración adoptado, a fin de apreciar su grado de adecuación a las condiciones de la realidad.

El punto de partida se ubicó en la posguerra, ya que recién con la finalización de la segunda guerra mundial la integración toma cuerpo a través del surgimiento de proyectos concretos en los diferentes continentes\*, como manera de enfrentar las nuevas condiciones que imponía el reordenamiento económico internacional y el modelo de acumulación capitalista.

### **1.2.1. Antecedentes mediatos. Los orígenes de la integración regional.**

#### **1.2.1.1. El contexto económico y social de posguerra.**

A diferencia de Europa donde primaron los motivos políticos comunitarios<sup>7</sup>, en América Latina la integración fue adoptada como un instrumento de las políticas de desarrollo tendiente a superar, a través del comercio, la desfavorable inserción de estos países en las corrientes de intercambio mundiales.

En efecto, Felipe Herrera sostiene: «...el orden internacional, tanto político como económico, ha estado permanentemente

---

\* Los antecedentes inmediatos de la integración económica europea pueden encontrarse en la creación de la Unión Europea de Pagos, que estableció un sistema multilateral de pagos; la Organización Europea de Cooperación Económica -OECE, 16 de abril de 1948- institución creada para administrar la ayuda recibida de parte de EE.UU a través del plan Marshall y el Benelux -experiencia limitada de integración- cuyo objetivo estaba dirigido a la creación de una unión aduanera, comenzando de esta manera la liberalización arancelaria entre los países y la coordinación de políticas económicas. En 1950 Robert Schuman propone la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero -CECA-, concretándose a través del Tratado de París -abril de 1951-, como forma de superar los viejos conflictos entre Francia y Alemania que motivaron la guerra. En base al informe que elaborara Paul Spaak, como resultado de la conferencia de Messina de junio de 1955, se crea la Comunidad Europea de Energía Atómica -EURATOM- y la Comunidad Económica Europea -CEE-, por el tratado de Roma -25 de marzo de 1957-. TAMAMES Ramón, «Estructura Económica Internacional», Alianza Editorial S.A., Madrid, España, 1970, p. 193 a 238.

<sup>7</sup>LAREDO Iris, «América Latina en el sistema internacional, la integración regional...», op. cit., p. 26 a 27.

ligado a la distribución del poder internacional. La igualdad formal de los Estados en el plano internacional, ha convivido con la desigualdad en la práctica, en la que los más fuertes han desempeñado un papel de mayor hegemonía...las grandes potencias tienen poderes especiales, legitimados cuando se les reconoce primacía o poder de veto e iniciativa, o de facto, cuando recurren a la fuerza militar o económica...», ello se ha visto reflejado en la constitución del orden internacional de posguerra, que representó el predominio de EE.UU. en el campo económico y en el plano diplomático-militar el surgimiento de una disputa, principalmente ideológica, entre el Este y el Oeste caracterizada como la guerra fría<sup>8</sup>.

A nivel económico comenzó la reconstrucción de Europa y un reordenamiento del mercado internacional a través de los acuerdos de Bretton Woods de 1944 que dieron origen al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF- y al Fondo Monetario Internacional -F.M.I.-. Con la misma finalidad de contribuir al reordenamiento de posguerra, producto de la Carta de la Habana, se crea el Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas -GATT-. La institucionalidad creada permitió un crecimiento económico y un incremento importante en el comercio internacional. El sector industrial apoyado en ciertas ramas como: la automotriz, metalmecánica, química, petroquímica, siderurgia, acero, electrodomésticos y alimentos, fue el nervio motor del crecimiento. El volumen de las exportaciones mostró un incremento del 8,5 % anual -significativamente mayor que las tasas de crecimiento de la producción industrial e incluso del Producto Bruto Interno-, constituyéndose, de esta manera, en el factor clave del crecimiento económico de los países industrializados. América Latina, contrariamente, basó su dinamismo en la expansión del mercado interno<sup>9</sup>.

En consecuencia, el principal escollo que debían sortear los países latinoamericanos en el mundo de posguerra era el desequilibrio externo, producto de las relaciones asimétricas y las desigualdades de

<sup>8</sup>HERRERA Felipe, «América Latina: Desarrollo e integración», Edit. Emisión, Chile, 1986, p. 98.

<sup>9</sup>MELLADO Noemí B., «El comercio exterior de América Latina y la integración», Cuadernos del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1989. p. 4 a 5.

comercio con los países industrializados de entonces; convirtiéndose, de esta forma, en el elemento impulsor de los planes integracionistas<sup>10</sup>.

Simultáneamente, en el seno de estos países coexistían dos concepciones bien definidas sobre políticas económicas, una liberal y otra más desarrollista. «Ello expresaría el fraccionamiento del poder, los distintos intereses sectoriales y las diferentes alternativas ideológicas existentes en las sociedades latinoamericanas, en la época en que se ha de intentar iniciar el proceso de integración económica regional»<sup>11</sup>.

Para la concepción estructuralista de la CEPAL, la industrialización aparece así, como centro de la política de desarrollo tendiente a superar la condición periférica de los países latinoamericanos, de allí la necesidad de encarar un verdadero proceso industrializador con la participación activa del Estado.

Promocionaba, en forma simultánea, la creación de un mercado común con el objetivo de lograr un desarrollo industrial endógeno y economías de escala, a fin de superar la vulnerabilidad externa de estos países. El comercio exterior permitiría, así, un mejor posicionamiento para importar equipamientos y diversificar las estructuras productivas asimilando la innovación tecnológica. No se concebía a la integración como aislamiento, sino que se trataba de fomentar al mismo tiempo el comercio intra-región, acelerar la industrialización, aumentar el coeficiente de participación en el comercio de los productos industrializados, intensificar las importaciones extra-región- en la medida que el desarrollo económico lo requería conforme a las transformaciones de las estructuras internas de las economías- y, de este modo, variar la composición de las corrientes de comercio<sup>12</sup>.

La integración era percibida como alternativa a la condición agroexportadora o mineroexportadora de los países latinoamericanos y modificaría, así, la forma de inserción de sus economías en el concierto internacional.

Bajo la influencia del pensamiento dominante en la década

<sup>10</sup> WIONCZEK Miguel, «Integración de América Latina: Experiencias y perspectivas», Fondo de Cultura Económica, México, p. 5 a 6.

<sup>11</sup> VACCHINO Juan Mario, «Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI», Edic. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1983, p. 23.

<sup>12</sup> GURRIERI Adolfo, op. cit., p. 466 a 514.

de los 50 y el ejemplo de la Comunidad Económica Europea<sup>13</sup>, se edificaron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC- y el Mercado Común Centroamericano-MCCA-. *Desde el punto de vista instrumental, sólo recogieron parcialmente el referente teórico de la doctrina de la CEPAL. En la práctica lo desvirtuaron al adoptar un esquema comercialista -zona de libre comercio o uniones aduaneras-*.

En este cambio tuvo influencia el sistema normativo del GATT, especialmente el art.24\*, como así también la posición de EE.UU. que recomendaba ceñirse a dichas disposiciones. Es así como la idea originaria de integración debió confrontar, desde un comienzo, con una realidad compuesta por intereses divergentes intra y extrarregionales\*\*.

### 1.2.1.2. La ALALC.

En esta etapa, el proceso de integración se estructura según las reglas del GATT, es decir con plena sujeción al principio de libre competencia en la distribución de actividades y recursos en el nuevo espacio económico. En consecuencia, los objetivos explícitos incorporados finalmente al Tratado de Montevideo -suscripto el 18 de febrero de 1960 y que entró en vigor el 1 de junio de 1961- se redujeron a los siguientes:

- Establecer en forma gradual y progresiva un mercado común latinoamericano -Preámbulo y artículo 54-.

Según Salazar Santos, la postulación de la formación del Mercado común latinoamericano, como meta última del proceso de integración, fue a guisa de buenos propósitos pero no de compromisos formales, sólo se establecieron obligaciones para formar una zona de

<sup>13</sup> STAHRINGER Ofelia y colaboradores, «La Integración del Cono Sur Americano en los 90. Los factores condicionantes y actores involucrados», en: «Estado, Mercado y Sociedad...», op. cit., p. 43.

\* El tratamiento de la zona de libre comercio y unión aduanera como excepciones al principio de la cláusula de la nación más favorecida se efectúa en «Aspectos Jurídicos», Cap. II. Véase también, RIOSECO Alberto, «Evolución jurídica e institucional del GATT», en: Integración Latinoamericana, N.67, abril 1982, año 7, INTAL, Buenos Aires, Argentina, p. 40.

\*\* Para el tratamiento de esta temática véase, SALGADO Germánico, «El Mercado Regional...», op. cit., p. 92

libre comercio<sup>14</sup>.

- Liberar lo esencial del comercio recíproco -artículo 3-
- Expandir y diversificar el comercio recíproco y promover la progresiva complementación de las economías de la zona -artículo 10-

*¿Cuál era el sustrato lógico de este modelo de integración?*

*El espacio regional abarcaba economías heterogéneas con escasa relación comercial y una débil base industrial, en virtud de ello, la lógica del modelo se centraba en la necesidad de superar la estrechez de los mercados nacionales, cuya limitación dificultaba el proceso de industrialización. Al mismo tiempo, se transformaba en un espacio económico atrayente para las inversiones extranjeras permitiendo, todo ello, un mejor posicionamiento internacional. Estas razones motivaron la adopción de acuerdos recíprocos de disminución de tarifas aduaneras y de libre comercio. Para su concreción el instrumento escogido fue el comercio, cuya base de sustentación teórica se encuentra en la teoría clásica del comercio internacional.*

En el mismo sentido, Vacchino afirma que el Tratado de Montevideo se adscribió al enfoque comercialista y liberal de la integración. «...Como es de rigor señalarlo, *la idea central hacia la que convergen todas las disposiciones del Tratado es la expansión de los intercambios comerciales entre los países miembros. El lugar que se confiere a la instrumentación de esta meta sobresale notoriamente y no tiene punto de comparación respecto al tratamiento concedido a otras motivaciones básicas de la integración, como las relacionadas con el cambio de las estructuras económicas (e industriales en particular) o con el establecimiento de una política común respecto de terceros países, prácticamente ignoradas.* La expansión de los intercambios recíprocos se asegurará, según el tratado, por el establecimiento de una zona de libre comercio...»<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> SALAZAR SANTOS Felipe, «Bilateralismo y multilateralismo», en: Integración Latinoamericana, N.11, INTAL, Buenos Aires, Argentina, marzo de 1977, p. 101

<sup>15</sup> VACCHINO Juan M., «Integración Latinoamericana. De la ALAC...», op. cit., p. 53.

Pese al amplio período de transición que las partes contratantes acordaron, la ALALC no logró establecer una zona de libre comercio entre sus miembros. Si bien en los primeros años de vigencia el comercio recíproco tuvo una expansión importante, nunca llegó a superar más del 15 % del total del intercambio exterior global de los países integrantes.

El fracaso de la ALALC ha sido apreciado desde diferentes perspectivas y con variadas ideologías, pudiendo las razones sintetizarse en las siguientes:

- *El escaso grado de entrelazamiento económico entre los países*, debido a la insuficiencia de oferta y demanda de bienes, a la carencia de infraestructura en transportes y comunicaciones, a la preferencia por los productos de los países desarrollados y al mantenimiento de las restricciones no arancelarias; llevó a que la liberación arancelaria alcanzada 10%, no produjera mayores efectos.

- *La falta de aptitud competitiva en los países de la región*. Es necesario aclarar que en sus entrañas, el Tratado de Montevideo llevaba implícito su fracaso, debido a la misma normativa, ya que si bien establecía que en un período de 12 años debía lograrse una zona común, la negociación era por productos o grupos de productos en base a listas nacionales. Como afirma Laredo, sólo se incluían en estas listas aquellos productos que gozaban de ventajas comparativas y que antes de iniciado el proceso se comercializaban bilateralmente. En consecuencia, la reducción se limitó a aquellos bienes que, por falta de una producción propia, no provocaban mayores temores para competir<sup>16</sup>; agregando a ello -como ya se manifestara- la insuficiencia de una producción acorde para la exportación.

- *La ausencia de coordinación de las políticas macroeconómicas nacionales entre sus integrantes*. Ya, en los años de vigencia de ALALC, Felipe Herrera señalaba esta limitación del esquema adoptado «...no se puede esperar que el libre juego de las fuerzas estimuladas por el simple expediente de concesiones comerciales recíprocas, determine un vigoroso proceso de desarrollo inte-

<sup>16</sup> LAREDO Iris M., «Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)», en: Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, Argentina, setiembre-octubre de 1991, p. 6, 7 y 9.

grado, si es que paralelamente no hay coordinación en los aspectos fiscales, monetarios, tributarios y de programación regional de las inversiones por lo menos en ciertos sectores básicos de la industria...»<sup>17</sup>.

- *La desigual distribución de los costos y beneficios*, llevando a los países de mayor desarrollo relativo a concentrar importantes beneficios comerciales intra-regionales, mientras que el resto mantenía o agudizaba sus saldos deficitarios. Al decir de Vacchino «... existen fuertes evidencias en el sentido de que las oportunidades de intercambio, promoción e inversiones inducidas por el proceso de integración fueron aprovechadas en su mayor parte por los países más grandes e industrializados, que siguieron teniendo una elevada participación en el comercio intrazonal (y en el de manufacturas en particular)...»<sup>18</sup>. Ello fue producto de la falta de prevención en los mecanismos de compensación de costos y beneficios que trae aparejado cualquier esquema de integración y de liberalización del comercio.

Con relación a los costos y beneficios existen dos enfoques, por un lado, la teoría neoclásica de las uniones aduaneras -de Viner- mide esa distribución en términos de creación o desviación del comercio<sup>19</sup> y por el otro, la que mide los resultados en función de la participación de los países en la localización de la nueva industria que la integración posibilita -Salgado-<sup>20</sup>.

- *La disfuncionalidad institucional*. La ausencia de organismos integrativos provocó que las políticas de integración dependieran de los funcionarios de turno. «Ese es también un rasgo de la integración comercial clásica, que puede prescindir de instituciones fuertes, dada la primacía del funcionamiento automático del mercado», afirma Salgado, y, en igual sentido, Vacchino<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> HERRERA Felipe, op. cit., p. 230.

<sup>18</sup> VACCHINO Juan M. «La ALADI: instrumento de integración latinoamericana de los años ochenta?», en: Análisis: Dictámenes y Estudios, N.81, Instituto de Asuntos Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, Caracas, marzo de 1982, p. 2.

<sup>19</sup> FRENCH-DAVIS R. y GRIFFIN K.B., «Comercio internacional y políticas de desarrollo económico», Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 174 a 206.

<sup>20</sup> SALGADO Germánico, «El Mercado Regional...», op. cit., p. 106.

<sup>21</sup> SALGADO Germánico, «Integración Andina y apertura externa», en: «Integración regional y globalización», Nueva Sociedad, N. 125, Caracas, Venezuela, mayo-junio 1993, p. 133. VACCHINO Juan M., «Integración Latinoamericana. De la ALALC...», op. cit., p. XIX.

- *La ausencia de una auténtica voluntad política que le diera un horizonte*, debilitaba el proceso y dificultaba armonizar los intereses divergentes de los estados parte, viéndose agudizado esto por la falta de participación social. Respecto a esta razón existen dos líneas argumentales: la que destaca esta ausencia -Casas González Antonio<sup>22</sup> - y la sostenida por García Martínez -citado por Vachino- quien considera que el incumplimiento de objetivos y metas del proceso no resultarían en modo alguno de esta falta de voluntad<sup>23</sup>.

- *La inestabilidad democrática regional*. La interrupción de los procesos democráticos en la década de los 70, afectó a los esquemas de integración debido al papel principal que le otorgaran los gobiernos militares a las hipótesis de conflicto.

- *Diferencias estructurales económicas y sociales de los países miembros*<sup>24</sup>.

*Como se podrá apreciar, debido a una multiplicidad de causas y obstáculos, sus resultados no respondieron a la lógica original y demostraron la inadecuación del modelo a la realidad latinoamericana*. Este juicio crítico se ve corroborado por los entrevistados en la encuesta que forma parte de esta investigación. En los resultados sobre «Opinión respecto al funcionamiento de los organismos de integración», se expone una evaluación «insatisfactoria» para la ALALC, por parte de los sectores argentinos, e «indefinida», por los brasileños.

A fines de la década de los 60 y debido a que el proceso no indujo a cambios en la disminución de las disparidades en los niveles relativos de desarrollo e industrialización de los países, sino que - como ya se expresara- las corrientes comerciales intraregionales sólo favorecieron a los países de mayor desarrollo económico relativo - Argentina, Brasil y México-, surge el Grupo Andino.

Si bien en este estudio no nos ocuparemos del Grupo Andino, por su trascendencia debemos incluir una somera referencia.

Este esquema de integración resultó ser producto de un proceso que se inicia en 1966 con la Declaración de Bogotá y culmina

<sup>22</sup>CASAS GONZALEZ Antonio, «Reflexiones sobre el futuro de la ALALC», en: Integración Latinoamericana, N. 40, INTAL, Buenos Aires, Argentina, octubre de 1979, p. 14 a 16.

<sup>23</sup>VACCHINO Juan M., «Integración Latinoamericana. De la ALALC...», op. cit., p. 133.

<sup>24</sup>SALGADO Germánico, «El Mercado Regional...», op. cit., p. 106 a 110.

el 26 de mayo de 1969 con la suscripción del Acuerdo de Cartagena, por la insatisfacción de los países andinos con los resultados del proceso de la ALALC. Su objetivo se encontraba centrado en conformar un espacio económico más homogéneo a fin de alcanzar una dimensión que permitiese una negociación equilibrada con los países de mayor desarrollo relativo del esquema del Tratado de Montevideo y superar, de esta manera, la atonía que padecía ese proceso.

*Aunque en este proceso se buscó un mayor nivel de profundización que en la ALALC y tuvo adelantos instrumentales e institucionales resultó ser incapaz para resolver las heterogeneidades estructurales entre sus miembros.*

### 1.2.1.3. El nacimiento de ALADI.

Durante los gobiernos militares en la región, el clima político era adverso a la integración. Se privilegiaban las cuestiones geopolíticas y las hipótesis de conflicto. De esta forma el ideal de integración que abarcase a todos los países latinoamericanos, como así también a los sectores económicos en general y el fortalecimiento de la mejor posición negociadora frente al mundo, quedaron desviados hacia otros proyectos parciales.

Los efectos sobre el desarrollo industrial y el comercio exterior no se produjeron conforme a lo esperado; ya antes de la crisis económica y de la deuda de los 80, los esquemas de integración se encontraban prácticamente paralizados.

Es así que, en la reunión del 12 de agosto de 1980, en Montevideo, los miembros del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la ALALC firmaron un nuevo tratado, denominado oficialmente como Tratado de Montevideo de 1980, que crea la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-, en sustitución de la ALALC. Sin embargo, subsistirían los acuerdos alcanzados en el marco del Tratado anterior.

*Esta entidad resulta menos ambiciosa debido a que sólo promueve la creación de un área de preferencia económica. A pesar de que en el art. 1 del Tratado se expresan los objetivos del proceso como tendientes a «..promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región...» y se propone a largo plazo*

*el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano, no se establece plazo alguno para el logro de este último objetivo, postergando «sine die» la constitución del mercado común entre los países asociados.*

Vacchino observa en el Tratado de 1980 una gran distancia entre sus fines, ambiciosos e integrales, y sus funciones, sosteniendo que, «el artículo 2 limita las funciones básicas a la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el estímulo de las acciones de cooperación que coadyuven a la ampliación de los mercados. En esta definición de funciones se enlazan dos puntos de vista: *una concepción primaria y estrecha de la integración propiamente dicha, y un conjunto de modalidades de cooperación y complementación multinacional, que en su mayor parte se plantean y se resuelven dentro del campo tradicional de los acuerdos inter-estatales o internacionales*»<sup>25</sup>.

Para encuadrar el conjunto heterogéneo de acciones y guiar el funcionamiento de la Asociación hasta el logro de sus objetivos o metas, el art. 3 del Tratado enumera los principios básicos: pluralismo, convergencia, flexibilidad, multiplicidad y tratamiento diferencial, que vienen a sumarse a los principios de reciprocidad y tratamiento de la nación más favorecida, que regían durante la ALALC\*.

La clave instrumental reside en los acuerdos de alcance regional y parcial que se pueden suscribir entre los países miembros, con la única condición de quedar abiertos a la adhesión de otros integrantes, conteniendo una cláusula obligatoria de convergencia - multilateralización progresiva negociada-.

Si bien la ALADI mantiene como meta final la creación de un mercado común, abrió el camino para el libre comercio bilateral o subregional y para acuerdos de complementación económica, *renunciando, como se expresara, a mecanismos y plazos fijos para el logro de su objetivo final, como así también de obligar a los países miembros a participar de un programa general y único de integración comercial.*

<sup>25</sup> VACCHINO Juan M., «Integración Latinoamericana. De la ALAC...», op. cit., p. 150.

\* Estos principios serán analizados en «Aspectos Jurídicos», Cap. II, al analizarse la compatibilidad del proceso de integración del MERCOSUR con la ALADI.

Después de este análisis global de las experiencias de integración en las décadas de los 60 a los 80\*, podríamos concluir, coincidiendo con Vacchino<sup>26</sup> que, *mientras la integración latinoamericana resultó ser siempre un objetivo marginal en las estrategias y políticas nacionales, las relaciones con los países centrales ocuparon una posición de privilegio en sus agendas internacionales, de allí la elección del modelo de integración de mercados. Ello afectó a la ALALC en sus objetivos y medios, quedando reducidos a los aspectos mercantiles, como así también, a la incapacidad de las instituciones para revertir la situación de marginalidad en el sistema internacional y disminuir, al menos, las heterogeneidades de los países miembros.*

*La ALADI, como continuación de un modelo y respondiendo a la misma ideología que inspiró a su antecesora, implica una renuncia expresa a la profundización del proceso integrador. Tampoco existe en ella ningún elemento que haga suponer la alteración de las condiciones que se mencionaran, para promover las reformas indispensables acorde a la realidad socio-económica de América Latina.*

Lo manifestado se ha visto corroborado por la investigación que en 1985 efectuó el Instituto de Integración Latinoamericana al encuestar a los sectores dirigentes argentinos. El trabajo de campo arrojó como resultado que un 74% de los entrevistados consideró que, todos los organismos de integración se encontraban en crisis o ninguno funcionaba satisfactoriamente. De ese porcentaje la mayor crítica se centró en ALALC-ALADI y Pacto Andino. Esta crítica halló su justificación en el incumplimiento, por parte de los organismos, de los objetivos propuestos en su creación<sup>27</sup>. Resultados, en términos generales, similares arrojan el trabajo de campo realizado en la presente investigación. En éste, en el caso argentino, la crítica se centró en ALALC-ALADI y Pacto Andino y en Brasil, en el Pacto Andino \*\*.

\*Para el análisis de las décadas 70 al 90, véase «El Rol del Estado».

<sup>26</sup> VACCHINO Juan Mario, «Integración Latinoamericana. De la ALALC...», op. cit., p. 221.

<sup>27</sup> AA.VV., «Los sectores dirigentes...», op.cit., p. 115 y 121.

\*\*Véase, «Opinión de los actores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas», Cap., «Opinión sobre el funcionamiento de los organismos de integración».

## **1.2.2. Antecedentes inmediatos. La gestación del Tratado de Asunción.**

### **1.2.2.1. El contexto económico y social de la década de los 80.**

En la década del 80, los países latinoamericanos entraron en su peor crisis desde la gran depresión de los 30, la cual no ha sido aún superada pese a que los agregados monetarios parezcan mejorar. Sus componentes son: el inmanejable endeudamiento externo, el deterioro en los términos del intercambio, la caída de la participación en las exportaciones mundiales e intraregionales -por la necesidad de reducir importaciones-, la salida neta de capitales y la agudización de los conflictos sociales como su secuela en términos de pobreza, heterogeneidad estructural y marginación social.

En esta crisis se dieron cita, por un lado, el agotamiento del patrón de crecimiento económico interno -basado en la sustitución de importaciones con una desigual distribución de la riqueza y subvaloración de la competitividad del sector externo- y, por el otro, las transformaciones que han tenido lugar en el modelo de acumulación de posguerra y en las formas de producción y relaciones de trabajo que han alterado la inserción de estas economías en el contexto mundial.

En efecto, las bases del régimen de acumulación fordista fueron establecidas entre las dos guerras mundiales en los Estados Unidos y las políticas económicas keynesianas constituían un ingrediente de la regulación de las economías nacionales. Estos principios fueron difundidos al resto de los países centrales a través del orden económico de posguerra<sup>28</sup>. Ya a comienzo de los años 70 se puso de manifiesto la mutación del sistema a través de las perturbaciones monetarias.

También aparece un cambio cualitativo dado por un nuevo modelo productivo que afectó la dinámica sectorial del comercio internacional. Los intercambios de productos primarios perdieron su

---

<sup>28</sup> CICCOLELLA Pablo J. y FERNANDEZ CASO María V. «Las condiciones actuales para la integración en América Latina. Perspectivas e interrogantes del MERCOSUR», en: «Modelos de Integración en América Latina...», op. cit., p. 139/171.

dinamismo al igual que las manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que las manufacturas de bienes de consumo y capital como la tecnología, beneficiarias de los efectos de la investigación y el desarrollo, son las que más crecen, lo que ha provocado un cambio en el rol de los países en el concierto internacional; acompañado esto, por un fuerte desequilibrio de las balanzas de pago.

Coetáneamente, se produce el advenimiento de los gobiernos democráticos en la región y en el ambiente latinoamericano cunde la preocupación por su futuro. Reflejo de ello es la Primera Conferencia Económica Latinoamericana de Jefes de Estado, celebrada en Quito, Ecuador, donde se hace una exhortación a la solidaridad y acción conjunta de los países frente a la grave problemática del endeudamiento. Allí comienza el camino de las manifestaciones de acción conjunta latinoamericana en el terreno político y de política económica, tales como el Consenso de Cartagena, el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo y, después, el Mecanismo de Consulta y Concertación Política denominado como Grupo de los Ocho. Por otra parte dentro del esquema de ALADI, se pone en marcha la Rueda Regional de Negociaciones.

Siguiendo la misma línea de acción, en 1985 se produjo el encuentro de los presidentes Sarney y Alfonsín para inaugurar un puente internacional que une Puerto Meira, en Brasil, con Puerto Iguazú en Argentina. A partir de allí comienza un diálogo que culmina con la Declaración de Iguazú -30 de noviembre-. Comienza así una nueva etapa en la cooperación económica y política entre Argentina y Brasil.

Este ciclo de la cooperación política se consolida con la firma del «Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo».

El 29 de Julio de 1986, se establece el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil - PICE-, cuyos objetivos pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Acelerar el proceso de integración bilateral.
- Estimular el crecimiento cuantitativo y cualitativo de los intercambios económicos de ambos países.
- Crear un espacio económico común.
- Fortalecer las instituciones representativas y dar estabili-

dad al sistema democrático.

- Propiciar la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías, a través del tratamiento preferencial ante terceros mercados y la armonización progresiva de políticas económicas.

Los principios para la ejecución del programa son: gradualidad, flexibilidad, progresividad y equilibrio, con énfasis en la integración intrasectorial. Entre el período 1986/89 se firmaron 24 protocolos, muchos de los cuales no llegaron a ser implementados.

Sin embargo, como afirmara Salgado, *«la coyuntura económica por la que atravesaban Argentina y Brasil, no era precisamente propicia a una integración profunda, aunque ésta fuese selectiva. Los gobiernos de Alfonsín y Sarney, los primeros regímenes democráticos y civiles después de un largo interregno de gobiernos militares, se debatían en los momentos más duros de políticas estabilizadoras y de ajuste de enorme dificultad. Las circunstancias que entonces se vivían y lo que sucedió después indican que la motivación fue primariamente política»*<sup>29</sup>. Lo cierto es que se mantuvieron las fuentes de desequilibrio del comercio y en 1988 Brasil concentraba saldos acreedores por más de 1900 millones de dólares, conforme se aprecia infra<sup>30</sup> -ver Cuadro 2-.

*Tampoco tuvo efectos dinámicos de cambios cualitativos en la estructura del comercio por la falta de articulación del esquema de integración con una política industrial definida*<sup>31</sup>.

Frente a los gravísimos problemas que atravesaban las economías de América Latina y a la creciente globalización y regionalización de la economía mundial, los conceptos y *las políticas de integración experimentaron una rápida transformación, recurriendo a una apertura mutua mayor y de ritmos más rápidos, que sigue un curso paralelo con las políticas de apertura externa*

<sup>29</sup> SALGADO Germánico, «Integración latinoamericana y apertura externa», en: Revista de la CEPAL N.42, Naciones Unidas, Chile, diciembre de 1990, p.156.

<sup>30</sup> SCHAPOSNIK Eduardo y MELLADO Noemí B., «Análisis crítico de la Integración Argentina-Brasil», Cuadernos del IIL, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, setiembre 1990.

<sup>31</sup> PORTA Fernando y FONTANALS Jorge, «La integración intraindustrial: el caso del Acuerdo Argentino-Brasileño en el sector de bienes de capital», en: Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, año 14., N 152, diciembre 1989, p. 14 a 25.

*implementadas.*

En este contexto surge el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo, suscripto el 29 de noviembre de 1988, entre Argentina y Brasil. El objetivo propuesto era alcanzar, en una primera etapa, una zona de libre comercio de alcance general, en un plazo de diez años, mediante una liberalización amplia, arancelaria y no arancelaria, del comercio de bienes y servicios. Una vez lograda la armonización de políticas necesarias se conformaría, en una segunda etapa, un mercado común.

**1.2.2.2. El dinamismo integrador de los años 90.**

En este marco, el 6 de julio de 1990, los Presidentes de Argentina -Carlos Menem-, y Brasil -Collor de Mello-, firmaron el Acta de Buenos Aires, fijándose como fecha para la concreción del Mercado Común el 31 de diciembre de 1994, reduciendo de diez a cinco años el plazo establecido en el Tratado. Para el logro de esta meta se establece un cronograma de rebajas arancelarias lineales y automáticas a fin de arribar a la fecha prevista con un arancel cero (0).

Tales acuerdos fueron inscriptos por Argentina y Brasil en la ALADI como Acuerdo de Complementación Económica N.14, el 20 de diciembre de 1990 y entraron en vigor el 1 de enero de 1991.

Es así que finalmente se arriba, el 26 de marzo de 1991 en Paraguay, a la suscripción del Tratado de Asunción por parte de los Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que dio origen al MERCOSUR.

El dinamismo que adquiere la integración en los años 90 con el fortalecimiento de los gobiernos democráticos en la región y la adopción de políticas económicas similares se ve reflejado en la creación del MERCOSUR, el SICA, el NAFTA y los Acuerdos de Cooperación Económica que celebra Chile con México, EE.UU. y Venezuela.

La integración ha experimentado un giro hacia un modelo esencialmente comercialista. Y esto parece acelerarse con la institucionalización del MERCOSUR, la Iniciativa Bush -tendiente a la formación de un espacio económico ampliado a nivel continental, (Washington, 27 de junio de 1990), y el Acuerdo de los países del

MERCOSUR con EE.UU. o «4 más uno» -cuyo propósito es compatibilizar la integración regional con la Iniciativa Bush (Washington, 19 de mayo de 1991)».

*Las iniciativas integradoras latinoamericanas están enmarcadas dentro del proceso de liberalización del comercio con terceros países y con una inclinación de apertura indiscriminada a la economía internacional.* Esto ha llevado a la reflexión de algunos analistas -Salgado<sup>32</sup>, Bekerman<sup>33</sup>- sobre si es posible la compatibilización, convergencia o viabilidad de estos procesos en un contexto de apertura.

En el fondo de este planteamiento subyace el viejo dilema sobre si la integración regional es un obstáculo al libre comercio y a la integración en la economía mundial; o si debe privilegiarse al proceso integrador para lograr una mejor inserción en la economía mundial y en este caso, dada la situación de apertura unilateral de los países, cuáles son los cambios a introducir para el logro de este propósito.

Hay una disyuntiva entre liberalización e integración y en esta última opción existen diferencias en cuanto a desarrollar:

- *una estrategia para la integración que apunte a incrementar el comercio, utilizando los recursos existentes en los países miembros* (concepción basada en las ventajas comparativas estáticas); o

- *una estrategia que aspire a lograr cambios estructurales en la competitividad externa conjunta a través de una ampliación cualitativa de la capacidad productiva.* Se trata de producir ventajas comparativas dinámicas.

En el análisis de estas propuestas teóricas se debe tener en cuenta, por un lado, que, *no obstante los innumerables acuerdos, tratados y alianzas, ellos se traducen en asociaciones de países que muestran una importante asimetría en cuanto a sus historias sociales, al desarrollo de sus economías, a la participación en el avance científico y tecnológico; como así también al tamaño y*

<sup>32</sup>SALGADO Germánico, «Integración latinoamericana y ...», op.cit., p. 147 a 169.

<sup>33</sup>BEKERMAN Marta, «Apertura importadora e integración en América Latina», en: «Anais do I Seminario de Universidades pela Integración Brasil e Argentina», Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 12, 13 e 14 de Novembro de 1991, Brasil, p. 271.

***composición de la población, y su superficie y localización territorial.***

Por otro lado, a pesar de las transformaciones que se han operado y que le dan una fisonomía particular al sistema económico internacional -descriptas en el marco teórico general de esta investigación-, lo cierto es que los países centrales recurren a las más diversas formas de proteccionismo en sus relaciones comerciales internacionales, en perjuicio de los países periféricos o subdesarrollados, en abierto contraste con la tendencia que muestran estos últimos a la apertura generalizada de sus economías.

En relación con la corriente de liberalización del comercio exterior que predomina en nuestros países, ella responde a la convicción de la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo y hacer de la exportación el eje dinámico del crecimiento de la economía. La justificación teórica se encuentra en los principios ortodoxos del comercio internacional, «las políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones alejan a la economía de la competitividad en la asignación de recursos», cuyo fundamento se halla en la teoría de las ventajas comparativas -de Ricardo-. Conforme a esta concepción, una vez removidas las trabas al comercio, la libre competencia hará que recobren plena vigencia las ventajas comparativas de un país, en función de la dotación de factores.

***El campo doctrinario subyacente en el dinamismo integrador de América Latina, y que privilegia la integración en la economía internacional, encuentra su fundamentación teórica en el análisis tradicional de la teoría de las uniones aduaneras de Jacob Viner.*** Esta posición parte de la premisa de considerar que los beneficios del librecambio son superiores a los de la integración -Union Aduanera, según la terminología de su autor-. El origen de este mayor beneficio se encuentra en la promoción -por parte del librecambio- del reemplazo de producciones domésticas por importaciones de bajo costo -creación de comercio- y ello deriva en un mayor bienestar\*, en función de la asignación de recursos dados y la especialización

---

\* Hay creación de comercio cuando se sustituye la producción propia por, la de menores costos, del socio y, desviación del comercio cuando se sustituyen las importaciones de terceros, de menores costos, por la del socio, de mayores costos.

internacional<sup>34</sup>.

*El auge integrador parece confiar en los mecanismos del mercado, lo que los convierte en experiencias frágiles y limitadas -amenazadas por una nueva involución-, de no mediar una mayor regulación consciente por parte de los gobiernos democráticos para conducir los resultados hacia los objetivos económicos y sociales deseables. De allí que el propósito de la nueva dinámica sea lograr una mayor vinculación económica intrarregional, como plataforma para lograr una mejor inserción internacional.*

Es a partir de la década del 70, que el modelo de desarrollo endógeno, basado en la sustitución de importaciones, comienza a reemplazarse por el modelo de desarrollo exógeno.

En consecuencia, *a diferencia de lo que ocurriera en los esquemas anteriores, la integración dejó de ser una estrategia defensiva dirigida a la creación de espacios económicos protegidos de la competencia externa, para adquirir una participación activa en las políticas económicas orientadas a la apertura de los mercados, al aumento de la competitividad y las inciativas empresariales*, con el objetivo de disminuir la tendencia a la marginalidad regional en los flujos mundiales de comercio e inversiones. Sin embargo, como indica Bekerman, para que los procesos de integración regional brinden sus frutos -aumento de productividad, como consecuencia de un mejor aprovechamiento de las economías de escala y de especialización, y mejoramiento de la capacidad negociadora externa- deben lograr una «amplia coordinación de políticas macroeconómicas y microeconómicas». Su ausencia puede reproducir regionalmente patrones de especialización intersectorial similares a los del centro-periferia o Norte-Sur<sup>35</sup>.

Resulta necesario resaltar que, aún dentro del modelo de desarrollo exógeno, se plantean dos alternativas de crecimiento orientado a las exportaciones:

- *A través de la liberalización comercial y neutralidad de incentivos* -versión neoclásica, ya que el libre comercio permite el

<sup>34</sup> FRENCH-DAVIS Ricardo, «Distorsiones del mercado y teoría de las uniones aduaneras», en: Integración Latinoamericana N.44, INTAL, Buenos Aires, Argentina, marzo 1980, p. 41 a 47.

<sup>35</sup> BEKERMAN Marta, SIRLIM Pablo, «Política comercial e inserción ...», p. 75.

aprovechamiento máximo de la especialización internacional-

- *Por medio de políticas comerciales e industriales selectivas y activas*. La expansión de las exportaciones debe formar parte de una estrategia global de desarrollo industrial<sup>36</sup>.

Es evidente que América Latina, en general, y Argentina en particular, han elegido la primera opción.

*A modo de conclusión, se sostiene que, si bien las corrientes comerciales de la región con el resto del mundo se intensificaron\*, ello no implica que la elección de la estrategia de integración de mercados, como alternativa para mejorar la inserción internacional, sea de por sí una salida viable al intento de enfrentar el impacto regresivo y desarticulador de nuestras sociedades. Es preciso dotar de contenido a la integración, para luego admitir que la misma sea una salida hacia el objetivo del desarrollo.*

### 1.3. EL TRATADO DE ASUNCION Y LA CONTINUIDAD DE UN MODELO.

Debido a que en forma confusa se emplean los conceptos de integración y cooperación para identificar un mismo fenómeno - cuando conceptualmente son distintos- sin diferenciar los grados\*\*, modelos y contenidos que los caracterizan, resulta necesario plantear, a los fines de poder lograr una clarificación, qué objetivos se persiguen

<sup>36</sup> BEKERMAN M., MARTICORENA A., ídem., p. 254.

\* Nótese que el volúmen de las exportaciones de América Latina, en 1994, se incrementó a una tasa del 8,3%, similar a la de 1992 y, con relación a las importaciones el cuántum aumento en 11,7%, CEPAL, «Balance preliminar...» op. cit.

\*\* Conforme a la clasificación tradicional se distingue: a) Zona de Libre Comercio: Se elimina toda restricción cuantitativa y cualitativa al intercambio recíproco de bienes, manteniendo cada país su arancel respecto a terceros; b) Unión Aduanera: Supone la eliminación de todo obstáculo cuantitativo y cualitativo a los movimientos de bienes y la aplicación de una tarifa externa común -TEC- frente a terceros países; c) Mercado Común: Los países miembros no sólo eliminan las restricciones al comercio recíproco sino que, también, cualquier obstáculo que restrinja la libre circulación de factores de la producción; d) Unión Económica: Se combina la eliminación de obstáculos a la movilidad de bienes y factores productivos, con la armonización de políticas macroeconómicas nacionales; e) Integración Total: Presupone la unificación de las políticas económicas y, además el establecimiento de instituciones comunitarias de naturaleza supranacional cuyas decisiones son obligatorias para los países miembros y sus poblaciones. En la práctica, los múltiples procesos de integración poseen elementos de las diferentes etapas, en: BALASSA Bela, «Teoría de la Integración Económica», Ed. Utcha, México, 1964, p. 2.

o se debieran perseguir por cada uno. De esta manera se puede determinar de cuál integración hablamos y así se logra definir el modelo e identificar los beneficiarios del mismo.

La *integración* desde la cual se trabaja, parte de un concepto estructural y se define como «*el proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados Parte, a partir de intereses comunes, que tiene como objetivo el desarrollo y cuyos mecanismos e instrumentos quedan definidos en el Tratado que le da origen*». Ello implica crear un espacio de solidaridad entre las naciones. En la solidaridad se encuentra la idea de destino común siguiendo a Marchal<sup>37</sup>, pero también ese proceso es voluntario, de naturaleza estructural y dinámica, como afirma Vacchino<sup>38</sup>. El Tratado es el elemento unificador por excelencia, ya que es el reflejo de los intereses colectivos sobre los particulares de los Estados miembros. Mientras que la *cooperación* tiene como propósito «el establecimiento y la concertación de acuerdos y proyectos específicos, múltiples pero autónomos, fundados en el mutuo interés y conveniencia», no se asumen compromisos adicionales, finaliza cuando se cumple el fin determinado o decae el interés que lo motivó<sup>39</sup>.

En la integración subyace un campo doctrinario, como se pusiera de resalto en las líneas teóricas de esta investigación, de principios, valores, fines y medios que dan respuesta en el campo teórico a los por qué, para qué y para quiénes. Por tal motivo, un modelo de integración no es acrítico, contiene siempre un proyecto político consecuente con los objetivos a alcanzar -que alientan el accionar de sus miembros y de las sociedades participantes-, en consecuencia resulta necesario conocer las razones que lo informan, para saber qué modelo de integración se maneja, cuáles son sus objetivos y mecanismos. *El modelo no es único, ni tampoco generalizable, puede ser liberal o dirigista; librado a la fuerzas del mercado o planificado; con interrelacionamiento económico competitivo o complementario; con funcionalidad institucional inte*

<sup>37</sup> MARCHAL André, op. cit.

<sup>38</sup> VACHINO Juan Mario, «Integración económica regional», op. cit., p. 70.

<sup>39</sup> VACHINO Juan Mario, ídem, p. 585.

*gubernamental, comunitaria o mixta; hegemónico o solidario; entre iguales o desiguales; para adquirir un status real o posicionamiento comercial en el concierto internacional; de concentración o distribución de los costes y beneficios de la integración; de inclusión o exclusión social; de crecimiento o desarrollo.*

A los fines de identificar el modelo y, teniendo en cuenta que cada agrupación puede presentar rasgos propios y diferenciables - conforme a la realidad económica, política y social interna y externa en que está inmerso históricamente-, resulta necesario buscar categorías más generalizables, que permitan establecer las similitudes y diferencias. Para el logro de este propósito seleccionamos:

- *Los objetivos perseguidos por el esquema de integración.*
- *La razón o pensamiento teórico que lo informa.*
- *La estructura económica y social de los países.*
- *El rol del Estado, tanto en los países que lo integran como en el propio agrupamiento.*

### 1.3.1. Objetivos.

A los fines que se señalaran, es imprescindible conocer los objetivos expresados por el Tratado de Asunción, como así también sus mecanismos.

El *objetivo formal y explícito es la conformación de un Mercado Común*, y de su Preámbulo se desprenden sus *objetivos finales* que son: *lograr el desarrollo económico con justicia social, lograr una adecuada inserción internacional y mejorar la calidad de vida de sus habitantes*. Estos objetivos no difieren de los que tradicionalmente se expresaran en los tratados constitutivos de los agrupamientos económicos de América Latina -ALALC, ALADI, Tratado de Integración Argentina-Brasil, como antecedentes del MERCOSUR, pero en ello tampoco se diferenció el MCCA.

En el mismo Preámbulo se establece, por una parte, como prerequisite para lograr el objetivo del desarrollo económico con justicia social, la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales a través de la integración. Por otra parte, se considera que para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, es

necesario promover el desarrollo científico y tecnológico y modernizar las economías, para ampliar la oferta y calidad de los bienes y servicios disponibles.

***El tamaño del mercado se convierte así en condicionalidad o motor del desarrollo económico con justicia social y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes se obtendrá, con el aumento cuantitativo y mejoramiento cualitativo de la oferta de bienes y servicios.***

De lo expuesto se desprende que ***la naturaleza intrínseca del modelo es mercantil y los instrumentos adoptados para la conformación del Mercado Común son, también, esencialmente comerciales:***

- Programa de liberación comercial, consistente en rebajas arancelarias, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de toda restricción no arancelaria.

- El establecimiento de una tarifa externa común -TEC-, que incentive la competitividad de los Estados parte.

- La adopción de una política comercial común con relación a terceros países y coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales. Ello significa que la coordinación de políticas se agota, en lo comercial, con relación a terceros, mientras que en otros aspectos, a nivel internacional, quedan en libertad de acción.

Las bases de partida son evidentes: ***alcanzar un grado comprometido de integración, en todo caso no menor al de una Unión Aduanera.*** A ese modelo central se le podrían ir incorporando nuevos países (caso del ofrecimiento efectuado a Chile por los países del MERCOSUR y, a su vez, la propuesta del gobierno chileno de sumarse como miembro asociado; o la incorporación de Bolivia a un status de observador -Acuerdo Presidencial de Colonia del Sacramento, Uruguay, del 17 de enero de 1994-)\*.

***El modelo resulta claro, como se expresara, libre comercio entre las partes y preferencias comunes frente a terceros -dentro del contexto de apertura y liberalización económica por parte de sus integrantes-. Es fiel reflejo de la nueva concepción integracionista***

---

\* Véase, las implicancias jurídicas en «Aspectos Jurídicos», Cap. II, «Instituciones surgidas del Tratado de Asunción».

*sobre una apertura mutua mayor y de ritmos más rápidos.*

La creación del Mercado Común del Sur estaba prevista para el 1° de enero de 1995, pero por decisión N.13/94 del Consejo del Mercado Común se redefinieron los plazos del proceso, estableciéndose que en lo inmediato los esfuerzos se encontrarían dirigidos a alcanzar una Unión Aduanera con el establecimiento de una AEC.

*Las estrategias adoptadas por los países para el logro de los objetivos enunciados son clásicas y de carácter ortodoxamente economicista-dentro de la integración convencional de mercados-: no existen lineamientos básicos de una política comunitaria, ni sobre los mecanismos de compensación de costos y beneficios de la integración, como de sus consecuencias, agregándose a ello la ausencia de institucionalidad mixta o comunitaria y la falta de medios de financiamiento propio.*

En esta opción, la inversión se convierte en una variable totalmente dependiente del mercado -sin tener en cuenta que las fuerzas del mercado no pueden, por sí solas, producir tasas óptimas de ahorro e inversión allí donde los beneficios son sociales, como en salud y educación, entre otros- y, en consecuencia, no está sujeta a condicionamientos derivados de políticas concertadas a nivel nacional, local y regional.

### 1.3.2. Justificación teórica del modelo.

Como ya se analizara, *la línea teórica que ha dado sustentabilidad a las experiencias de integración de América Latina, y que tiene una influencia ideológica decisiva en el modelo MERCOSUR, es la teoría ortodoxa o convencional de la integración -utilizando la terminología de French-Davis<sup>40</sup>-, ya que todas se han adscripto a la integración de mercados de productos, adoptando la modalidad de zonas de libre comercio o uniones aduaneras.*

Sus raíces se encuentran en la teoría clásica del comercio internacional que diera fundamento a la teoría de las Uniones Aduaneras con sus reformulaciones a través de la crítica y que ya se trataran

<sup>40</sup> FRENCH DAVIS R. y GRIFFIN K. B., «Comercio internacional y políticas de desarrollo económico», Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 9.

al analizar los antecedentes inmediatos del MERCOSUR.

Conforme a esta teoría no toda integración -Unión Aduanera- es en principio conveniente. Hay que medir los efectos -creación o desviación de comercio- y en función de ellos -si hay creación-, resulta imprescindible remover los obstáculos. En tanto, la intervención del Estado, que debe ser prescindente, se encuentra limitada a los aranceles. Cualquier otro instrumento de política económica debe ser neutro.

Como bien lo señalara Ffrench-Davis, en las economías como las nuestras -con heterogeneidades- la creación del comercio puede reducir el bienestar y su desviación, aumentarlo<sup>41</sup>.

Pero aún dentro de este modelo básico -integración de mercados- existe un verdadero divorcio entre la teoría y la motivación del cambio de estructura de producción y comercio -puesta de manifiesto en el mismo Tratado de Asunción, que persigue el cambio cuantitativo y cualitativo de la oferta de bienes y servicios-.

El comercio sobre la estructura productiva actual puede ser importante, pero lo más significativo resulta el aprovechamiento de las posibilidades de intercambio para modificar las estructuras de producción y comercio, es decir los efectos dinámicos de la integración que, según Salgado, no han sido tratados adecuadamente ni por la teoría convencional ni por las teorías alternativas<sup>42</sup>.

El modelo de integración del MERCOSUR responde a la modalidad de integración mercantil y a los postulados ortodoxos clásicos de la teoría de la integración. El libre mercado fue una creación teórica ideal de la escuela clásica, ya que en el mundo actual, la atomicidad y la transparencia del mercado no existen, sino que por el contrario, los mercados son monopólicos u oligopólicos, en donde reina el proteccionismo en sus más variadas formas y los productos no son homogéneos sino cada vez más diferenciados como exigencia del nuevo modelo de acumulación capitalista. «...El llamado mercado, ideológicamente tan de moda, ha sido suplantado en gran medida por la planificación pública y privada. En efecto, hace ya bastante tiempo que las manos visibles del Estado y la empresa

<sup>41</sup> FFRENCH-Davis R., «Distorsiones del mercado y...», op. cit, p. 47.

<sup>42</sup> SALGADO Germánico, «Integración latinoamericana y...», p. 163 a 169.

transnacional han reemplazado en gran parte la mítica mano invisible del capitalismo del *laissez-faire*, si es que éste existió alguna vez...»<sup>43</sup>.

*La integración, entonces, no se acota en los mercados, resulta ser multidimensional-económica, política, educativa, cultural, social-, ni tampoco constituye un fin en sí mismo, ni es beneficiosa por definición, sino que, como se expresara en el prólogo, es una variable dependiente del desarrollo. De allí resulta la necesidad de definir cuál es la sociedad que queremos para nuestro futuro, en suma, cuál es nuestro estilo de vida.*

El desarrollo es un proceso de profunda transformación estructural. No se importa. En consecuencia, la integración como estrategia de desarrollo sólo es funcional en la medida que refleje la real jerarquía de los objetivos sociales.

### 1.3.3. Estructura económica y social de sus integrantes.

*Nuestras unidades nacionales son heterogéneas, presentan diferentes niveles de modernidad y desarrollo y poseen problemas graves de marginación y dualidad social\*. Desde la perspectiva estructuralista los problemas económicos fundamentales de América Latina son de origen histórico y de índole endógena y estructural.*

A juicio de Rosales<sup>44</sup>, se destacan tres características fundamentales en estas economías:

- *La vigencia de un patrón de inserción comercial* que, dadas las tendencias del comercio internacional, conduce a una especialización empobrecedora.

- *El predominio de un patrón productivo desarticulado*, vulnerable, altamente heterogéneo y concentrador del progreso técnico, incapaz, en consecuencia de absorber productivamente el

<sup>43</sup>SUNKEL Osvaldo, «Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización», en: «El sistema centro-periferia en transformación», Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política, N. 11, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, España, 1982, p. 48.

\* Véase «Aspectos Sociales», Cap.I. «Políticas Sociales».

<sup>44</sup> ROSALES Osvaldo, «Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano», en: Revista de la CEPAL N. 34, Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril de 1988, p. 34.

incremento de la fuerza del trabajo.

- *La persistencia de una distribución de ingresos altamente concentrada y excluyente*, que evidencia la incapacidad del sistema económico para reducir de manera perceptible la magnitud de la pobreza.

Según el Informe Mundial sobre Desarrollo<sup>45</sup> en la Argentina, el 20 % de la población participa del 51,6% de la riqueza que genera el país y en Brasil ese mismo porcentaje de población participa del 67,5%, lo que lo convierte en el país con mayor inequidad en la distribución del ingreso. Si tenemos en cuenta la presión fiscal - recursos tributarios en relación al PBI- en los países miembros\*, la misma está compuesta mayoritariamente por impuestos indirectos. La relación en los países desarrollados es inversamente proporcional: la mayor presión tributaria está compuesta por impuestos directos.

Se suma a lo anterior, como problemática, la asimetría existente en las relaciones comerciales de los países miembros y la consiguiente dependencia de los países pequeños -Brasil participa con el 4% de sus exportaciones totales y Argentina con el 16%, frente al 35% de Paraguay y el 40% de Uruguay-.

La base de las relaciones comerciales recíprocas es muy pequeña, tal como se ha puesto de resalto -tanto en volumen\*\* como en su composición-, para lograr un entrelazamiento económico complementario y duradero, de manera tal que, los déficits - coyunturales o relacionados con el tipo de cambio- pueden poner en constante peligro al proceso de integración, tal como ocurre con la reciente devaluación monetaria del 6,16% por parte de Brasil.

La teoría convencional de las Uniones Aduaneras no tiene en cuenta el problema de las heterogeneidades, tanto en el grado de desarrollo industrial y tecnológico, como en la dimensión de los mercados y estructura económica y social. En virtud del criterio de bienestar -asociado a la creación de comercio- pasa por alto la cuestión de la distribución de costos y beneficios, uno de los proble-

<sup>45</sup> Informe sobre el Desarrollo, Banco Mundial, 1993, p. 302.

\* Véase, cuadro «Recursos tributarios con relación al P.B.I.», en «Rol del Estado».

\*\* Las exportaciones intrarregionales se duplicaron en el período 90/94, de 4.100 millones de dólares a 11.400 millones de dólares, mientras que las destinadas a terceros países se caracterizan por su relativa atonía, en «Balance preliminar...», CEPAL, op. cit., p. 28.

mas más graves de las economías latinoamericanas. De este modo, ignora cómo se comporta el sistema económico cuando se libera un mercado plagado de distorsiones endógenas e intrínsecas. Los conflictos que se pueden originar son tan serios que podría verse amenazada la viabilidad de la Unión si no se encuentran mecanismos para compensar los efectos.

Pero si bien, en el MERCOSUR se ha reconocido la importancia de la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes a escala económica, monetaria, industrial, agrícola, servicios, fiscal, de transportes y comunicaciones, aduanera, cambiaria y de capitales, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia, en la práctica se está muy lejos de realizarlo, sobre todo en materia monetaria e industrial -ejemplo de ello, es lo que está ocurriendo con el sector automotriz y la devaluación monetaria por parte de Brasil-\*

Al no existir la definición de un perfil tecnológico productivo propio y un diseño de política industrial conjunta, los sectores de la pequeña y mediana empresa no pueden enfrentar el proceso. En la agricultura el problema es similar, la concentración en los sectores de insumos y agroalimenticios se profundiza, mientras que la involución y la dispersión cunden entre los pequeños productores, por la ausencia de ayuda estatal para resistir la competencia.

***La falta de políticas conjuntas en esta materia conduce a un agravamiento de las desigualdades regionales, ya que tratándose de una integración de libre mercado, los polos de desarrollo continuarán atrayendo capitales, profundizándose las desigualdades regionales. Sus efectos están a la vista -Norte de Brasil, Noroeste y***

---

\*Brasil fijó un cupo para la importación de autos terminados -12750- desde Argentina y, al mismo tiempo baja sus aranceles -del 17% al 2%- para la importación de autopiezas fabricadas fuera del MERCOSUR. Esta actitud genera un perjuicio a las fábricas radicadas en Argentina, con relación a sus costos -importan con un arancel del 18%- en beneficio de los importadores brasileños -autopartistas- debido a que pueden colocar en Argentina sus productos con un arancel 0. Ello encuentra explicación en el abultado déficit comercial que está sufriendo el país vecino y, simultáneamente persigue como propósito reorientar en su beneficio los proyectos de inversión de General Motors, Mazda, Peugeot, Toyota, Chrysler, entre otros que en principio se dirigían hacia Argentina. -Al tiempo de efectuar este trabajo se encuentra en suspenso por 15 días la medida tomada-. También la devaluación monetaria del 6,16% se encuentra motivada por su déficit de la balanza comercial.

*Sur de Argentina-. Más que una integración entre países, se convierte en una integración de regiones<sup>46</sup>, cuyo eje se extiende de San Pablo a Buenos Aires.*

*La prevalencia de los objetivos económicos y la instrumentación comercialista para el logro de los mismos -que caracterizaran a los procesos de integración en Latinoamérica- han dejado de lado aspectos cruciales de nuestras problemáticas\*, demostrando que los instrumentos escogidos no han sido los apropiados. Ello se ve reflejado en la actitud crítica expresada por el universo encuestado y que se expone en «Opinión respecto al funcionamiento de los organismos regionales de integración».*

#### 1.3.4. Rol del estado en el ámbito económico.

Conforme a lo expresado en el prólogo, el papel del Estado, tanto en el proceso integrador como a nivel nacional, se trató como una dimensión, en consecuencia nos remitimos al Título «El Rol del Estado».

No obstante ello, y a partir del análisis que efectúa Aníbal Pinto de los estilos de desarrollo -considerando que tienen plena vigencia y se caracterizan por su rigor científico\*\*- vinculándolos con los sistemas -capitalista, socialista- y estructuras -desarrolladas, subdesarrolladas-, podríamos diferenciar al *liberalismo de las economías mixtas*, conforme al rol del Estado en el ámbito económico y a su justificación teórica.

Conceptualmente, *¿qué se entiende por estilo y cómo se vincula con el modelo de integración?*

<sup>46</sup>MORON DE MARCADAR B., «El comercio internacional y la propuesta neoconservadora del MERCOSUR», en: Revista Nueva Sociedad, N. 133, año 1994, p. 117.

\*Véase, «Aspectos sociales», Cap. I. «Políticas sociales».

\*\*»Cuando muchas tesis políticas y económicas en auge están sustentadas en sofismas y peticiones de principios (como el neoliberalismo), los «estilos de desarrollo» son un ejemplo de rigor técnico. En la metodología matemática utilizada se reproduce en un conjunto de ecuaciones el funcionamiento económico y de ciertas variables sociales en el pasado, y sobre esa base se proyectan políticas alternativas, cuya viabilidad y consecuencias muestra el modelo; todo con total transparencia, haciendo explícito los supuestos y permitiendo el ensayo de cualquier otra alternativa. De tal modo, pueden someterse a «experimentación» y prueba las hipótesis cualitativas». CALCAGNO, Eric. «Evolución y actualidad...». op.citada, p.67

Al analizar los estilos de desarrollo, Aníbal Pinto los define como: «la modalidad concreta dinámica de desarrollo de una sociedad en un momento histórico determinado, dentro del contexto establecido por el sistema y la estructura existente y que corresponde a los intereses y decisiones de las fuerzas sociales predominantes», es una categoría derivada y dependiente de las otras dos -sistemas y estructuras-<sup>47</sup>. Según Calcagno el estilo sería «la opción política, social y económica adoptada dentro de un sistema y estructura»<sup>48</sup> y en el ámbito económico Pinto lo define como: «la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quienes y cómo producir bienes y servicios»<sup>49</sup>.

En el *liberalismo* es la mano invisible del mercado la que asigna los recursos y distribuye sus beneficios. Se basa éste en los principios de la escuela clásica del *laissez-faire* y *laissez passer* -es una concepción ideal que como experiencia histórica, en su forma pura, no se ha dado- a, diferencia de las *economías mixtas* donde el Estado comparte, en mayor o menor medida, con los agentes privados la asignación de recursos o la distribución de los frutos.

Estos dos estilos económicos, en un nivel de abstracción general, se darían tanto en la estructura desarrollada como subdesarrollada, pero el liberalismo sería exclusivo del sistema capitalista, de la misma manera que las economías centralmente planificadas son exclusivas del sistema socialista. Pero aún dentro de este último sistema, se podría diferenciar a aquellas que adoptan mecanismos de mercado.

*En la economía real el estilo predominante es el de economía mixta*, pero adquiere diferentes matices según que el Estado pueda asumirse como responsable, subsidiario o no, de la distribución, asignación de recursos y la estabilización. Las políticas económicas y sociales como así también las de inserción internacional, responden a los estilos económicos alternativos. Cada uno tiene

<sup>47</sup> PINTO Aníbal, «Estilos de desarrollo: conceptos, opciones, viabilidad», en: El trimestre económico, Vol. XLV (3), N. 179, México, julio-setiembre de 1978, p. 566 y 67.

<sup>48</sup> CALCAGNO Alfredo Eric, «Evolución y actualidad de...», p. 55.

<sup>49</sup> PINTO Aníbal, «Estilos de desarrollo: conceptos, opciones, viabilidad», en: El trimestre económico, Vol. XLV (3), N. 179, México, julio-setiembre de 1978, p. 566 y 67.

su código genético, según expresa Calcagno, -que se manifiesta no sólo en la concepción general, sino también en la inserción externa, en los agentes económicos preponderantes, en el perfil industrial y agropecuario, en las políticas de ingreso y de acumulación de capital<sup>50</sup>, de allí que consideremos a la integración como variable dependiente del desarrollo. De esto se deriva que es funcional al estilo de desarrollo que se elija.

Aún si se adopta al mercado como el instrumento fundamental en la asignación de recursos, el rol del Estado en este proceso sigue siendo importante pues el mercado resulta inoperante para destinar medios a la inversión social.

Los mercados necesitan un marco regulador a fin de garantizar, aún, los principios básicos de la competencia en los que la teoría clásica fundamentaba su postura, es decir: la libertad efectiva de ingreso, el acceso a la información y la prevención de las prácticas monopolistas, para facilitar bajo estas condiciones, la asignación eficiente de los recursos.

Ninguno de estos temas puede ser resuelto de forma aislada. *La integración, como estrategia de desarrollo, abarca una compleja red de problemas que se encuentran íntimamente vinculados y requieren alternativas propias.*

#### 1.4. LOS MODELOS DE INTEGRACION

En base a la relación existente entre estilos de desarrollo, sistemas y estructuras y, entre objetivos perseguidos por el modelo, pensamiento subyacente, igualdad o desigualdad entre sus miembros y rol del Estado, hemos utilizado estas categorías para poder clasificar de una manera simplificada los modelos de integración existentes. El análisis, así efectuado, se focaliza en América Latina y los antecedentes del MERCOSUR, que es el objeto de este trabajo.

---

<sup>50</sup> CALCAGNO Alfredo Eric, efectúa un estudio de las interrelaciones que se dan entre las categorías de análisis utilizadas por Pinto, limitándolo a los estilos económico, social y político con el sistema capitalista dentro de la estructura subdesarrollada, en ídem, p. 63.

En esta clasificación hemos tenido en cuenta, por una parte, las categorías generalizables referenciadas y, por la otra, el concepto de modelo, de manera tal que sólo se utilizó a los arquetipos. Todo ello nos permitió lograr una identificación de los modelos, en base a las similitudes y diferencias que hemos venido desarrollando en el transcurso del trabajo.

Este enfoque revaloriza los aspectos cualitativos del desarrollo como así también los de la integración. De este modo, *se reconoce como real la existencia de una pluralidad de estilos de desarrollo y, en consecuencia, de modelos de integración.*

*Ante la rigidez del modelo liberal*, -imperante en América Latina- que parece ser el único valioso y viable para lograr una salida a la estructura del atraso y posicionarse en el hoy «Primer Mundo», *se contraponen el pluralismo de los estilos de desarrollo.* Ello es resaltado por Calcagno al expresar que, «Dentro del discurso neoliberal predominante, parece que el crecimiento es la consecuencia natural de la aplicación de determinadas políticas macroeconómicas y reformas estructurales (privatizaciones, desregulaciones, etc) que espontáneamente lo generan, dinamizado por la economía internacional. Este esquema sería inevitable -no hay otra alternativa- y, además, deseable; por más que sea socialmente injusto, la prosperidad que genera terminará difundándose a otros estratos de la población. Por el contrario, los «estilos de desarrollo» enseñan, ante todo, que existe una pluralidad de soluciones políticas y económicas posibles, donde los beneficiarios y los perjudicados no son los mismos, y que tienen muy distintas implicancias sociales y culturales; además esos estilos no se desarrollan espontáneamente por que se liberen las fuerzas del mercado...sino que se logran y consolidan a través de políticas públicas y procesos políticos...que incluyen además la posibilidad de cambio de sistema y estructura»<sup>51</sup>.

*La definición del modelo de integración* que implica, a su vez, precisar la sociedad que queremos para nuestro futuro, *debe ser producto de una decisión de base social amplia, su ausencia lo*

<sup>52</sup> CALCAGNO Eric, «Evolución y actualidad...», op. cit., p. 66.

<sup>51</sup> MICHEL Albert, «Capitalismo contra capitalismo». Edit. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1a. edición, 1992.

## APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Estructura Sistema	Desarrollada	Subdesarrollada
<b>Capitalista</b>	Liberalismo: Integración en la economía mundial en base a la teoría de los costos absolutos y relativos.	Liberalismo: Igual a la desarrollada
	<p>Liberal: (modelo anglosajón, según Michael Albert). Integración comercialista -de mercados- basada en la teoría ortodoxa de la integración (b)</p> <p>Economía Mixta: Integración entre economías</p> <p>Dirigista: (modelo renano según la denominación del mismo autor) Integración de mercados y políticas (c)</p>	<p>Liberal: Integración comercialista-de mercados-, cuya base ideológica es igual a la desarrollada . . . (d)</p> <p>Economía Mixta: Igual a la desarrollada</p> <p>Dirigista: Integración de mercados y políticas, la misma base ideológica que la desarrollada . . . (e)</p>
<b>Socialista:</b> Modelo de Integración de economías centralmente planificadas (a)		

(a) Consejo de Ayuda Mutua Económica -CAME-. Si bien tiene interés histórico, se lo menciona como experiencia de integración. En América Latina no existe como antecedente.

(b) Ejemplo: NAFTA, se involucra a un país latinoamericano -México-, típico caso de integración hegemónica, entre desiguales.

(c) Relacionado con las teorías del crecimiento económico y la teoría estructuralista de la integración, como base de sustentación de políticas concretas. Ejemplo: Unión Europea.

(d) Primacía de las fuerzas del mercado; con interrelacionamiento económico competitivo; con funcionalidad institucional intergubernamental; hegemónico; entre desiguales; para adquirir un posicionamiento comercial y orientado hacia afuera de la región; de concentración de beneficios y costos de la integración, no interesa el desarrollo económico y social equilibrado; de exclusión social, con base social restringida; cuyo objetivo es el crecimiento económico y el reforzamiento de intereses sectoriales. ALALC -como modelo mercadista pero dentro de una política de desarrollo industrial-, ALADI, MERCOSUR.

(e) Integración de tipo pluridimensional, es compatible con la planificación, posee interrelacionamiento económico complementario; funcionalidad institucional mixta o comunitaria; solidario; mecanismos de distribución de costos y beneficios, interesa el desarrollo económico y social equilibrado; de inclusión social, con base social amplia; orientado hacia la región, para adquirir un status real en la economía internacional y objetivo el desarrollo equilibrado. Ejemplo: Grupo Andino -en su concepción original y no teniendo en cuenta las transformaciones que ha sufrido hasta la actualidad-.

*convierte en un modelo de exclusión social y representativo de los intereses sectoriales.* Ello se vió reflejado en la percepción coincidente de los encuestados, quienes sostuvieron que el MERCOSUR fue producto de la decisión de los gobiernos y de los grandes grupos económicos locales y externos y es este sector el beneficiario del proceso\*.

Dentro de esta línea argumental se considera que, si bien la integración regional es cada vez más necesaria, por razones políticas y económicas, para que ella sea viable y funcional al objetivo del desarrollo *es necesario adecuar los fines perseguidos con los medios adoptados como instrumento.*

*La integración es un fenómeno multidimensional: político, económico, social, educacional, cultural y jurídico.* Si bien es prematuro realizar un balance, hay que tener presente que el MERCOSUR debe enfrentar no sólo el desafío del contexto internacional sino también del regional. Tiene que dar respuesta, a los problemas sociales y educacionales, que existen y son acuciantes, y no únicamente a los económicos, como manera de impedir que se acentúe nuestra asimetría internacional, regional e interna.

La percepción de la multidimensionalidad del proceso integrador fue claramente expuesta por los entrevistados argentinos y brasileños en la encuesta realizada, al definir como limitaciones del modelo MERCOSUR los «aspectos sociales».\*

De allí que *el modelo debe ser la expresión de los objetivos sociales para que se transforme en un núcleo de inclusión social.*

---

\* Véase «Evaluación de las negociaciones gubernamentales» y «Participación social en el MERCOSUR», en «Opinión de los actores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas».