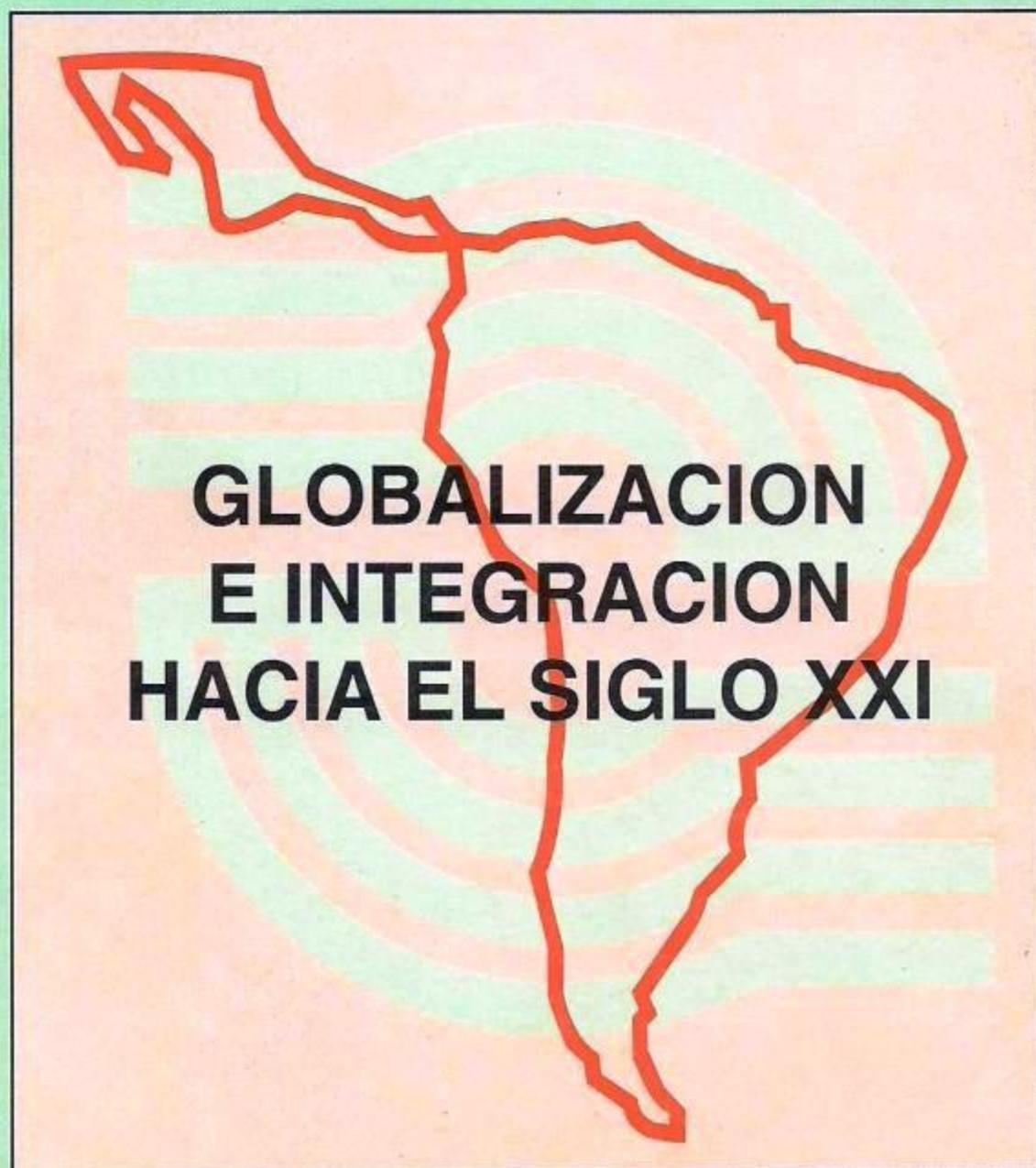


# **APORTES**

## **para la Integración Latinoamericana**

AÑO IV - Nº 4

JULIO 1998



**GLOBALIZACION  
E INTEGRACION  
HACIA EL SIGLO XXI**

**INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA**  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

# **APORTES**

**PARA LA INTEGRACIÓN  
LATINOAMERICANA**

**AÑO III - Nº 4**

**Julio de 1998**



**INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

*En memoria de Eduardo Schaposnik*

# **A P O R T E S**

*para la Integración Latinoamericana*

**Publicación periódica del  
Instituto de Integración Latinoamericana**

## **Comité Asesor: Referato**

José María Aragao  
Adolfo Dorfman  
Aldo Ferrer  
Marcelo Halperín  
Hélio Jaguaribe  
Iris Mabel Laredo  
Germánico Salgado Peñaherrera  
Juan Mario Vacchino

## **Directora**

Noemí Beatriz Mellado

## **Secretarias de Redacción**

María Luciana Ali  
Rita Marcela Gajate

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

**Presidente:** Ing. Luis Julián Lima

**Vicepresidente:** Prof. Alberto R. Dibbern

**Secretario General:** Dr. Claudio Contreras

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Decano:** Dr. Miguel Angel Marafuschi

**Vicedecano:** Dr. Ramiro Pérez Duhalde

**Secretario Académico:** Dr. Claudio Castagnet

**INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

**Directora:** Dra. Noemí Beatriz Mellado

**MAESTRÍA EN INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA  
ESPECIALIZACIÓN EN POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN**

**Directora:** Dra Noemí B. Mellado

**Secretarios:** Marcelo Halperín  
Dr. Sergio Palacios

Queda hecho el depósito que prescribe la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial sin la autorización del Instituto de Integración Latinoamericana o la correspondiente cita de su fuente.

D.N.D.A.

**Abril de 1998. Instituto de Integración Latinoamericana. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. La Plata, Argentina.**  
Calle 10 N°1074. CP:1900 La Plata. Tel/fax (021) 213202  
E-mail: [integra@netverk.com.ar](mailto:integra@netverk.com.ar)

## Homenaje de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales al Profesor Eduardo Schaposnik\*

Creo que los hombres permanecen y trascienden por sus obras, pero resulta difícil resumir cuáles fueron las de Eduardo Schaposnik.

Su personalidad era multifacética: carpintero, imprentero, político, docente e investigador. Pero lo más importante de ella fue su autenticidad frente a la vida, lo que le valió poner al descubierto los defectos que cualquier ser humano puede tener, pero que trata de disimular. Ello originó detractores pero al mismo tiempo amigos, y los que estamos aquí presentes somos nada más que una muestra parcial de la legión que supo cosechar.

Su obra es una expresión permanente de su pensamiento político y compromiso con la democracia, la libertad y los derechos humanos. Ella se plasma en su posición frente a la Universidad, a las Fuerzas Armadas, en materia económica y social.

Así, en "La herencia de la Reforma Universitaria" sostenía que... corresponde crear en la Universidad conciencia de los problemas que la aquejan en relación con su propia estructura y en relación con la sociedad en que se desenvuelve... es muy posible que existan fuerzas contrapuestas en cada Universidad que tienden a anularse.

En primer lugar, la aparición de partidos o agrupaciones universitarias que responden a las estructuras partidarias en el orden nacional internalizan las luchas externas, con un alto grado de polémica banal y de incomprensión, porque no se transmiten más que con-

---

\* Reproducción parcial de las palabras que pronunciara la Dra. Noemí Beatriz Mellado, Profesora Titular de la Cátedra I de Economía Política y Directora del Instituto y Maestría en Integración Latinoamericana, en ocasión del homenaje que le tributara la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP al Prof. Eduardo C. Schaposnik con motivo de su fallecimiento. Septiembre de 1997.

signas. En segundo lugar, existen grupos academicistas que tienen tendencia a hacer ciencia por la ciencia misma, sin preocuparse de los problemas sociales que forman el entorno. Y en tercero están los indiferentes, que abundan tanto en la sociedad como en la Universidad.

El compromiso por el cambio se va a lograr en la medida en que el calor de la dialéctica sobre los problemas concretos se vaya acentuando. Para ello es necesario promover, desde las estructuras académicas y en los medios estudiantiles una discusión sobre los problemas nacionales. Al profundizar el análisis de esos problemas se superará la compartimentación sectaria, y la influencia, en lugar de venir de los partidos políticos hacia la Universidad como flujo de ideas en un sólo sentido, irá también de la Universidad hacia toda la sociedad, provocando de esa manera un clima propicio para promover los cambios.

En la misma línea de pensamiento, en "Universidad, Democracia e Integración Latinoamericana" señalaría: "un objetivo de la Universidad es encontrar el equilibrio entre la investigación humanística, el desarrollo de las ciencias sociales y las ciencias duras".

Hace mucho tiempo que un criterio pragmático dentro de las universidades se ha desplazado a la investigación en ciencias sociales a un plano totalmente secundario, y en muchos casos la Universidad se ha constituido en una institución en la que se imparte ciencia hecha en otra parte, y generalmente ciencia social originada y aplicable a otras latitudes.

Cabe citar también "La nueva Reforma Universitaria" que dedicara a quienes influyeron decididamente en su formación: Pedro Henriquez Ureña, Ezequiel Martínez Estrada y Julio González, en la que expresaría lo siguiente: "Evoco recuerdos de tantas luchas libradas en torno a la Universidad y me conmueve la permanencia con que casi todas las generaciones estudiantiles se han adherido a la defensa de la libertad y de la democracia.

Pero es precisamente en este momento, cuando encuentro que a las paredes de cemento de nuestra casa de estudios le han quebrado el alma, que hay que reencontrar el espíritu universitario. Para eso nos ayudan los espíritus que pueblan incansablemente nuestras universidades. Porque allí enseñaron, en todos los tiempos, grandes maestros.

Esos espíritus que deambulan pertenecen también a estudiantes, queridos y apreciados alumnos, quienes pagaron con su vida la osadía de querer ser libres y defender a la Universidad de los ataques”.

Hoy, él es parte de esos espíritus que anidan entre estas paredes y que nos marcan el rumbo.

En materia económica también dejaría su enseñanza, tanto en su primer libro “Inflación y Planificación”, como en los que le siguieron: “Teorías del Comercio Exterior”, “Principios de Economía” y “Relaciones Económicas Internacionales”.

En ellos concretaría su posición doctrinaria, basada en la teoría estructuralista y cuyo origen se remonta a Raúl Prebisch, para encarar la problemática del atraso y la dependencia de América Latina, posición ésta que también estaría presente en los numerosos artículos y libros que escribiera con relación a la unión de los pueblos de América Latina.

En su trabajo titulado “Teoría Económica de la Integración” expondría: “Es necesario reafirmar, contrariamente a lo que sostienen los neoclásicos, que en ningún país atrasado se puede lograr el desarrollo sin política de desarrollo.

La estrategia de desarrollo depende del modelo propuesto y no puede guiarse por el pragmatismo, el empirismo o la intuición...

Es precisamente en este punto, donde la unidad de los países de América Latina es necesaria y, también, la constitución de organismos supranacionales, porque es imprescindible resistir la presión

externa contra la industrialización nacional. Toda política de este tipo requiere alianzas políticas, conciliación de intereses, la búsqueda de objetivos que resulten atractivos para la mayoría de la población. Sin esto los pueblos no contribuirán a sostener un momentáneo sacrificio, para poder ver cristalizados, a mediano o largo plazo, los resultados”.

Consideramos a la integración como un proceso complejo que va más allá del comercio. Se trata de lograr transformaciones profundas de las estructuras económico-sociopolíticas. La importancia de los cambios en cada país es la que determina el éxito o el fracaso de la integración...

El desarrollo y la integración requieren de la acción de todos los grupos sociales atrás de una clara concepción de política adecuada al subdesarrollo y mediante el esclarecimiento de las élites políticas, intelectuales y sindicales. El despegue puede no significar desarrollo. Ya han existido muchos puntos de avance que terminaron en un mayor retroceso.

El tipo de integración depende de la sociedad que se pretende construir. Hay que definir el grado. No se llega al mercado común por cualquier camino y tampoco se llega a un modelo de equidad y justicia por simple acumulación de beneficios.

La integración requiere autonomía científica, cultural y tecnológica, creando una identidad regional...De lo contrario no habrá participación y todo intento estará condenado al fracaso, porque no serán los pueblos los que se integren, sino los discursos de los funcionarios...

Su pensamiento siempre estuvo presente en el accionar continuo, ya sea a través de la lucha política como en el ámbito universitario y, especialmente, en el hoy Instituto de Integración Latinoamericana del que fuera su fundador.

Poco tiempo antes de fallecer, con referencia a la realidad actual, diría: “Después de sangrientas luchas libradas por varias gene-

raciones para imponer normas de justicia social, asistimos al triunfo de una ideología represiva en nombre de la libertad.

Con todo, lo más grave ha sido la desaparición del debate nacional, en los partidos, en las universidades, en prácticamente todos los centros culturales o intelectuales. Muchos de los que hemos tenido reservas con el derrotero seguido, nos hemos retraído al no poder encontrar un lugar donde hacer sentir nuestro desasosiego.

Nada más expresivo para calificar a este momento como el término APORIA, que significa la carencia de caminos, incertidumbre o contradicción insoluble.

Esta incertidumbre deriva de la falta de nuevas ideas que debieran emanar de nuestra propia realidad, que se contrapusieran a una ideología que promueve la desesperanza y el estancamiento, al mismo tiempo que se ha operado con afán destructivo sobre las ideologías más valiosas que bregaban por elementales derechos humanos y sociales...”.

En materia de integración fue un visionario, ya que en 1967, a través del Instituto de Estudios Económicos y Financieros se promoverían los estudios sobre la temática. Por razones políticas, ese mismo año fue cerrado. En 1970 recrearía dicho Instituto y al mismo tiempo crearía el Posgrado de Licenciatura Especializada en Derecho de la Integración Económica, de la que emergerían tres promociones hasta que, nuevamente, en 1974 fuera clausurado bajo el argumento que la integración no constituía un tema prioritario para el país.

Por su iniciativa, en mayo de 1984, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales crearía el Instituto de Integración Latinoamericana y los Posgrados de Maestría y Especialización en Integración Latinoamericana, todo ello bajo su dirección.

De los centros referenciados surgirían los docentes que hoy tienen a su cargo la Cátedra I de Economía Política en dicha Facul-

tad, como así también varias materias del Posgrado. Producto de ello fueron numerosos los investigadores que hoy ejercen sus funciones no sólo en el Instituto de Integración Latinoamericana, sino también en organismos nacionales e internacionales.

Pero no se agotaría allí. Entre otras realizaciones, en el año 1986 impulsaría la creación de la Comisión Interuniversitaria para la Integración de América Latina, conformada por la totalidad de las Universidades Nacionales argentinas, como elemento motor para el logro de la participación de los diferentes sectores sociales. Su resultado fue las Convocatorias a los partidos políticos en Paraná, a los obreros y dirigentes sindicales en La Rioja y a los sectores empresariales en Comodoro Rivadavia, como así también la creación de centros de estudio en materia de integración a lo largo y ancho del país.

Su legado intelectual, académico y humano es de una riqueza tal que implica una responsabilidad y al mismo tiempo un compromiso para las varias generaciones de discípulos que supo formar, por ello integra la lista de los grandes maestros que enseñaron en nuestra Universidad.

Eduardo, su pensamiento estará presente y recobrará vigencia en cada acción por la integración de los pueblos latinoamericanos.

### Palabras de un alumno\*

Me han solicitado que pronuncie unas palabras sobre Eduardo Schaposnik en este homenaje que la Universidad Nacional de La Plata y su Instituto de Integración Latinoamericana le hacen precisamente en un aula del mismo, que desde hoy lleva su nombre formalmente.

Dije formalmente porque en la realidad significa un reencuentro hacia el futuro de la alegría de Eduardo, seguir su existencia en el aula, en la acción cotidiana, en la verdadera fiesta de enseñar y aprender.

De esa manera el Instituto de Integración entiende que su personalidad íntegra y sólida sigue fundida e identificada, proyectándose desde sus aulas no en una frase o en un recordatorio, sino en el proceso de superación y del aprendizaje, porque lo auténtico latinoamericano de cara al futuro con las nuevas generaciones, como siempre ha florecido y florecerá en la acción.

Me es difícil decir unas breves palabras, pero agradezco el honor dispensado con orgullo, pues como casi todos los que estamos presentes aquí fui alumno suyo en este Instituto al que fundó y dedicó su vida, por lo que compartí la satisfacción y la suerte de sus enseñanzas.

Siendo que ya se ha abundado sobre su vida y logros hace minutos en el aula Manuel Belgrano de nuestra Universidad Nacional de La Plata, cumplo el cometido de la forma mas concisa posible y significo que mis palabras no son vertidas en una despedida, porque no es el caso.

---

\* Pronunciadas por el Dr. Andrés Dall'Aglio en ocasión de descubrirse una placa en el aula del Instituto de Integración Latinoamericana que lleva el nombre del Prof. Eduardo Schaposnik.

Tampoco las puedo pensar dentro de una escena de atonía de rito oficial, donde se dicen frases usuales ante el fallecimiento de una persona destacada las que se agotan en el mismo homenaje, como si lo valioso de su obra se diluyera al tiempo de hacerlo.

Menos aún sin expresar que se vivencia que en estos momentos se continúa y percibe, la vigencia de sus combates contra los planes neoliberales que puedan levantar falsas expectativas acerca de la integración latinoamericana.

En esta tesitura, entre otras virtudes, como lo he conversado con tantas personas en este recinto, esa militancia coherente es la que más nos conmueve.

Porque su itinerario fue el de un esforzado pionero forjador de los estudios de la unidad e integración latinoamericana.

Durante ese caminar hubo logros y sufrimientos.

La creación, recreación y vigencia actual de éste Instituto, su labor en la búsqueda de alternativas permanentes hacia el futuro de la integración sería tal vez una de las que más cerca estaría en el camino de la concreción de sus sueños.

Parte de sus sufrimientos fueron su exilio y consecuencias dolorosas profundas, además del cierre de este Instituto.

Pero obstinado y firme en el anhelo compartido de que los pueblos de nuestra América Latina sean dueños de su destino y realizadores de su felicidad, logró reabrir este Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata para que sea un foro de estudios impulsor e integrador, y en él luchó hasta el final de sus fuerzas para la consecución de sus ideales.

Así como durante el feliz período del Gobierno de Salvador Allende fue con sus alumnos a Chile y allí discutió en foros académicos, políticos y en plazas sus ideas independentistas compartiendo la

efervescencia popular, tampoco en sus últimas clases estuvieron ausentes ellas, las que se habían plasmado en numerosas obras y escritos, consecuente en su lucha contra “las culturas del pauperismo” y atacando a los sectores defensores del “status quo” para superar el subdesarrollo.

Su conducta coherente es herencia que deja a quienes le conocieran y en especial a este Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, uno de sus hijos bien queridos, donde hoy estamos presentes.

No fue su intención que de él salieran intelectuales vacíos, participantes de indiferentes reuniones, abúlicos eventos de especialistas o masters domesticados, de científicos neutrales, en fin de pseudos latinoamericanistas.

Por el contrario, deseaba que de él participaran hombres y mujeres capaces de reflexionar y de plasmarse en acciones, porque destacaba la formación humana como base del desarrollo y del cambio social.

Por eso lo proyectó como un instrumento aglutinador de debates y análisis, para que sirviera a la construcción de políticas y alternativas emancipadoras de integración de nuestros pueblos.

Ante la existencia de una América Latina desintegrada de México a Tierra del Fuego, intentó plasmar una práctica positiva en miras de una unidad crítica de teorías y de acciones en el camino de una identidad latinoamericana integrada hacia la liberación, y en ella inscribió a este Instituto.

Eduardo Schaposnik seguirá convocando a todo el que pase por el mismo a que se sume a esa larga marcha pro al liberación e integración de América Latina.

A esos fines tengo presente, que expresó en su cátedra en 1994 hablando de “Lineamientos teóricos para la Integración”, entre otros

conceptos: que “Homogeneizar este ideal, crear un sistema de lealtades común, es una empresa propia de la integración de los pueblos” donde el hombre tiene que concebir en permanente superación su proyecto de vida.

Que este proyecto es “una lucha entre lo establecido y lo revolucionario, entre lo consagrado y lo profano, entre lo ortodoxo y lo heterodoxo, entre lo convencional y lo irreverente, entre el pasado y el futuro que coexisten indisolublemente en cada presente...”.

Que la utopía es necesaria porque, “...utopía es la aventura del pensamiento en todas las épocas..., es el proyecto de futuro que se va formando en las entrañas de la insatisfacción acumulada, que emerge de la crisis que sobrevive en las agonías de cada coyuntura histórica, y termina por imponerse a lo que se creía perdurable e intocable; la ciencia nace de la utopía y muere con la resignación, nace de la lucha y muere con el dogma...”.

Que “la crisis de ideas en América latina deriva de muchas causas, entre ellas la resignación de los partidos o de la Universidad...La utopía no busca la ilusión por la ilusión, sino que bucea en la realidad para crear otra”.

Que es necesario recordar que “no hace mucho tiempo Gabriel García Marquez nos decía que “nos sentimos con el derecho de creer que todavía no es demasiado tarde para emprender la creación de la utopía de la vida donde nadie pueda decidir por el otro hasta la forma de morir, donde de veras sea cierto el amor, y sea posible la felicidad, y donde estirpes condenadas a cien años de soledad tengan por fin para siempre una segunda oportunidad sobre la tierra...”.

Muy brevemente expuesto he tratado de transmitir que Eduardo da un legado a este Instituto del cual participa como siempre, desde el aula.

INDICE

**Presentación** .....

GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA  
por *Germánico Salgado Peñaherrera* .....

CHINA: ¿EL SUPER TIGRE DEL SIGLO XXI?  
por *Víctor Sukup* .....

ACERCA DE LA ARMONIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS  
MACROECONÓMICAS EN SITUACIONES DE DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL.  
por *Marcelo Halperín* .....

FRONTERAS, TERRITORIOS Y MERCADOS EN EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL  
por *Pablo J. Ciccolella*

PROPUESTA PARA EL ANÁLISIS DE LA INCLUSIÓN REGIONAL EN EL MERCOSUR.  
por *Noemí Beatriz Mellado y Rita Gajate* .....

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA  
Labor desarrollada por el Instituto de Integración Latinoamericana - Año 1997 .....

Programa de Actividades 1998 .....

## PRESENTACION

A fin de comprender el dinamismo integrador del actual momento histórico, es necesario analizar el contexto económico y social en que está inmerso.

A partir de la década de los años setenta y particularmente en los ochenta, asistimos al abandono de los paradigmas que proporcionaron la base de sustentación de las estrategias de desarrollo. Conforme sostiene Theotonio dos Santos<sup>1</sup>, podemos hablar “de una nueva etapa del desarrollo de las fuerzas productivas, cuya naturaleza se encuentra caracterizada por la revolución científica tecnológica”.

Aparece un nuevo modelo tecnológico productivo que para algunos se funda en el complejo militar-aeroespacial y para otros en la microelectrónica y las biociencias, reemplazando al sector metalmeccánico como motor dinámico del proceso de acumulación y modificando sustancialmente el crecimiento económico

Surgen nuevos factores claves en el modelo tecnológico, entre ellos la “flexibilidad” que se expresa tanto a nivel de los bienes de capital, productos y formas de producción y diseño, como a nivel de los volúmenes, relaciones y encadenamientos interempresariales y, fundamentalmente, en la organización, inserción y control de la fuerza de trabajo, esta última con sustanciales modificaciones en su relación con el capital. La diversificación se convierte en característica y meta de la producción flexible, estructurándose a partir de demandas segmentadas con diferenciación de productos, basadas en pautas de consumo individualizadas.

Paralelamente, las innovaciones tecnológicas han transformado la variable espacio-tiempo de las transacciones, achicando el pla-

---

<sup>1</sup> DOS SANTOS, Theotonio “Economía mundial. Integração regional & desenvolvimento sustentável. As novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana”. 2a edicao. Petrópolis, 1996.

neta, y han ampliado el mercado, no mediante la incorporación de nuevos consumidores, sino a través de una creciente demanda de productos por parte de aquellos consumidores con mayores ingresos quienes, además, renuevan más rápidamente su stock de bienes de consumo durables<sup>2</sup>. Al mismo tiempo altera el ciclo del producto, reduciendo la dimensión de la escala eficiente, restringiendo la participación de las materias primas y de la mano de obra en los costos finales e introduciendo modificaciones en la teoría clásica de las ventajas comparativas.

Se generan sistemas económicos nacionales abiertos e interdependientes y la dinámica sectorial del comercio internacional se ve afectada en detrimento de los países subdesarrollados, produciendo un cambio cualitativo por la pérdida de dinamismo en los intercambios de productos primarios como de sus manufacturas.

Este nuevo paradigma tecnológico-productivo ha originado una redistribución territorial de los medios de producción, induciendo, por lo tanto, a una nueva distribución de las fuerzas productivas en su conjunto; ha generado un nuevo modelo selectivo de incorporación/exclusión de áreas, determinando la declinación de unas y el ascenso de otras, desencadenando así una puja entre ellas por la radicación de inversiones.

Si bien el sistema económico mundial actual se caracteriza por su unicidad, la configuración es desigual y asimétrica entre las unidades componentes, ya que está conformado por un centro desarrollado, que reúne las principales corrientes de comercio, transferencia de tecnología, servicios y flujos financieros y una periferia subdesarrollada, cuya participación es marginal en las corrientes mencionadas, al mismo tiempo que la exclusión y la marginalidad marcan la tendencia de sus sociedades.

---

<sup>2</sup> CICCOLELLA Pablo, "Reconstrucción industrial y transformaciones territoriales. Consideraciones teóricas y aproximaciones generales a la experiencia argentina". Territorio N°4 Instituto de Geografía, FFYL, UBA, Argentina.

## APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

De esta manera, la naturaleza de las relaciones económicas internacionales se ha visto alterada, convirtiéndose en un espacio con dinámica, funcionamiento y estructura propia. En este nuevo espacio interactúan dos fenómenos interdependientes: la globalización y la regionalización.

La primera, ha dado lugar a un esquema estratificado de relaciones mundiales en virtud de lo cual ha sido denominada globalización segmentada<sup>3</sup>. El eje de este fenómeno está representado por aquellas regiones de mayor dinamismo económico: Unión Europea, Estados Unidos y Japón desde donde se irradia la mundialización de la economía y se incorporan nuevas regiones en los procesos globales.

Debido a que el mercado mundial actúa como factor homogeneizante de las naciones y sociedades, con el fin de competir las regiones y sus actores sociales, se ven obligados a fortalecerse localmente lo que se manifiesta en la conformación de bloques económicos inmersos en una disputa por el dominio de los mercados.

Este proceso de regionalización propicia una nueva división del trabajo en el interior de cada bloque y un crecimiento de los flujos comerciales entre sus integrantes a la vez que las corporaciones internacionales acrecientan su rol en la producción, inversión, finanzas y en el volumen del comercio intrafirmas e internacional.

Acorde a esta concepción, los países de América Latina avanzan en el camino de las reformas económicas que los asemejan entre sí: liberalización comercial y financiera, privatizaciones, desregulación económica y equilibrio fiscal. En los distintos niveles descentralizados de los gobiernos, en base a la eficiencia, se adoptan políticas de racionalización del gasto público trayen-

---

<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.

do aparejado el dismantelamiento de la capacidad asistencial y compensatoria del Estado en lo social y espacial, en un contexto de democratización política.

Los efectos observables son la miseria, el hambre, la desocupación y la inequidad. Su traducción es la deuda social, ecológica y endeudamiento externo -que nos convierte en exportadores netos de capital y derrumba la idea que nuestro subdesarrollo se debe a su carencia-, con un grado de deshumanización tal que afecta a las dos terceras partes de los latinoamericanos, ya que más del 80% de la población económicamente activa se encuentra carente de protección jurídica, económica y social. De cara al próximo milenio cunde en el hombre la incertidumbre y la desesperanza.

En este contexto se afirma la motivación política para la unidad de nuestros pueblos tendiente a superar la atonía que caracterizara a los procesos integrativos de décadas anteriores.

El accionar de los procesos actuales de integración resulta ser producto de nuevas concepciones y prácticas políticas tendientes a perseguir la inserción en la economía global, mediante la conformación de bloques económicos a fin de lograr una mayor vinculación intrarregional como plataforma de lanzamiento a su inclusión internacional, en respuesta a la nueva tendencia del capitalismo. La integración deja de ser así una estrategia 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 a las iniciativas empresariales, a fin de disminuir la brecha regional en los flujos mundiales de comercio e inversión.

Nos hallamos en una situación crítica en la que habrá de definirse la trayectoria de nuestros países hacia el siglo veintiuno, porque son precisamente las particularidades generadas por cada proceso histórico las que impiden un único discurso universal de la hoy llamada modernidad.

No será asistiendo pasivamente a las nuevas exigencias de la economía internacional, que profundiza nuestro papel periférico, como encontraremos el camino para el desarrollo de nuestros pueblos, protagonistas y destinatarios de todo proceso de integración. La viabilidad de la integración latinoamericana, en el marco de los desplazamientos económicos y políticos del fin de siglo, dependerá de la reafirmación de nuestras identidades y de su conversión en un valor incorporado a la sociedad.

La integración es un imperativo para nuestros pueblos a fin de proporcionar vías de participación eficaz en el sistema mundial y lograr de esta manera una América Latina fortalecida para negociar, justamente, nuestro destino común. Las problemáticas que plantean las transformaciones actuales en el umbral del siglo XXI y la sociedad que recibe su impacto, son las fuerzas motoras convocantes de este desafío. El vasto campo de las Ciencias Sociales deberá originar un pensamiento crítico y proponer alternativas de solución a la marginalidad social, al desarrollo desigual y contrastado.

Esta posición es congruente con el pensamiento de quien fuera el fundador del Instituto de Integración Latinoamericana, Dr. Eduardo Schaposnik, que falleciera recientemente y que en su homenaje se dedica la presente publicación: **“Consideramos a la integración como un proceso complejo que va más allá del comercio. Se trata de lograr transformaciones profundas de las estructuras económico-sociopolíticas. La importancia de los cambios en cada país es la que determina el éxito o el fracaso de la integración...el desarrollo y la integración requieren de la acción de todos los grupos sociales atrás de una clara concepción de política adecuada al subdesarrollo y mediante el esclarecimiento de sus élites...No se llega a un mercado común por cualquier camino y tampoco se llega a un modelo de equidad y justicia por simple acumulación de beneficios”.**

El principal desafío que debemos enfrentar es pensar en América Latina como región y dotar de contenido a la integración, que

por cierto no se limita únicamente a la economía y los mercados, sino que es un amplio proceso político y cultural. Tarea importante será crear una "conciencia integracionista" en nuestras sociedades ligada a una cultura del mismo tenor y promover en todos los sectores sociales, el concepto de "Nación Latinoamericana o Continente", único que permitirá asumir el rol en un mundo donde las grandes decisiones son tomadas por los países centrales.

Es imprescindible un esfuerzo responsable que nos permita definir el rumbo a transitar para el logro de un auténtico desarrollo y una verdadera integración. Nuestro reto es continuar los estudios que nos permitan vislumbrar lo que será el futuro, de allí el compromiso del Instituto de Integración Latinoamericana a través de su actividad académica, investigativa y de extensión cuyo producto se refleja en: "Aportes para la Integración Latinoamericana".

*Noemí B. Mellado*  
Directora

## LOS AUTORES

**Germánico Salgado Peñaherra:** Doctor en Ciencias Económicas, Universidad Central de Madrid. Ex Director del Departamento de Asuntos Económicos de la OEA. Profesor Titular de la Escuela de Ciencias Internacionales, Universidad Central de Ecuador. Docente de diversas Universidades ecuatorianas y extranjeras.

**Víctor Sukup:** Doctor en Estudios Latinoamericanos. Especialista en Economía. Ex Funcionario de las Naciones Unidas para el P.N.U.D. Investigador del Ludwing Bolzmann -Viena- sobre América Latina contemporánea. Docente de la Universidad Nacional de Buenos Aires, de la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires y del Posgrado en Integración Latinoamericana del Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata.

**Marcelo Halperín:** Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Profesor de Derecho Internacional Económico del Posgrado en Integración Latinoamericana del Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata. Profesor de Derecho de la Integración Regional, Universidad Nacional del Nordeste. Consultor de la Cepal. Secretario Académico del Posgrado en Integración Latinoamericana, I.I.L., Universidad Nacional de La Plata.

**Pablo Ciccolella:** Director del Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Director de Proyectos del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Profesor del Posgrado en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Fac. de Cs. Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Autor de numerosas obras.

**Noemí B. Mellado:** Directora del Instituto de Integración Latinoamericana y del Posgrado en Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata. Profesor Titular Ordinario de Economía Política,

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Profesora de Relaciones Económicas Internacionales en el Postgrado en Integración Latinoamericana, I.I.L., UNLP. Directora del Equipo de Investigación del I.I.L., UNLP.

**Rita M. Gajate:** Especialista en Integración Latinoamericana. Profesor Adjunto Interino de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Profesora Adjunto de Derecho de la Integración en el Posgrado en Integración Latinoamericana, I.I.L., UNLP. Investigadora del I.I.L.

## GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

GERMÁNICO SALGADO P.

SUMARIO: 1. Las características de la globalización : sus alcances. 2. La globalización económica. 2.1. Concepciones de la globalización. 2.2. Orígenes y elementos impulsores. 2.3. Manifestaciones de la globalización. 3. Los efectos de la globalización económica. 4. Globalización y regionalización. 5. ¿Qué clase de regionalización?. 6. Conclusiones aplicables a nuestras políticas de integración.

### 1. Las características de la globalización: sus alcances

Al caracterizar la coyuntura internacional actual es un lugar común referirse a la globalización. Inclusive si se analiza una economía nacional, el fenómeno de la globalización aparece como causa de cambios o como fuente de oportunidades. Por lo general se la considera como un proceso ineluctable, que avanza sin que nadie pueda oponerse. Por lo general, inclusive en los países pobres, la opinión de la mayoría es que es un fenómeno que tiene consecuencias positivas. La reacción, sin mucho examen, sin un conocimiento real de sus alcances, es que tendrá efectos benéficos sobre nuestras sociedades. No importa, por lo mismo, que sea inevitable.

- 2.- En realidad el término se emplea con gran latitud: casi todo es atribuible a la Globalización. Pero es necesario precisar sus alcances.
- a) Hay una interpretación restringida, la más técnica, es la globalización económica.
  - b) La interpretación lata o amplia: un proceso de homogeneización que abarca gradualmente toda la vida social: económica, social, cultural.
  - c) Una interpretación específica al medio ambiente: el carácter global de los grandes fenómenos del ambiente, con una connotación negativa. Desde esa interpretación se difunde el término: la aldea global. La preocupación por los fenómenos del ambiente tomó cuerpo con "The Limits of Growth" (los años 70) del Club de Roma.

Pero el fenómeno que nos interesa ahora, por su impacto actual inmediato, es la globalización económica.

## 2. La Globalización Económica

### 2.1. Concepciones de la globalización

En la literatura examinada se distinguen dos concepciones para definir la globalización económica.

- a) La vertiente política
- b) La vertiente propiamente económica.

a) **La vertiente política:** énfasis en los efectos de la globalización sobre la soberanía del Estado nacional, cuya característica principal es la territorialidad exclusiva. Sin duda, como lo señala Saskia Sassen<sup>1</sup>. La globalización económica representa una transformación fundamental en la organización territorial de la actividad económica y del poder político y económico. ¿Cómo este cambio reconfigura la exclusividad territorial de los Estados soberanos y como ésto afecta tanto a la soberanía como al sistema de gobierno basado en Estados soberanos?

La respuesta es que está en marcha una reestructuración del poder político y que surge una "nueva geografía del poder". Ya veremos sus efectos, concretamente en la conducción económica. Políticamente el efecto puede ser devastador sobre la concepción de la soberanía (exclusividad territorial), sobre las instituciones y sobre la concepción democrática de la ciudadanía. Un derecho del ciudadano es pedir cuentas a los mandatarios. En la economía global ese derecho de la ciudadanía lo ejercen exclusivamente agentes económicos: empresas y mercados, que pueden condenar un Estado a la crisis si desaprueban sus políticas (Efecto Tequila).

b) **La vertiente económica:** La concepción económica gene-

<sup>1</sup> Sassen, Saskia: "Losing control?. Sovereignty in an Age of Globalization". Columbia University Press, New York, 1996.

ralmente destaca el fenómeno del desarrollo de las actividades económicas sin tomar en cuenta o saltándose las fronteras de los Estados Nacionales ("cross border"). Si esa globalización se considera como un fenómeno evolutivo hacia un mundo mejor, estaremos frente a una concepción ortodoxa como la siguiente: "La globalización económica es la integración progresiva de las economías nacionales del mundo a través del flujo crecientemente no restringido del comercio e inversión mundiales"<sup>2</sup>.

Una visión económica más crítica y objetiva es la de Juan Carlos Lerda: "Progresivo debilitamiento del grado de territorialidad de las actividades económicas, ya que industrias, sectores o cadenas productivas enteras - sean ellas pertenecientes a la esfera real o a la financiera - pasan a desarrollar sus actividades con creciente independencia de los recursos específicos de cualquier territorio nacional"<sup>3</sup>.

Las dos concepciones apuntan hacia elementos de la globalización que cabe tener en cuenta para el análisis posterior.

### 2.2 Orígenes y elementos impulsores

La globalización en su fase actual ha sido impulsado por tres procesos económicos y sociales que irrumpieron caudalosamente en el mundo industrial en los años 70 y 80. Todos ellos son conocidos, de modo que los comentaré brevemente, siguiendo la ordenación de Juan Carlos Lerda.

a) **TECNOLOGIA:** Los efectos de la revolución tecnológica han sido un factor fundamental en la globalización, especialmente las tecnologías de la microelectrónica, la información y las telecomunicaciones. Han transformado las condiciones reales de trabajo y

---

<sup>2</sup> Grant Power, "Globalization and its Discontents", "DEVELOPMENT. Vol. 40 No. 2 June 1997, pág. 75.

<sup>3</sup> "Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, financieras y monetarias". REVISTA DE LA CEPAL, No. 58 Abril 1996, pág. 64.

las concepciones sobre la organización de la empresa y han permitido una flexibilidad y ubicuidad física antes desconocidas. El cambio tecnológico es el que cimienta la dimensión microeconómica de la globalización y ha permitido la "progresiva desterritorialización de las actividades económicas"<sup>4</sup>.

**b) ORGANIZACIÓN CORPORATIVA:** Las nuevas tecnologías permitieron rebajar costos y hacer cambios de organización radicales: las distintas fases del proceso productivo y de gerencia podrían localizarse en los sitios que ofrecen mayores ventajas ya sea desde el punto de vista de los proveedores de insumos, de la localización estratégica frente al mercado, etc. En resumen, la organización de la empresa se ha tornado más flexible y adaptable.

Para Omán<sup>5</sup> ese cambio de organización empresarial significa el abandono del Taylorismo o "gerencia científica" que ha sido el modelo que se difundió en el mundo desde los años 50 y 60. El paradigma del nuevo modelo puede ser la llamada calidad total, que invierte totalmente los ejes del sistema Taylor y permite aumentos notorios de productividad.

**c) POLITICAS PÚBLICAS:** Las que han influido responden a dos clases: internacionales de carácter multilateral y nacionales.

Las primeras se han llevado a cabo en un largo proceso que comenzó en Bretton Woods (IMF y Banco Mundial) al fin de la 2ª. Guerra Mundial y culminó hace poco con la creación de la OMC. En el curso del proceso se ha liberalizado buena parte del comercio de bienes y desde la Ronda Uruguay se aceleró la liberación del comercio de servicios. Esos procesos continuarán y es prácticamente todo el mundo el que participa en ellos. Esa liberalización ha sido decisiva para multiplicar las magnitudes del comercio de bienes y, si no hay cambios, lo será para los servicios. No ha sido una liberación

<sup>4</sup> Lerda, op. cit. Pág. 66

<sup>5</sup> Charles Omán, "The Policy Challenges of Globalization and Regionalization", DEVELOPMENT, Vol. 40 No. 2, June 1997, pág. 47.

simétrica de obligaciones y resultados para todos los países, pero no hay duda que ha producido un aumento inmenso del comercio, aún cuando esto haya dejado intocadas prácticas restrictivas impuestas por los países más poderosos. Por otro lado, los compromisos y la presión del IMF y del Banco Mundial han sido esenciales para acelerar la desregulación de los mercados financieros.

Las políticas nacionales o regionales de desregulación y la liberalización del comercio de las integraciones regionales fueron también críticas para la globalización. Tanto los países en desarrollo como las economías en "transición" (ex-socialistas), se sumaron a los países capitalistas en la liberalización del comercio y la desregulación. América Latina, con la presión de los programas de ajuste estructural, levantó casi totalmente las -barreras al comercio de bienes, desreguló y liberalizó los mercados financieros y adoptó políticas de atracción a la inversión extranjera.

### 2.3. Manifestaciones de la globalización

La manifestación más profunda y notoria de este fenómeno ha sido la globalización financiera. Es en ella donde el efecto de la tecnología se sintió con más fuerza y donde más rápidamente se pudo aprovechar la tendencia a la desregulación que tomó cuerpo con los eurodólares a fines de los años 40. Desde entonces el mercado financiero se ha integrado hasta ser uno solo; la magnitud de sus operaciones ha crecido excepcionalmente y se han creado nuevos instrumentos, como los llamados derivados, que permiten hacer casi todo, inclusive cubrir los riesgos de las propias operaciones financieras, con lo cual las posibilidades de control efectivo son cada vez más remotas. Para dar una idea de como ha crecido este mercado basta dar un ejemplo de un tipo de operaciones, las transacciones de cambio extranjero, "que se triplicaron entre 1986 y 1992, y que ahora llegan a más de 1. 200 mil millones de dólares por día, más de 70 veces el valor del comercio mundial en manufactura y servicios"<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Omán, op. Ct .pág. 46.

La globalización financiera es, sin duda, el campo donde el fenómeno de internacionalización ha avanzado más profundamente y donde sus efectos, tanto positivos como negativos, se sienten con más intensidad, como es el caso del agudo aumento de volatilidad de ciertos precios de ese mercado, v.g. cotizaciones de cambio extranjero.

En contraste, la globalización de la producción, la globalización de la economía real, parece haber avanzado mucho menos de lo que es usual imaginar dada la presencia de las empresas transnacionales. Lo anota la ONUDI en su Informe Mundial 1996. "Las empresas transnacionales han formado cada vez más redes intraempresarias y alianzas usando una oficina regional para coordinar operaciones. En consecuencia, la concentración de la inversión extranjera directa alrededor de centros regionales importantes se han intensificado en los últimos años. Relativamente pocas actividades o empresas manufactureras están verdaderamente globalizadas (esto es, operan en todos o en la mayoría de las Regiones del mundo)"<sup>7</sup>.

Un juicio parecido es el de Omán, que observa que es un error pensar que el efecto de las nuevas tecnologías sobre la producción haya sido el empujarlas a tomar un alcance global, es decir, una producción que se hace sin considerar las fronteras nacionales. Anota que de hecho la "proximidad física entre empresas, y de ellas tanto con sus clientes como con sus proveedores, se ha tomado más y no menos importante". "Cuando se trata de la producción real, esto es, el abastecimientos de bienes físicos, la tendencia es más bien hacia un crecimiento intrarregional del aprovisionamiento y una regionalización de la producción"<sup>8</sup>.

Al parecer son pocas las empresas, y en un número restringido de actividades, que se abastecen en un radio amplio del mundo de los bienes intermedios y servicios para producir en una localización determinada, lo que sería característica de una globalización avanzada.

<sup>7</sup> "La Globalización: retos y oportunidades del Desarrollo Industrial", en EL TRIMESTRE ECONOMICO, VOL LXIV (3), Julio-Sept. 1997, pág. 437

<sup>8</sup> Omán, op. ct. Nota al pie de página 2, pág. 52

Como es de esperarse, la globalización no es un proceso que avanza frontalmente. Hay sectores o campos de actividad que, por su carácter o las circunstancias, se mundializan rápidamente; es el caso de los mercados financieros que se apoyaron sobre todo en avances tecnológicos que se prestaban extraordinariamente para su expansión. Como se ha analizado, la globalización de la producción se realiza mucho más lentamente pese a la presencia de las empresas transnacionales. Por lo pronto el radio de acción preferido de estas parece ser regional, salvo excepciones. La expansión del comercio de bienes seguramente se acelerará con la acción de la OMC, pero en este caso también el comercio intrarregional es el que más rápidamente ha crecido y probablemente lo continuará haciendo si se robustecen los acuerdos regionales, lo que parece probable. La Ronda Uruguay incluyó por primera vez en un convenio multilateral a muchos servicios. Esto va a traer una intensificación de las transacciones de servicios, pero es incierto el curso futuro de su expansión. Hay obstáculos derivados de la inercia de las viejas estructuras, y es muy difícil anticipar sus efectos.

Se advierte, por lo mismo, que la globalización económica es un proceso que avanza selectivamente y sería vano esperar otra cosa. En ese sentido no es ineluctable como un proceso frontal y es concebible que se mantengan campos de actividad de importancia en la vida internacional que sigan vinculados territorialmente a las fronteras de los Estados nacionales. Un ejemplo, de importancia, porque afecta a los países más poderosos, los más interesados en la globalización, es el de los movimientos de personas. La inmigración masiva desde los países pobres es resistida por los países ricos; eso es comprensible, pero demuestra que las fronteras nacionales cumplen aún funciones y lo harán por mucho tiempo.

### **3. Los efectos de la globalización económica**

1) La globalización económica, especialmente a través del comercio, ha sido el motor del crecimiento y ha dado un nuevo impulso al desarrollo industrial (ONUDI). Esto es claro en Europa y América

del Norte; también lo es en Asia y una muestra de ese potencial comienza a manifestarse en América Latina, aun cuando sus efectos no se advierten en el desarrollo industrial.

Pero ese no es su único efecto, tiene otras consecuencias que conviene examinar para saber a que reto nos enfrentamos.

2) A nivel internacional la globalización está consolidando una geografía del poder en torno a las potencias capitalistas. Sassen se refiere a una nueva geografía del poder, porque observa que el poder económico se concentra ya no sólo en las potencias, como los Estados Unidos, sino en unas cuantas ciudades e inclusive áreas dentro de éstas (las ciudades "globales") que son los recintos desde donde las jerarquías corporativas administran sus bancos y empresas.

La globalización, es decir, la dispersión de fábricas y oficinas no ha traído una difusión del control y los beneficios. Como Saskia Sassen lo destaca "la dispersión tiene lugar dentro de una estructura corporativa altamente integrada, con fuertes tendencias a la concentración en el control y los beneficios"<sup>9</sup>. "Mientras más globalizada una empresa se torna, más ganan sus funciones centrales: en importancia, en complejidad..."; con estos antecedentes, Sassen concluye con lógica que estas funciones centrales "están desproporcionadamente concentradas en los territorios nacionales de los países altamente desarrollados"<sup>10</sup>.

3) Aunque esta nueva Geografía del poder se asiente en Estados nacionales potentes, con los que mantiene una relación simbiótica, sus repercusiones sobre la soberanía territorial del entorno pueden ser muy graves para éste. Basta pensar en los problemas de México con el "efecto tequila". Pero entonces lo que sucedió fue debido a los desatinos de un Gobierno irresponsable y el "efecto tequila" fue, en cierto modo, un sacudón para volverlo a la cordura. Lo más serio es que de todos modos, con cordura o sin ella, la globalización significa

<sup>9</sup> Op. ct. pág. 9

<sup>10</sup> Op. ct. pág. 10

una pérdida de autonomía notable de las autoridades económicas, especialmente las autoridades fiscales y monetarias, las más afectadas por la forma más avanzada de globalización, la financiera. Juan Carlos Lerda<sup>11</sup> analiza ese deterioro en la capacidad de aplicar políticas efectivas del cual hay ya múltiples ejemplos, inclusive en la Unión Europea con la crisis del Sistema Monetario Europeo de 1992. No se trata sólo de una pérdida de autonomía, sino de una tendencia a una mayor volatilidad de ciertos precios, como el tipo de cambio, y de mayores riesgos, como el riesgo sistémico que es la consecuencia de la "extraordinaria ampliación de la interdependencia entre instituciones financieras nacionales y extranjeras posibilitada por la desregulación y las innovaciones (financieras)"<sup>12</sup>. Lerda señala los problemas que pueden encontrar las autoridades en el manejo de la política monetaria y financiera, observando la desvinculación de los flujos reales (especialmente, comercio de bienes y servicios) con los flujos financieros. Estos han "adquirido vida propia" y son virtualmente incontrolables. Se refiere también a las políticas fiscales y las limitaciones que enfrentan, especialmente como consecuencia del manejo de las empresas transnacionales y el comercio intrafirma.

Vito Tanzi<sup>13</sup> se refiere así mismo a las anomalías que la globalización ha producido en los sistemas fiscales nacionales. La existencia de "paraísos fiscales" de fácil acceso ha trastornado los criterios clásicos de la tributación; una de las víctimas es el impuesto global a la renta; con la globalización casi forzosamente hay que recurrir a impuestos cedulares, al menos para dividendos e intereses, especialmente si se trata de países en desarrollo con escasa gravitación internacional. Con ello se pierde el más equitativo instrumento de progresividad en la tributación. La globalización estimula una competencia para atraer capitales (de riesgo y especulativos) que puede tener como consecuencia una "degradación de la tributación" según el calificativo europeo. Tanzi se refiere así a

<sup>11</sup> Op. ct.

<sup>12</sup> J. C. Lerda, op. ct. Pág. 70

<sup>13</sup> "Taxtion in an integrated world", VIII Seminario Regional de Política Fiscal - CEPAL-PNUD. Enero de 1996, Santiago, Chile.

este fenómeno; "La competencia tributaria con otros países puede forzar a algunos a llegar a estructuras tributarias (y, quizás, niveles de impuestos) que sus autoridades económicas consideran menos deseables que lo que habrían elegido si de sus economías hubiesen permanecido cerradas"<sup>14</sup>.

4) Las repercusiones adversas no recaen únicamente en los países débiles de la periferia. Los propios países poderosos que albergan los centros de mando de las transnacionales y los mercados financieros, sienten los efectos de las transformaciones de las empresas y sus apoyos tecnológicos. Lo dice la ONUDI: "La globalización está lejos de ser un beneficio indiscutido. Tiende a producir en cada país, perdedores lo mismo que ganadores"<sup>15</sup>. Los perdedores son muchos y con pocas esperanzas de dejar de serlo. El desempleo ha llegado a cifras sin precedentes en Europa, mientras en los EE.UU. es notorio el estancamiento o la caída de remuneraciones de las clases media y obrera. En los propios países industriales han aumentado las disparidades de nivel de vida dentro de sus regiones y es notoria la diferencia de ingresos por habitante que existe entre los países ricos y más pobres de la Unión Europea. No hace falta referirse a la creciente brecha de bienestar entre los países ricos y subdesarrollados. No se pueden atribuir a la globalización económica todos esos efectos, pero hay poca duda que en el próximo futuro tendrá cada vez más responsabilidad en esos problemas.

5) Si dejamos el tema de la globalización económica con sus efectos positivos y negativos, aún subsisten recelos y temores sobre lo que ella nos puede traer en otros órdenes de la vida. Por ejemplo, los medios de comunicación. Si en los medios fuese posible una globalización, la reacción sería calificar el proceso como una "colonización cultural" o una "subyugación cultural". Parecida reacción se produciría, en realidad se ha producido ya, si se examina la relación entre globalización económica y el medio ambiente. Al igual que los efectos y riesgos de la globalización económica, las conse-

<sup>14</sup> Ibid, pág. 134

<sup>15</sup> Op. ct. pág. 435

cuencias que podrían derivarse de estos otros ámbitos en que pueden desplegarse este fenómeno, obligan a pensar desde ahora en la que sería la única forma de orientar y controlar la globalización: la creación de poderes regulatorios y administrativos supranacionales. Refiriéndose al problema de la tributación, Tanzi hace una recomendación en el mismo sentido: "No hay una institución mundial con la responsabilidad de establecer reglas convenientes para la tributación, y con suficiente influencia para inducir a los países a seguir esas reglas. Quizás ha llegado el tiempo de establecerla"<sup>16</sup>. Por hoy suena como una utopía; quien sabe si lo siga siendo dentro de unos años.

#### 4. Globalización y regionalización

1.- La globalización no es el único fenómeno que está transformando la economía internacional en los últimos años. Junto a ella hay un viejo actor que acaba de conseguir su logro más maduro; la creación de la OMC; es la élite política y de negocios que a través de negociaciones multilaterales no discriminatorias se va acercando a una liberalización del intercambio de bienes y servicios, el "free trade" o libre cambio. Por supuesto los resultados de estas negociaciones incorporadas en políticas públicas han sido uno de los hechos que han hecho posible la globalización del comercio y la producción. El tercer fenómeno es la tendencia a la constitución de agrupaciones regionales de integración económica, que conceden a los miembros de cada agrupación ventajas comerciales no extensivas y, por lo mismo, discriminatorias. Estas agrupaciones pueden proponerse la liberación parcial o total del intercambio intrarregional y tener como objetivo, según los casos, una zona preferencial, una zona de libre comercio o una unión aduanera para el ámbito del intercambio que se haya acordado. Aparte de antecedentes como la actual Unión Europea y unas pocas agrupaciones especialmente en América Latina y África, la mayor parte de las que hoy existen han sido creadas en los

<sup>16</sup> Op. cit. pág. 140

años 80 y 90 y tienen, como se verá, características distintas a las que les precedieron, particularmente las que vinculan países en desarrollo.

Lo que interesa examinar enseguida es la interacción posible entre estos tres fenómenos y sus contradicciones, si éstas existieran.

La relación entre la globalización y la liberalización multilateral del comercio no necesita demostrarse. Ya decíamos que precisamente las políticas públicas de liberalización han sido uno de los elementos que han hecho posible la globalización. En estos casos, la liberalización multilateral ha nacido como una decisión política y está sujeta a reglas acordadas multilateralmente y esa es una diferencia con la globalización, que es un proceso con orígenes microeconómicos, que avanza de modo espontáneo, con su propia dinámica. También está sujeto a reglas, pero en ese caso a reglas impuestas o inducidas por los actores privados más poderosos<sup>17</sup>, como las empresas transnacionales, las grandes firmas de abogados de Wall Street, etc. Su cobertura no es completa, pero avanza progresivamente. Como lo anota Saskia Sassen "la globalización ha sido acompañada por la creación de nuevos regímenes legales y prácticas y la expansión y renovación de viejas formas que sobrepasan los sistemas legales nacionales"<sup>18</sup>. Esta globalización de la ley apunta a un limitado y especializado conjunto de fenómenos legales que tienen como referencia las leyes de Norteamérica y Europa, especialmente las leyes de negocios de los Estados Unidos. Por esa razón, Sassen considera este proceso como una manifestación de una "americanización"<sup>19</sup> creciente de las economías internacionales. Hay por lo mismo diferencias entre multilateralización y globalización, pero su trayectoria tiene el mismo sentido y la una ha sido apoyo fundamental de la otra.

<sup>17</sup> Y en ocasiones también agencias públicas; un ejemplo es la adopción del modelo de tratado - contrato en el acuerdo de integración del Grupo de los Tres. Este corresponde a la tradición jurídica anglo sajona y es distinto al tratado marco de nuestra tradición.

<sup>18</sup> Op. ct. pág. 14

<sup>19</sup> Op. ct. pág. 16

2.- En cambio, al menos en principio, la contradicción es evidente entre la globalización y la regionalización. Esta última es también un hecho político, con reglas aprobadas por los miembros, pero es discriminatorio y en las formas resulta opuesto a la globalización, que no aparece como discriminatoria. El tema tiene importancia porque la tendencia a la regionalización ha ganado mucha fuerza en los últimos 10 años. Si realmente existiese una oposición con la globalización estaríamos en un curso que llevaría a conflictos y el escenario económico puede tornarse en extremo incierto.

Según la CEPAL<sup>20</sup> entre 1949 y 1995 se notificó al GATT, o a la OMC últimamente, de la creación de 108 acuerdos regionales; a éstos se sumarían 24 acuerdos notificados por los países en desarrollo; entre ellos están los viejos esquemas de integración de América Latina y la serie de nuevos convenios como MERCOSUR, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Grupo de los Tres, etc. Todo ello además del esfuerzo de fortalecimiento o renovación de empeños como la Unión Europea, el Grupo Andino, CARICOM, etc. Sin duda, la regionalización está presente con fuerza en el escenario internacional y esto se transparenta particularmente en las inquietudes de los círculos académicos apegados al libre comercio y de los organismos multilaterales (Banco Mundial, FMI, BID).

La nueva oleada de acuerdos regionales se ajusta a un patrón que es muy distinto al que primaba en el pasado. Según Bhagwati, el "primer regionalismo", de los años 50 y 60, fue influido por la experiencia europea, especialmente la de la Comunidad Económica Europea, y fracasaron todos los ensayos que se hicieron en América Latina y África con esa inspiración. El regionalismo de "nueva generación" o nuevo regionalismo, surgido en los años 80 y 90 tienen otras características y es el que emerge en los nuevos empeños como MERCOSUR y el TLC, así como en los cambios radicales de las viejas agrupaciones como el Grupo o Comunidad Andina y

---

<sup>20</sup> Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe - Edición de 1996 - Enero de 1997, Santiago, Chile, pág. 29.

CARICOM. A esta "nueva generación" correspondería también la Unión Europea, consolidada su unidad después del Acta Unica, aún cuando mantenga casi intocadas sus reglas discriminatorias<sup>21</sup>.

Este nuevo regionalismo, más conocido entre nosotros como "regionalismo abierto" hace suyas las reglas neoclásicas de la integración de Viner, y teóricamente, no es sino una etapa en una trayectoria al libre comercio general. Esa es la interpretación más común de esta clase de integración, que responde en la visión de Viner a las características de la integración beneficiosa o la "buena integración a la que nos referiremos brevemente luego. Por supuesto, hay concepciones más matizadas de la integración abierta, como la que ofrece la CEPAL en que la definición gira en torno al imperativo de la competitividad. Para ella "regionalismo abierto" es un "proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible, un cimiento para una economía más abierta y transparente"<sup>22</sup>.

Con la acepción más común antes comentada o con está más compleja de la CEPAL, la nueva generación de la integración latinoamericana es, sin duda, distinta a los empeños de integración que se pusieron en marcha en la región en los años 60 y 70. Cuando la meta era la Unión Aduanera, éstos trataban de resguardarse con aranceles comunes altos, la liberalización aceptaba excepciones y reservas y todas las fórmulas, en mayor o menor grado, planteaban utilizar políticas sectoriales promocionales. La nueva integración se basa en aranceles comunes bajos, programas de liberación de cobertura total y ausencia de políticas sectoriales. Su énfasis está en la expansión del comercio, en la cual hasta ahora han tenido éxito.

<sup>21</sup> Bhagwati J. y Panagariya A, "Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes?" AEl Press, Washington D.C., 1996, págs. 1 y 2.

<sup>22</sup> CEPAL, "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe", Santiago, Chile, 1994, pág. 8.

3.- Así, es posible afirmar que los tres fenómenos que han transformado la economía internacional actual: la globalización, la liberación multilateral y la regionalización son idealmente fuerzas convergentes, que se encaminan hacia un mismo fin: la economía internacional más abierta y transparente de la definición de CEPAL. Sin embargo, la realidad es mucho más contradictoria y conflictiva y la evolución de estos tres fenómenos en la esfera internacional, puede desembocar en situaciones de fricción entre agentes poderosos o en exclusión e inequidad que afecten especialmente a los más débiles, los países en desarrollo; CEPAL anticipó un eventual curso negativo cuando añadió un comentario a la definición de regionalismo abierto antes citada: "Con todo, al no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso, un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extraregionales"<sup>23</sup>.

Una reflexión más madura sobre las características de la evolución de la economía internacional en el último decenio y el curso de los tres fenómenos que la están transformando despierta serias inquietudes sobre el resultado previsible de la interacción de las fuerzas que hoy imponen su marca sobre las relaciones internacionales económicas. Por lo pronto la convergencia de globalización, liberalización multilateral normada y regionalización no parece de ninguna manera asegurada. Aún cuando pueden existir contradicciones más profundas, hay una clara posibilidad de conflictos entre la institucionalidad multilateral y la nueva regionalización. Un documento reciente de CEPAL, "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: (1996)" presenta un espectro de análisis e inquietudes lúcido y franco que bien vale la pena seguir para examinar este tema.

CEPAL comienza preguntándose sobre el origen de esta irrupción del nuevo regionalismo en que son propulsoras las mayores potencias industriales: EE. UU, Europa y el Japón, especialmente los

<sup>23</sup> Op. cit. 1994 - pág. 8

Estados Unidos, que tienen un rol protagónico en tres de ellos, creados o por crearse: el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), el Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la transformación del foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) en un acuerdo preferencial. Ha ido todavía más allá; ha propuesto la creación de un área de libre comercio transatlántica (TAFTA) con la Unión Europea<sup>24</sup>.

El interés de los Estados Unidos en la regionalización, un tema que en todo lo que llevamos de este siglo le ha sido ajeno, se debe, sin duda en parte, a su relación con las mayores empresas transnacionales, que han hecho de la globalización el ámbito de una expansión que hasta ahora no reconoce los límites. Pero, cabe preguntarse, ¿para qué necesitan entonces de la regionalización?. La contestación según CEPAL, es la siguiente: "El nuevo regionalismo constituye una respuesta a la necesidad de mercados más fluidos y continuos planteada por las grandes empresas transnacionales y los movimientos de capital. La creación de estos mercados requiere la armonización de políticas nacionales que trascienden las que tradicionalmente se consideraban en las negociaciones multilaterales"<sup>25</sup>. Vale decir, normas sobre inversiones extranjeras y propiedad intelectual, trato nacional para servicios financieros y otros servicios. Todos esos temas están incluidos en el acta final de la Ronda Uruguay, pero están sujetos a negociaciones mucho más complejas que las que requiere normalmente un Acuerdo Regional como el TLC - según CEPAL, "el Acuerdo que mejor representa el nuevo regionalismo"<sup>26</sup>. Aparte de la natural inclinación a valerse de su tradición jurídica, eso puede explicar la insistencia de los Estados Unidos en negociar la regionalización en base a tratados contrato muy detallados. Es el caso del TLC, del Grupo de los Tres por mediación de México, y es también la circunstancia de la negociación de la zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Tampoco ha encontrado resistencia de las otras partes, porque cuando se relacionan

<sup>24</sup> CEPAL, op. ct. (1997) pág. 33.

<sup>25</sup> CEPAL, op. ct. (1997) pág. 30.

<sup>26</sup> CEPAL, op. ct. (1997) pág. 35.

con los Estados Unidos en principio ellas están interesadas sobre todo en las inversiones de las transnacionales americanas <sup>27</sup>.

Antes decíamos que la preocupación del Gobierno de los Estados Unidos por la regionalización responde en parte a su interés por facilitar la acción de sus transnacionales. Hay, además, un propósito estratégico de su política comercial que le ha llevado desde hace más de 10 años a asumir una posición activa, apoyada en su poder, para abrir y mantener mercados. Aparte de consideraciones políticas, el origen debe estar en el enorme déficit de cuenta corriente de entonces y su deuda externa creciente. Lo cierto es que desde entonces cambió la filosofía de su política comercial: la búsqueda de libre comercio apoyándose en negociaciones multilaterales, ha sido reemplazada por una acción en múltiples frentes (multitrack), lo que, como lo indica CEPAL, comprende tanto el trato unilateral agresivo como negociaciones bilaterales, plurilaterales y multilaterales. Su legislación comercial le permitió adoptar medidas unilaterales como instrumento de presión y desde entonces ha usado todas las alternativas señaladas para ampliar su acceso a los mercados. Entre ellos está la regionalización. En 1987 firmó su primer acuerdo de libre comercio con Israel, siguió Canadá, México y, posteriormente, con el acicate de la Unión Europa que consolidó su integración, su interés por negociar tan rápidamente como las circunstancias lo permitiesen ALCA y APEC.

Esta regionalización es muy distinta a la que en América Latina hemos tratado de construir laboriosamente desde los años 60. En esa época nuestra integración podía ser defensiva, pero no era instrumento agresivo de lucha comercial. Y ese es todavía el espíritu de nuestros empeños de integración, que ahora tampoco son defensi-

---

<sup>27</sup> No creemos sobrevalorar la importancia de la empresa transnacional en el escenario internacional de hoy. Como testimonio valga esta afirmación de la OCDE que define la globalización así: Un sistema de producción en el que una fracción cada vez mayor del valor y la riqueza es generado y distribuido mundialmente por un conjunto de redes privadas relacionadas entre sí y manejadas por las grandes empresas transnacionales, que constituyen estructuras concentradas de oferta, aprovechando plenamente la ventaja de la globalización financiera, medio central del proceso OCDE, "Technology and the Economy: the key relationship" Paris, 1992 (citado por CEPAL, op. ct. pág. 23).

vos. Ellos se fundaban y se fundan en el consenso sobre un conjunto de reglas que un grupo de países, diferentes entre sí, pero todos en vías de desarrollo, aceptaban para conducir la integración. Ese no es el caso ahora frente a una regionalización que puede inclinarse hacia la rivalidad y que tienen como miembros países en desarrollo asociados a las mayores potencias económicas y políticas.

Al respecto cabe plantearse dos interrogantes, como lo hace CEPAL:

a) ¿Es la regionalización sólo un alto en el camino que lleva a un mercado abierto y multilateralmente negociado?. ¿Son complementarios? Si subsiste el ambiente de rivalidad, antecedente posible de una lucha comercial entre las grandes potencias, el resultado puede ser: "un sistema en el que una mayor libertad de comercio e inversiones dentro de los grupos (regionales), coexista con un comercio administrado entre grupos"<sup>28</sup>. Sería lo que Omán calificó como una regionalización degenerada<sup>29</sup>.

b) ¿Es concebible un funcionamiento equitativo y que responda al interés común en agrupaciones de composición muy heterogénea, que combinan países en desarrollo con un miembro que es una de las mayores potencias políticas y económicas?. Sí, es concebible que eso suceda si el poderoso es magnánimo y contempla objetivos de largo plazo. Pero la reacción más lógica es recordar, como lo hace CEPAL, que "en los grupos heterogéneos existen el grave peligro de que los países más fuertes hagan uso de su poder para imponer sus puntos de vista". Ese riesgo lleva a CEPAL a referirse a la opinión al respecto de Bhagwati y Srinivasan: "las consecuencias de la formulación de normas a nivel regional en los grandes espacios económicos despierta gran inquietud, específicamente respecto a los temas sobre los cuales no hay consenso multilateral, y en foros en los que hay una clara asimetría de poder"<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> CEPAL, op. ct. 1997, pág. 33.

<sup>29</sup> "Una escalada de acuerdos regionales que conducen a una fragmentación del sistema global del comercio en un número de bloques regionales cerrados y relativamente hostiles entre sí". Omán, op. ct. 1997 pág. 49.

<sup>30</sup> CEPAL, op. ct. pág. 34.

4.- No es difícil aventurar una respuesta al segundo interrogante antes planteado. Si las circunstancias son las indicadas, lo anticipable es que el miembro poderoso haga valer su peso en el ámbito regional. Es mucho más complejo arriesgar una respuesta a la primera cuestión. El qué la integración regional degenera en un enfrentamiento entre bloques va a depender de eventualidades que es imposible prever, aunque es razonable afirmar que ese curso está dentro de lo posible. Por lo pronto la regionalización, la nueva regionalización, acerca los regímenes comerciales y de inversión hacia el mercado abierto, que es la meta de las negociaciones multilaterales e idealmente, el punto de llegada de la globalización. Es más, la regionalización parece ser ahora la vía que va asumiendo la globalización de la producción real y el comercio, es decir, tanto la producción como el comercio se articulan primero regionalmente antes de continuar una expansión de más amplia escala. No es un hecho general, hay transnacionales que están en todos los continentes y sus actividades se entrelazan mundialmente, pero lo más común parecer ser la expansión apoyándose inicialmente en el ámbito regional, quizás porque en él, encuentran el ambiente conocido y toda la seguridad jurídica y la estabilidad que necesitan<sup>31</sup>. Como ya se comentó en lo que se refiere a la producción real, las nuevas tecnologías si bien han “desmembrado la cadena de valor”<sup>32</sup>, por la misma flexibilidad y ubicuidad alcanzada por las empresas, estas tienden a acercar sus actividades lo más posible a los distintos mercados y a trabajar de acuerdo con sus inclinaciones y sus demandas. Lo dice Omán muy precisamente. “De hecho ..., la proximidad física entre empresas, así como con sus clientes (localización global) y con sus proveedores, se ha tornado más y no menos importante”<sup>33</sup>. CEPAL es todavía más explícita al respecto: “La movilidad que ofrecen los avances tecnológicos transforma las filiales de las empresas transnacionales, antes geográficamente dispersas y con una estructura de producción fragmentada, en redes de producción y distribución

<sup>31</sup> Recuérdese que las empresas transnacionales van al ámbito regional porque en él cuentan con normas favorables que sería muy difícil negociar multilateralmente.

<sup>32</sup> Expresión de Paúl Krugman

<sup>33</sup> Op. ct. pág. 45

integrada a nivel regional y global. En tal sentido la regionalización de la economía mundial es, paradójicamente, un corolario de la globalización”<sup>34</sup>. Las cifras del comercio mundial de bienes muestran una clara tendencia a desarrollarse con más dinamismo a nivel regional. Esto fue y es notorio en la Unión Europea y lo es también en América Latina. El comercio intralatinoamericano ha crecido a una tasa anual promedio del 19% en el período 1990-1995, una cifra más alta que la que alcanzó la exportación de la Región a otras áreas (EE.UU = 15.6; Asia 15.9)<sup>35</sup>. Vale la pena subrayar que el volumen del comercio intrarregional es ya muy alto, por lo cual la tasa de expansión alcanzada significa un considerable dinamismo. Ignoramos cuánto de ese comercio corresponde a las empresas transnacionales. Probablemente éstas no tienen todavía un peso muy considerable en la exportación intrarregional. Si su participación en la producción y el comercio crece, seguramente aumentaría muy rápidamente la parte que ellas asumirán del comercio intralatinoamericano; eso está en la lógica del comercio intraindustrial e intrafirma, que tiende a concentrarse regionalmente, al menos inicialmente.

Creo que es claro que la gravitación regional en la globalización de la producción real es muy importante y que esta puede inclusive acrecentarse en el futuro. Los agentes reales de este proceso de regionalización son al parecer las empresas transnacionales, lo que ciertamente induce a apreciar con reservas las condiciones de equidad de un proceso de integración regional en que participen países en desarrollo en combinación con países desarrollados poderosos y empresas transnacionales igualmente poderosas.

## 5. ¿Qué clase de regionalización?

En éste contexto, cabe también preguntarse hasta que punto pueden ser válidas las tesis de Viner sobre la “buena” y la “mala”

<sup>34</sup> Op. ct. pág. 24.

<sup>35</sup> CEPAL, op. ct. Cuadro II-2, pág. 42.

integración económica. Curiosamente los economistas ortodoxos siguen empleando los mismos conceptos que Viner formulara al respecto al iniciarse los 50. Un ejemplo es Charles Omán<sup>36</sup>, a quien vale la pena citar textualmente. “Los economistas juzgan bueno un acuerdo regional de jure en la medida en que es “creador de comercio” es decir, refuerza la globalización reduciendo los impedimentos de política al comercio dentro de la región. Lo consideran “malo” si es “desviador de comercio”, es decir trabaja contra la globalización al favorecer el comercio dentro de la región a expensas del comercio con países ajenos a la región”. Con esos criterios, dado que, regularmente toda integración regional a la vez creará y desviará comercio, una “buena” integración será aquella en que la creación de comercio supere a la desviación de comercio.

Obsérvese que el supuesto es que la creación y la desviación del comercio sólo puede originarse en el carácter de la integración regional de que se trate, o en sus políticas. Son, en todo caso, entes públicos y políticas públicas las que causarían la creación y la desviación del comercio. En esa concepción no se reconoce que efectos de las dos clases pueden muy bien originarse en agentes privados y que esa posibilidad es particularmente relevante cuando el comercio se encuadra en el fenómeno de la globalización y la acción de las empresas transnacionales.

En realidad el comercio internacional actual es en gran medida una hechura de las transnacionales. Según las cifras de UNCTAD para 1993, citadas por la CEPAL<sup>37</sup>, las transnacionales habrían generado en ese año cerca del 66% del total de las exportaciones mundiales de bienes y servicios. De ese 66%, algo más de la mitad (33.3%) sería comercio intrafirma, es decir de las empresas transnacionales con sus filiales, y algo más del 32% restante serían exportaciones entre transnacionales y otras empresas. Sólo la diferencia, alrededor de un tercio del comercio mundial se haría entre otras empresas sin la intervención de transnacionales.

<sup>36</sup> Op. ct. pág. 49.

<sup>37</sup> Op. ct. pág. 26 y 27.

En esas circunstancias, dentro de una zona de integración o fuera de ella, las transnacionales, con su comercio intrafirma y los precios de transferencia - manipulables a voluntad, como lo saben bien las autoridades fiscales de los países más poderosos - pueden ser y son el origen de desviaciones de comercio mucho más importantes que las que podrían generarse en las políticas de integración abierta que hoy predominan en la regionalización de América Latina y en general en el mundo en desarrollo. Las relaciones jerárquicas entre matriz y filiales y los precios de transferencia son, sin duda, instrumentos más directos y eficaces que un arancel para conseguir una desviación de comercio.

No son evidentemente las condiciones de un mercado competitivo las que se crearían con una regionalización semejante. De un modo más general en la medida en que la regionalización tenga éxito en desarrollar un comercio intraindustrial, por lo mismo, de productos diferenciados, se estarían creando las condiciones para la existencia de mercados de competencia monopolística<sup>38</sup>. Si las empresas intervinientes son transnacionales y éstas se hallan bajo la égida de los Estados más poderosos hay razones válidas para dudar en la equidad de la participación en los costos y beneficios de la integración que corresponde a los países más débiles y vulnerables de una agrupación regional determinada.

## 6. Conclusiones aplicables a nuestras políticas de integración

Si la evolución de la economía internacional se acercara a las tendencias señaladas, lo que es probable dadas las condiciones del mundo actual, quedan muy pocos caminos abiertos a las políticas de integración económica en América Latina. Estos son:

1.-Fortalecer la integración aprovechando al máximo la modalidad elegida. Si se trata de una unión aduanera, lo que queda es

<sup>38</sup> Ver Krugman, P. y Obsfield H. "Economía Internacional - Teoría y Política", Mc Graw Hill, Madrid, 1994, págs. 144-161.

perfeccionar el mercado único, como lo hizo la actual Unión Europea. El Grupo Andino y MERCOSUR deben culminar su negociación para vincularse en una zona de libre comercio de América del Sur. Aparte de sus efectos económicos, eso es esencial para ganar en capacidad de negociación, sobre todo en el caso del Grupo Andino.

2.-Las integraciones regionales de América Latina, especialmente las que tienen como meta la Unión Aduanera, deben salir del patrón de políticas sectoriales neutras y buscar el dar un contenido a su integración, poniendo en marcha políticas promocionales en campos que son viables para conseguir una inserción mejor en la economía internacional, por ejemplo políticas industriales, políticas de ciencia y tecnología. Así estarán en condiciones de mantener una expansión dinámica del comercio tanto intrarregional como con terceros países.

3.-Las agrupaciones de integración latinoamericana deben abrir y aprovechar de su abanico de opciones de relación internacional. Aún cuando no sea fácil, deben tratar de salir de la insularidad latinoamericana y acercarse a Europa (la Unión Europea) y Asia, además de los Estados Unidos. Eso interesa económicamente y desde el punto de vista de la capacidad negociadora.

4.-La negociación del ALCA deben hacerse con plena conciencia de los riesgos que ella entraña. Hay que plantearse una posición negociadora común que sea exigente y tratar de conseguir el máximo posible de ventajas para compensar la debilidad. Los instrumentos de compensación empleados por la Unión Europea en beneficio de sus miembros más débiles son un ejemplo del tratamiento que América Latina debe procurar como "quid pro quo" de la negociación.

## CHINA: ¿EL "SUPER-TIGRE" DEL SIGLO XXI?

VICTOR SUKUP

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Problemas y preocupaciones. 3. Perspectivas.

### 1. Introducción

Sería pretencioso, especialmente para un no especialista del tema, tratar de sintetizar en pocas páginas la problemática del coloso del Asia Oriental con su cultura milenaria tan particular - matriz original también de la de Japón y Corea - y su población equivalente a poco más de un quinto de la humanidad. Sin embargo, algunas reflexiones surgen incluso de una observación rápida de las tendencias actuales que caracterizan a ese país, tales como las reflejan diversas fuentes occidentales.

Nadie ignora que China, con sus 1.250 millones de habitantes, se ha puesto, bajo el liderazgo del veterano dirigente Deng Xiaoping fallecido en febrero de 1997, desde 1978/79 en la órbita de la economía mundial "globalizada". Desde entonces su economía se abrió rápidamente y ostentó una de las mayores tasas de crecimiento, de alrededor del 10 % anual. Prácticamente todos los observadores concuerdan en que el nivel de vida del chino medio mejoró sustancialmente, especialmente también entre la mayoría de los agricultores. No pocos hablan de la superpotencia económica del mañana, que ya en pocas décadas sería la economía de mayor peso en el mundo.

Las inversiones directas se dispararon desde prácticamente cero a unos 35 mil millones de dólares por año en 1994 y 1995. La gran pregunta es si la "economía de mercado socialista" de Deng Xiaoping puede sobrevivir sin mayores alteraciones a quien la impulsó desde 1978<sup>1</sup>. En efecto, lo curioso de China es que está "en la inter-

<sup>1</sup> International Herald Tribune, 22/23-2-97.

sección de dos de las más importantes tendencias de las últimas décadas del siglo XX: el colapso del comunismo y el auge del Asia oriental como un centro mayor de la producción industrial mundial”<sup>2</sup>. Entre 1970 y 1990, la participación de China en el mercado mundial saltó de 0.6 a 2.0%, en términos relativos más -a partir de un nivel muy bajo, es cierto- que Japón y los “cuatro tigres” que pasaron, respectivamente, de 5.9 a 7.7 y de 2.5 a 7.0 %<sup>3</sup>.

Según un informe reciente del FMI, China habría tenido en 1995 un ingreso per cápita de 2.230 dólares en términos de poder adquisitivo (comparados con unos 6.000 de Tailandia, 8.000 de Malasia, 5.275 de la Argentina y 6.610 del Uruguay etc.). Pero, basado en el crecimiento de los países entre 1990 y 1995, China llegaría a cerrar la mitad de la brecha que la separa del promedio de los países desarrollados en solo 16 años, contra 154 años para la India con su ingreso per cápita calculado (en términos de poder adquisitivo, en 1995) de 1.125 dólares y, para los otros países mencionados; 11, 8, 26 y 29 años respectivamente<sup>4</sup>.

## 2. Problemas y preocupaciones

El boom económico chino está fuera de duda y el papel de China será con toda seguridad el de una de las grandes potencias del siglo XXI. Sin embargo, también aparecieron algunas tendencias preocupantes, generalmente menos comentadas tienen que ver, sobre todo, con factores sociales, regionales y ecológicos.

Una de esas tendencias es, efectivamente, la aguda crisis que sufre el medio ambiente en este país densamente poblado. Con alrededor de 21 % de la población mundial, China solo dispone de algo

<sup>2</sup> KRISTOF Nicholas D. Y WUDUNN, Sheryl - *China Wakes. The struggle for the soul of a rising power*, Vintage Books, New York, 1995, pág. 16.

<sup>3</sup> YOUNG, Soogil - East Asia as a regional force for globalism, en ANDERSON, Kim y BLACKHURST, Richard (eds) - *Regional Integration and the global Trading System*, Harvester Wheatsheaf, Nueva York, Londres, Toronto, Sydney, Tokio y Singapur, 1994, pág. 128.

<sup>4</sup> Wall Street Journal, repr. En La Nación , 24-4-97.

como el 7% de las tierras cultivables, y pasó a importar maíz en 1995, después de exportar grandes cantidades de este cereal. Aumentan la erosión de los suelos y la contaminación del aire y de las aguas, calificada ya de desastrosa en las grandes ciudades. Y como enfatiza Lester Brown, director del renombrado Worldwatch Institute de Washington, "En una economía mundial globalizada, los precios crecientes para alimentos en la China se transformarán en precios crecientes para alimentos en nivel mundial. Y la escasez de tierras en la China llegará a ser la escasez de tierras para todos..."<sup>5</sup>. Es posible que países como la Argentina tengan aquí oportunidades de colocar exportaciones, pero esto ilustra un aspecto muy frágil del "milagro chino"...

Otro comentario resume que el problema de China consiste en la combinación de "demasiada gente, con muchos recursos naturales pero técnicas permitidas, que está contaminada por el virus de la prosperidad occidental, fomentado también desde la conducción del Partido..."<sup>6</sup>. Volkswagen y otras empresas automotrices construyen grandes fábricas y prevén vender millones de coches por año en este mercado. Queda por verse cuánto tiempo aguantarán las ciudades chinas ya monstruosas, esta aceleración del consumismo de tipo occidental y también en qué condiciones de distribución de la renta nacional se puede dar esta expansión.

Para otro conocedor del país, "la industrialización de un país con una población tan enorme como China originará presiones sin precedentes sobre el medio ambiente global. Basta con imaginarse una china dónde la mayor parte de la población use coches, aire acondicionado y heladeras. Ya hoy China es el productor de gases de invernadero de mayor crecimiento, y su crecimiento económico agravará el calentamiento global, provocando probablemente el aumento del nivel de los mares e inundando así otras regiones densamente

<sup>5</sup> International Herald Tribune, 10/11-2-96

<sup>6</sup> VORHOLZ, Fritz - Fuehrt der Aufbruch Chinas in die Moderne zur ökologischen Katastrophe? Eine last fuer die Menschheit (Llevará la marcha China hacia la modernidad a la catástrofe ecológica? Un peso para la humanidad), Die Zeit (Hamburgo), 4-4-97.

pobladas como el delta de Benglasdes. La industrialización de China aumentará los precios de energía en todo el mundo y creará problemas de contaminación como las lluvias ácidas que afectarán incluso a países distantes<sup>7</sup>.

Otro interrogante concierne al abastecimiento energético del futuro. China está hoy entre los grandes productores de petróleo pero no entre los supergrandes (Rusia, Arabia Saudita y Estados Unidos), y tendrá que importar cantidades crecientes. Ya para el año 2000, la demanda china fue estimada en mil millones de toneladas de petróleo-equivalente (tep), casi el doble de la del Japón y más del triple del de la India, mientras que se prevé que Indonesia, todavía exportador importante en la región, se transformará pronto en importador neto<sup>8</sup>. Hay que comparar esta situación con Alemania que concentra más de 30% de la producción industrial de la UE y tiene una demanda de alrededor de 350 millones de tep, seguido de Francia con unos 250. Mientras que la demanda de los países europeos crece lentamente por sus medidas de ahorro energético, China, en pocos años, debería así superar en demanda energética a los cuatro grandes países de Europa occidental en su conjunto.

El problema del medio ambiente, en sí es lo suficientemente grave como para alimentar profundas dudas sobre la continuidad a mediano plazo del modelo chino actual, se combina con otros aspectos no menos preocupantes. Así, la construcción de la represa hidroeléctrica más grande del mundo, sobre el curso superior del Yanq Tse-kiang, desplazará a por lo menos un millón de personas y ha sido cuestionada también por posibles catástrofes como consecuencias de terremotos en la Región. Tecnocracia irresponsable, autoritarismo y gigantismo típicos del "socialismo real" parecen darse aquí la mano, dentro de la extraña combinación de este sistema con un capitalismo de rasgos ultraliberales, para reprimir, las preocupaciones con respecto a las consecuencias sociales y ecológicas de ese

<sup>7</sup> KRISTOF, N. D. y WLUDUNN, Sh.. Op. cit., pág. 15.

<sup>8</sup> Asian dependence an energy import to rise heavily in 2000, Times of India, Delhi, 3-2-97.

megaproyecto controvertido. Recordemos en este contexto que más de 90% de la población china está concentrada en una parte del territorio equivalente a bastante menos de la mitad del país, con la cual la presión sobre la tierra es mucha mayor de lo que sugieren las cifras globales.

Caben también serias dudas sobre la continuidad del modelo por los desequilibrios sociales y regionales que produce.

Así, un especialista francés estima en 100 a 150 millones los habitantes rurales y en 30 a 40 millones los de las ciudades en situación de mano de obra sobrante<sup>9</sup>. Obviamente, estas cifras podrán objetarse con otros datos, pero dan una idea de las dimensiones posibles de los niveles de desocupación de mañana. Hay que pensar, en este contexto, en las advertencias del economista estadounidense Jeremy Rifkin<sup>10</sup>, sobre los centenares de millones de campesinos en los países periféricos que son amenazados en sus propias existencias por las nuevas biotecnologías y otros cambios impactantes que ya comienzan a ser implementados. La apertura china podrá tener allí consecuencias imprevisibles.

Entre los otros problemas graves se mencionan con frecuencia los crecientes desequilibrios entre regiones costeras e interiores y entre agricultura e industria<sup>11</sup>. Hay quienes piensan que los desniveles entre las regiones del Sur costero, sede de las nuevas actividades industriales impulsadas por las reformas liberales y el capital extranjero, y las del interior relativamente estancadas, cada vez más distanciadas de estas zonas de boom espectacular, amenazan seriamente la unidad nacional del vasto país y que sería mucho más frágil que lo que se supone en Occidente. Así, un renombrado sociólogo alemán, Oskar Weggel, enfatiza las diferencias históricas entre ambas

<sup>9</sup> ROCCA, Jean-Louis. Paradoxe modernisation de la Chine, *Le Monde diplomatique*, marzo de 1997.

<sup>10</sup> RIFKIN, Jeremy. El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era. Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 1996, cap. 8.

<sup>11</sup> HOCHRAICH, Diana. Los desequilibrios del crecimiento en China, *Realidad Económica*, Buenos Aires, No. 140, mayo-junio de 1996, págs. 55-78.

macroregiones, caracterizadas por profundas distancias culturales (cultura "amarilla" y cultura "azul"), siendo la costera por tradición mucho más abierta a las influencias del exterior y los intercambios comerciales con otros países. Este contexto explica también, conjuntamente con otros factores, el auge de Hong Kong y de Taiwán, hoy imitado por las regiones vecinas de China meridional<sup>12</sup>.

### 3. Perspectivas

El dinamismo de la economía china, que estuvo creciendo a 10% y más por año desde hace más de una década, está fuera de duda. Pero es difícil que tal carrera pueda seguir mucho tiempo más sin algunas fallas graves, a menos de que se tomen medidas de corrección de rumbo en algunas campos.

Uno de los problemas es si China sabrá mantener sus precarios equilibrios entre ciudades y campo, regiones dinámicas y estancadas, además de la combinación algo perversa de régimen de Partido Comunista con capitalismo de tipo salvaje. La inquietud crece en el propio partido sobre el abismo cada vez más profundo entre regiones costeras e interiores. La necesidad rápidamente creciente, según las previsiones, de importar cereales, así como los problemas del medio ambiente que se agudizan, son fuente de otras preocupaciones cada vez más serias en China: según Lester Brown del Worldwatch Institute, hay realmente razones para esto: "Si China sigue fundamentalmente en la vía de la industrialización copiada del Japón, de Corea de Sur y de Taiwán, y si esta disminución de las tierras cerealeras continúa, habrá perdido alrededor de la mitad de estas tierras en el 2030. Si la población continúa creciendo como prevista en 490 millones de almas entre 1990 y 2030, la superficie cerealera por persona habrá pasado de 0.08 hectáreas en 1990 a 0.04 en 2030<sup>13</sup>. Obviamente, el modelo chino actual no es sustentable a largo plazo y

<sup>12</sup> WEGGEL, Oskar. Taiwan - Hong kong, Beck, Munich, 1992.

<sup>13</sup> DECORNOY, Jacques . La Chine, le riz et le. pare-chocs, Le Monde diplomatique, nov. de 1995.

causará ya muy pronto profundos impactos, algunos muy negativos, sobre el resto de la economía y aún más en el medio ambiente mundial”.

Combinado con esto está el éxodo rural acelerado que amenaza con aumentar, aún más, el hacinamiento y la contaminación de las ciudades. “La delincuencia está creciendo, el crimen organizado florece, los casos de hurto simple se multiplican y desde algún tiempo un verdadero bandolerismo vuelve inseguras las carreteras de varias provincias (...) el exceso de fuerza de trabajo sin calificación amenaza también el equilibrio social en las ciudades” advertía ya, hace varios años, un diario suizo favorable a las reformas liberales. Dos años más tarde, señaló con preocupación los “contrastes sociales crecientes en China”<sup>14</sup>.

Para el renombrado sinólogo francés Lucien Bianco, Deng cambió China más en sus 18 años de poder que Mao en 27, y esto en un sentido fundamentalmente positivo. Pero las perspectivas no dejan de ser, inquietantes, no sólo para los propios chinos: “para el resto del planeta, porque, si tiene éxito, habrá que contar en muy breve tiempo no sólo con un mercado gigantesco sino también con la emergencia de una superpotencia probablemente despótica, imperialista y contaminadora ...”<sup>15</sup>.

Nadie puede ignorar hoy las graves fallas del modelo de Mao, incluyendo las víctimas del “Gran Salto hacia adelante” y de la “Revolución Cultural” con todas sus aberraciones. Para un conocedor de China y de India, la comparación sin embargo es favorable a China en cuanto a desarrollo industrial, aunque no en el de la agricultura; por otro lado, agrega, es difícil ponderar las pérdidas humanas en ambos casos, por violencias y miserias<sup>16</sup>. Un renombrado economista paquistaní, por su parte, señala a China como modelo en cuanto a rechazo al consumismo accidental y de aspiración a una mayor justi-

<sup>14</sup> Neue Zürcher Zeitung, 26-3-93 y 30-3-95.

<sup>15</sup> Le Monde, 22-2-97

<sup>16</sup> ETIENNE, Gilbert. Voie chinoise, voie indienne, Le Monde, 3-10-89.

cia social<sup>17</sup>. Sea como fuere, hay que preguntarse también, en este contexto, si el enorme dinamismo chino de los últimos 18 años no debe también algo a los cambios sociales y económicos de las tres décadas anteriores que, a pesar de sus fallas, significaron sin duda un "salto hacia adelante" en varios aspectos como educación, industrias básicas etc.

El armamentismo chino y sus numerosos conflictos con países de la región, combinados con su perfil de gigante frente a un gran número de países en gran parte de dimensiones modestas, no deja efectivamente de preocupar a muchos asiáticos. Si las tensiones internas reclaman a un enemigo externo para desviar la atención de la población de estos problemas, no será difícil de encontrarlo. En un mundo repleto de afirmaciones nacionalistas de pequeños Estados y grupos étnicos, (Deng) ha legitimizado de nuevo al nacionalismo de un país muy grande, lo que es más preocupante, advierte otro especialista francés, Francois Godement. "Con sus sucesores, las democracias tendrán que cooperar, para permitir a China que lleve a término su modernización económica, y asegurar al mismo tiempo que la clarificación de sus objetivos nacionales continúe sin generar amenazas para el resto del Asia<sup>18</sup>." "A Asia le falta recorrer un largo camino", opina igualmente el historiador inglés Paul Kennedy que relativiza los vaticinios sobre el "siglo asiático" por venir y advierte también sobre las tensiones y el fuerte gasto militar en la región<sup>19</sup>.

También dos periodistas estadounidenses especializados en temas chinos, señalan que el país, que ya tiene el mayor ejército del mundo, está utilizando su boom económico para financiar, un desarrollo militar, que podría desestabilizar a toda Asia. China mantiene, en efecto, desacuerdos sobre sus fronteras marítimas o territoriales con nueve de sus vecinos, combatió con cuatro de ellos en el último

<sup>17</sup> UL HAQ, Mahbub. La cortina de la pobreza, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1978.

<sup>18</sup> Le Monde, 22-2-97.

<sup>19</sup> Clarín, 20-4-96.

medio siglo y parece estar reivindicando como suyo todo el Mar de China meridional, incluyendo en éste rutas marítimas de mayor importancia como la del petróleo de Medio Oriente hacia Japón. "China está transformándose en una superpotencia regional dominante de todo el continente (...) Occidente, en pocas palabras, no ha comenzado aún a tomar, en cuenta las consecuencias de la transformación de China en una nación moderna: Imagínense otro Japón, pero con una población superior en una docena de veces, más las armas nucleares"<sup>20</sup>. Hay que agregar, que se estaría concretando en 1997, tras el encuentro de los presidentes de Rusia y de China, un acercamiento entre ambos gigantes territoriales de Asia, lo que dejaría a Pekín mucho mayor margen de maniobra en sus relaciones con los vecinos del Sur...

Los desafíos principales, sin embargo, se plantean probablemente dentro del inmenso país. No está nada claro cómo absorber la enorme masa de mano de obra -que sigue creciendo en unas quince millones de personas por año- si se reforma el ineficiente sector estatal que en 1994 todavía cubría el 74% del empleo industrial y el 57% de la inversión del sector, participando con sólo el 34% en la producción industrial<sup>21</sup>. Porque "una reorganización del aparato productivo que elimine las empresas públicas de poco rendimiento, supone la resolución previa del problema de la protección social. Además, los defasajes entre la zona costera y el interior del país, que se acentúan cada vez más, en vinculación con los desequilibrios entre la agricultura y la industria, confirman las fuerzas centrífugas que se ejercen actualmente: la zona costera podría integrarse al mercado mundial mientras que el resto del país quedaría librado a su propia suerte. Pero detrás de esta dicotomía sigue por entero el problema campesino y, junto con él, el aprovisionamiento de las ciudades y la migración rural. Por esta razón, las tendencias centrífugas no deberían desarrollarse hasta sus últimas consecuencias"<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> KRISTOF, N. y WUDUNN, Sh. Op. cit., pág. 15.

<sup>21</sup> HOCHRAICH, D. Art. cit., pág. 64.

<sup>22</sup> Ibid., p. 72.

## ACERCA DE LA ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS EN SITUACIONES DE DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL

MARCELO HALPERÍN\*

1. Hoy día los países latinoamericanos están acuciados por la necesidad de prepararse para negociar a escala hemisférica y a la vez consolidar sus vínculos de integración sub-regional. El primer problema es el de la compatibilización de ambas acciones, tema sobre el cual se explayan los analistas. El segundo problema, más allá de la fórmula a que se arribe con respecto al primero, reside en el tipo de relación planteada cuando entre las Partes se presentan distintos niveles de desarrollo y en especial disparidades e insuficiencia estructurales significativa. De ahí que, tanto en el plano sub-regional como hemisférico se difundan opiniones sobre la conveniencia de apurar la armonización de políticas macroeconómicas.

2. Pero, una vez más, aparece la visión que reduce el tema de la armonización de políticas macroeconómicas a un imperativo abstracto de alinear los distintos mecanismos e instrumentos de política económica. Si se llevara a la práctica semejante propuesta, ante las disparidades e insuficiencias estructurales conocidas, los simples alineamiento inevitablemente profundizarían y agudizarían esos mismos desequilibrios. En cambio, los procesos de integración hoy día se justifican sólo en la medida que contribuyan a reducir los desequilibrios estructurales, objetivo que se plasma al introducir tratamientos diferenciales y preferenciales en los compromisos de integración.

3. La opinión pública latinoamericana, en particular a partir del Tratado de Asunción de 1991 que dio origen al MERCOSUR,

---

\* Trabajo preparado por Marcelo Halperín y expuesto por el autor en el Primer Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas y Sociales en materia de Integración Regional, realizado en la Universidad Nacional de La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina, entre el 29 y el 31 de octubre de 1997.

fue bombardeada con una concepción de la integración económica entendida como "sinónimo de liberalización comercial y desregulaciones internas para el supuesto alineamiento u homogeneización de condiciones que permitirían la conformación del mercado ampliado. Dentro de esta perspectiva la armonización de políticas macroeconómicas se concibió más como desmantelamiento de obstáculos que como la construcción de acuerdos complejos con tratamiento preferenciales y diferenciales. El problema de la armonización consistiría en eliminar o reducir "asimetrías", esto es, diferencias introducidas por regulaciones disímiles, y no afrontar las disparidades e insuficiencias estructurales que, en todo caso, aparecen como ventajas o desventajas competitivas de las que cada Estado debería hacerse cargo a la hora de evaluar los costos y beneficios de la integración.

4. Este enfoque es erróneo porque evoca una fase superada de la historia económica latinoamericana, en la cual los procesos de integración tendían a contrarrestar los efectos negativos del modelo de sustitución de importaciones practicado a escala nacional. Hoy día las políticas de integración deben situarse en un contexto esencialmente diverso, signado por el refuerzo de las disciplinas multilaterales destinadas a la liberalización de las transacciones de bienes y servicios y aún de los flujos de capitales y recursos tecnológicos. En este sentido, a partir de la Ronda Uruguay, las negociaciones multilaterales constituyen una de las fases de la globalización de los mercados. De modo que las explicaciones tradicionales sobre la integración son por lo menos insuficientes. Así, en el contexto de las actuales relaciones económicas internacionales, sería pertinente preguntarse porqué cunden las asociaciones de países precisamente cuando a escala multilateral se está avanzando como nunca antes, en la liberalización de las relaciones económicas. A fin de hallar una primera respuesta, sugiero repasar, al menos brevemente, algunos de los principales rasgos de este proceso, habitualmente sintetizado como "globalización".

5. Si se examina con algún detenimiento la tan meneada "globalización", aparece la oposición dialéctica que anticipó

Prebisch cuando trabajaba sobre sus últimos textos, hace once años, y que aparecieron en un libro póstumo titulado "La crisis del desarrollo argentino". Allí el maestro insiste en atribuir una extraordinaria importancia al desarrollo tecnológico como un factor causal de los cambios en las relaciones económicas internacionales. Al mismo tiempo hace hincapié en el "atraso" que representa, frente a dicho desarrollo, la preservación a toda costa de sistemas de estratificación y poder que corresponden a una fase anterior en el desarrollo de las fuerzas productivas.

Con los términos de Prebisch: "Creo demostrar que, a medida que penetraba y se difundía la técnica, ocurrieron grandes mutaciones en la estructura de la sociedad en todo el ámbito del capitalismo. Y, a pesar de ello, seguimos con el mismo modo de apropiación del fruto de esa técnica y acumulación del capital reproductivo. Ese modo ha sido superado por los acontecimientos..."

6. Siguiendo con las palabras del maestro en el mencionado texto, las tensiones de nuestro tiempo se explicarían en buena medida por "aquellas mutaciones estructurales de la sociedad conforme penetra el progreso de la técnica y también frente a la contradicciones que ella trae aparejadas".

Por un lado, la utilización social y económica de los recursos tecnológicos tiende a alterar la relación histórica entre los factores de la producción (desplazando hacia fuera del mercado al trabajo humano, disminuyendo la rentabilidad por las condiciones de producción y de competencia comercial, etc.). Así se afecta la demanda interna y entonces las empresas procuran una concentración patrimonial y de gestión y una expansión geográfica que les permita mantener sus niveles de producción y productividad. En este sentido la globalización de los mercados se basa en este proceso de concentración y expansión asumido como estrategia de subsistencia empresarial.

7. Por otro lado, la misma utilización social y económica de los recursos tecnológicos, al alterar la relación histórica entre los

factores de la producción, genera nuevas necesidades de financiamiento público (empezando por la seguridad social) requiriendo un creciente endeudamiento (hoy día, ya inconmensurable en muchos países industrializados). Al exponerse este endeudamiento público mediante títulos ofrecidos en los mercados de capitales, que a su vez configuran una red de intercomunicación mundial, los gobiernos deben alimentar la credibilidad con periódicos "ajustes estructurales". A su vez, estos ajustes profundizan la alteración entre los factores de la producción, lesionando más aún a la demanda interna. En este segundo sentido, la globalización tiene su termómetro en los mercados de capitales, donde puede leerse la temperatura en un momento dado, aunque su evolución es impredecible para los Estados endeudados y también para cientos de millones de personas que conservan las esperanzas apostando al cobro de salarios, intereses y recuperación de ahorros que directa o indirectamente dependen de que esas deudas sean honradas.

8. Con esta primera aproximación podemos ahora entrever alguna respuesta a la pregunta acerca del porqué países o grupos de países insisten en impulsar sus procesos de integración bajo las actuales condiciones de liberalización de las relaciones económicas internacionales. En síntesis, la globalización importa una liberalización de las transacciones que se realimenta para poder seguir funcionando como tal, pero a medida que se realimenta incorpora nuevas amenazas.

En el Preámbulo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte estos motivos están claramente expuestos: "Los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, del Canadá y de los Estados Unidos" de América, decididos a: (..) Crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios (...), Establecer reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial; (...) Asegurar un marco comercial predecible para la planeación de las actividades de la inversión (...)"

En síntesis, el objetivo central no es ya la liberalización del (notablemente liberado a nivel multilateral, y en todo caso supedita-

do al aumento de dicha liberalización, al desarrollo de negociaciones también multilaterales), sino, que la integración apunta a una mayor seguridad, predecibilidad o certeza y transparencia en las relaciones económicas entre economías nacionales que tienen fuerte interdependencia o que, por distintos motivos, aspiran a aumentar su interdependencia en un mundo tan abierto como impredecible.

9. Siguiendo la misma dirección de razonamientos, habría que revisar el sentido que usualmente se asigna a las identidades nacionales en el marco de estos procesos de integración. Si el objetivo central y primario no es liberalizar sino controlar los flujos comerciales y no desregular sino enmarcar las actividades económicas, entonces una vez más debe ser despejado el equívoco que define a los procesos de integración como instancias de progresiva desnacionalización. Por el contrario, al controlar y regular los flujos comerciales y las principales actividades económicas internas, la integración procura preservar los sistemas económicos nacionales ante el peligro de sacudimientos y hasta de disolución frente a la prácticas de las empresas transnacionales en sus estrategias de concentración y expansión y frente al comportamiento de los mercados de capitales. La integración, así concebida, opera como una política económica interna de cada país, pero al modo de una matriz, en el sentido que los compromisos asumidos en el marco de los esquemas de integración van a delinear todas las políticas económicas sectoriales.

10. Las condiciones indicadas repercuten sobre el contenido de las negociaciones y sobre la negociación en si misma. Con respecto al contenido de los compromisos de integración, debe convenirse que hoy día las uniones aduaneras carecen de justificación económica. El perfil tecno-productivo que se impone a escala mundial, según hemos resumido, incrementa los costos del desvío del comercio a un límite que al menos para economías como las de los países latinoamericanos resulta insostenible. Por ello en el Grupo Andino naufragó repetidamente el intento de consolidar una política comercial externa común, y pese a que aún no se lo reconoce oficialmente el MERCOSUR está cada vez más lejos de constituir una Unión Aduanera. Queda en pie el modelo de las Zona de Libre Comercio, pero su

aprovechamiento requiere una previa comprensión sobre sus particularidades. Con respecto a las estrategias de negociación, para que las Zonas de Libre Comercio puedan ser herramientas útiles frente a los riesgos de la globalización, los gobiernos deben concurrir a las instancias fundacionales contando con prioridades o intereses nacionales, lo que supone una capacidad para componer o sintetizar en sede interna intereses divergentes y múltiples. La criticidad de este punto puede comprenderse si se tiene en cuenta que las Zonas de Libre Comercio no se perfeccionan con la actividad institucional progresiva, como en cambio ocurre en las Uniones Aduaneras, sino que los compromisos deben plasmarse en normas operativas al suscribirse el instrumento que les da vida. Aquí, pensando en el ALCA la pregunta que cabe es si en muchos de los países latinoamericanos se ha tomado conciencia política de la magnitud del desafío.

**11.** Con los elementos incorporados al análisis me permito hacer una anotación preliminar acerca de la armonización de políticas macroeconómicas dentro de los compromisos de integración.

Ante todo, según la teoría clásica de la integración las Zonas de Libre Comercio no requieren, por su propia naturaleza, el alineamiento de políticas macroeconómicas más allá de las que pueden tener incidencia sobre el comercio negociado. Sin embargo, las mismas condiciones del contexto internacional obligan a un tratamiento más cuidadoso del problema, en especial ante los desequilibrios estructurales existentes entre los países miembros de cada esquema. En este sentido, la clave de la vulnerabilidad de los países en desarrollo reside en su incapacidad para volcar recursos internos y atraer recursos externos hacia inversiones reproductivas. A medida que se amplía la previsibilidad de acceso a los mercados delimitados por los nuevos esquemas de integración, la citada vulnerabilidad deja de ser una variable independiente y pasa a ser una variable explicativa o interviniente. Ante la falta de regulaciones, el desequilibrio estructural plantea las condiciones de interdependencia económica entre los países miembros de un esquema, de modo que el proceso de polarización de inversiones productivas se orienta hacia unos u otros te-

rritorios de acuerdo a las especializaciones asignadas por aquellas condiciones. Y esta polarización alimenta los términos del intercambio estimulando nuevas radicaciones que profundizan el modelo. De modo que en los procesos de integración la polarización de inversiones directas debe ser una de las principales materias de negociación y en el mismo punto de partida de cada esquema, a la vez que se incorporan acuerdos de cooperación destinados a encuadrar los proyectos unilaterales o compartidos de desarrollo de la infraestructura física para contribuir a la reducción de dichos desequilibrios estructurales.

## FRONTERAS, TERRITORIOS Y MERCADOS EN EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL

*PABLO JOSE CICCOLELLA*

SUMARIO: 1. Consideraciones Generales. 2. Reterritorialización post-reestructuración. 3. Reestructuración Capitalista, Integración y Resignificación de las Áreas de Frontera. 4. Conclusiones.

### **1. Consideraciones generales**

Luego de las grandes transformaciones experimentadas por los países centrales durante los años setenta, las economías latinoamericanas iniciaron o consolidaron en la década siguiente un proceso que (con pocas excepciones, como el caso chileno) podríamos denominar de reestructuración pasiva, caracterizado por un prolongado estancamiento, síntomas contradictorios de sus economías y agudización de sus problemáticas sociales. Los años noventa, en cambio parecen estar constituyendo el escenario de un acelerado proceso de reestructuración activa, en el marco del cual se están efectivizando las reformas económicas, ya ensayadas por los países centrales: reducción del déficit fiscal, estabilización monetaria, apertura de la economía, rediseño del sistema tributario, programas de privatizaciones de empresas públicas, modernización de los sistemas de gestión estatal y privados, etc. Mientras tanto, objetivos tales como el desarrollo, la equidad, la superación de las desigualdades regionales, la justicia social, etc.; fueron reemplazados por otros tales como eficiencia, desregulación, competitividad, flexibilidad, modernización y fluidez.

El imperativo del mercado y la drástica reducción de los mecanismos de regulación y compensación de los efectos indeseados de la "libre competencia", ha sido uno de los rasgos esenciales de la reforma del Estado llevada a cabo durante las dos últimas décadas en los países de América Latina. En los distintos niveles de Gobierno (nacional, regional, provincial y local) se ha llevado a cabo una fé-

rea política de ajuste económico, lo que significó racionalización del gasto público, disminución del número de organismos públicos, despidos masivos, reorganización de la estructura burocrática, etc.

Otro de los aspectos más relevantes de la reforma estructural fue la apertura de la economía, es decir la necesidad de modernizar, adaptar, reconvertir y hacer competitivos y eficientes a los sectores productivos para revertir la tendencia mercadointernista, orientando las economías nacionales hacia la exportación, como nueva estrategia de desarrollo. Dentro de esta postura se desarrollaron los discursos y realidades que han conducido hacia los procesos de integración económica subregional, pero también hacia sus interrogantes y contradicciones.

Siguiendo esta posición, en el caso de los países avanzados, los procesos de integración económica subregional parecen ser funcionales a la consolidación, legitimación y expansión del nuevo régimen de acumulación y del nuevo modo de regulación. En tanto, para un selecto grupo de países emergentes (Chile, Venezuela, México, Brasil, Argentina) aparece como el vehículo de introducción e instalación de los mismos, pero también como un instrumento de legitimación de un modelo salvaje de ajuste neoliberal, junto a un proceso de modernización acelerado y a una nueva oleada de penetración del capital transnacional. Por último, para la mayoría de los países de América Latina, Asia, Africa y quizá algunos países o regiones de Europa Oriental, parece significar la inviabilidad, la marginación y la exclusión.

En definitiva, en las dos últimas décadas del siglo que está terminando, los procesos de integración económica aparecen tanto entre los países avanzados como entre los periféricos, como una estrategia decisiva o indispensable para la reinserción de sus economías en el contexto del capitalismo avanzado.

Pero son posiblemente, las nuevas condiciones tecnológicas y productivas de este nuevo capitalismo las que permiten y a la vez requieren de la estructuración del comercio internacional en base a

grandes unidades económicas supranacionales solidarias en su interior y competitivas hacia afuera.

Este proceso de constitución de grandes bloques económicos multiestatales es, a la vez, paralelo y funcional con la tendencia a la mundialización o globalización de la economía, la ideología, la política y la cultura<sup>1</sup>.

En este sentido, puede decirse que la integración constituye una forma particular o un primer paso, un paso intermedio, hacia la completa globalización de las formaciones sociales nacionales. En todo caso, resulta sumamente difícil estudiar un proceso (la integración económica regional) aisladamente del otro (la globalización o mundialización). Ambos fueron viabilizados por el salto cuali-cuantitativo establecido por la transformación del paradigma tecnológico hacia principios de la década de los setenta en los países avanzados, acelerado por la crisis económica que experimentaban las economías líderes de occidente y potenciados en su expansión horizontal o universalización por los más recientes sucesos de las formaciones sociales en transición al socialismo (hoy en transición al capitalismo), ya sea mediante la apertura prematura de importantes segmentos de su economía al capitalismo (vía china) o de la implosión-fragmentación y reconversión total y violenta al mercado (vía esteuropea).

En el contexto de la tendencia globalizante y tras las transformaciones aceleradas por la crisis de principios de los setenta y la aceleración de las mutaciones tecnológicas y productivas, los

---

<sup>1</sup> A nuestro juicio, los núcleos del debate sobre la modernización acelerada que están experimentando nuestros países serían, por un lado la forzada antinomia modernidad/atraso, como opción para emerger de la condición del subdesarrollo, y por otro lado, la identificación de un modelo de modernización que responde a la imagen de sociedades supuestamente avanzadas, y por lo tanto, ajenas a la realidad latinoamericana. Esto implica que el sesgo de la experiencia de modernización en nuestros países corre el riesgo de ser imitativo o replicante. Esta última condición explica, en parte, que lo que resulta funcional e integrador en las sociedades «avanzadas» que gestaron el modelo; en las sociedades periféricas agudiza la exclusión y la ruptura del tejido social (Barbeito y Lo Vuolo, 1992 y García Canclini, 1992).

procesos de integración están poniendo de relieve los aspectos más crudamente territoriales del proceso de cambio estructural. El relajamiento de las fronteras, la ampliación de mercados, la redefinición del uso del suelo agrícola, la refuncionalización del espacio urbano, el rediseño de las redes de transporte, comunicaciones y energía, etc. son algunos de los más potentes factores de reestructuración territorial a que estamos asistiendo en los últimos años de este siglo e indudablemente vinculados a los procesos de integración económica, aunque estos estén definidos previamente en lo político o se verifiquen como una consecuencia (o en oportunidad) de la declinación del Estado-Nación.

Los discursos ideológicos y culturales dominantes han contribuido a modificar sustancialmente la percepción colectiva de las relaciones entre conflictos, demandas y territorio. Asimismo, han promovido la búsqueda de satisfacciones inmediatas e individuales que tienden a priorizar el espacio vivencial y cotidiano. Se observa una fragmentación de los conflictos y de las contradicciones, que ahora tienden a organizarse y expresarse desde unidades territoriales acotadas (barrio, ciudad, región o provincia). Los movimientos sociales, aunque se organicen sectorialmente, tienden a partir de un fragmento territorial subnacional definido<sup>2</sup>.

Las transformaciones globales recientes parecen tender a difundirse de manera diferenciada hacia la periferia, donde la naturaleza de los sistemas políticos y económicos locales ofrecen mayor o menor resistencia según el caso, determinando distintas velocidades o intensidad de los procesos de cambio. Por ejemplo, mientras en la Argentina el resquebrajamiento definitivo del modelo sustitutivo o mercadointernista demoró más de quince años, en Chile los logros de las reformas políticas y económicas comenzaron a evidenciarse desde principios de los años ochenta. Es decir que, por un lado, la transformación del escenario mundial generó condiciones para la

<sup>2</sup> En este contexto es interesante observar la territorialidad de conflictos o estallidos sociales tales como los de Chiapas, Caracas y varias provincias argentinas.

difusión de las transformaciones y, por otro lado, la situación política, social y económica de cada sociedad nacional parece ir determinando los tiempos de dichas transformaciones.

El proceso de reinserción internacional de la economía argentina, potenciado por la constitución del MERCOSUR, está mostrando un doble aspecto que explica el incipiente pero acelerado y potente proceso de globalización y reestructuración socioterritorial que se registra en el país: por un lado se verifica un proceso de reconversión productiva y de reorganización empresarial que está dando como resultado la triplicación del comercio exterior en pocos años; por otro lado, se ha registrado una significativa afluencia de inversiones extranjeras, especialmente en el sector servicios<sup>3</sup>.

Paralelamente, si bien los nuevos sistemas de producción y circulación han disminuido las ataduras espaciales, las nuevas y sofisticadas formas de competitividad interterritorial, han revitalizado las ventajas comparativas de las grandes regiones metropolitanas.

Los acelerados procesos de integración económica y mundialización-modernización que se están desarrollando en vastas áreas del planeta, se desenvuelven a partir de lógicas y formas de articulación territorial fundamentalmente privadas. La refuncionalización neocapitalista del espacio constituye entonces un proceso fundamentalmente controlado por las estrategias empresariales y su sesgo es tendencialmente privatizador.

Precisamente, junto con la crisis del Estado Keynesiano y del Estado-Nación, desde mediados de los años setenta entran en crisis las políticas territoriales, ya sean de carácter regional o urbano, encarnadas en los planes, programas de desarrollo regional o urbano; o aquellas más bien vinculadas a la regulación y ordenamiento del crecimiento urbano o regional.

---

<sup>3</sup> Estas transformaciones están demandando, a su vez, importantes inversiones en materia de infraestructura de transporte y telecomunicaciones preferentemente, pero también en materia de equipamiento de nivel internacional (hotelería, restaurantes, shoppings, etc).

El estado de situación parece ser el siguiente: cuando más fuerte están siendo las transformaciones territoriales, más débil que nunca ha sido la regulación del Estado Nacional sobre los procesos territoriales en marcha y menos claras que nunca (y sin rumbo explícito) sus políticas territoriales. Nunca como antes, con menos ataduras que nunca, el capital contruye a su voluntad "su" territorio, que no es el territorio de las necesidades de la gente.

En el presente trabajo se intenta presentar una visión general de las transformaciones y tendencias territoriales, como producto de los cambios en la organización del capitalismo global, tomando en particular los efectos de uno de sus procesos derivados -integración económica subregional- y en especial en las áreas de frontera.

## **2. Reterritorialización post-reestructuración**

El nuevo paradigma tecnológico productivo ha tendido a producir una redistribución territorial considerable de los medios de producción, induciendo por lo tanto a la redistribución de las fuerzas productivas en su conjunto. Ha generado un nuevo modelo selectivo de incorporación/exclusión de áreas, determinando la declinación de unas y el ascenso de otras (Benko y Lipietz, 1992, Albuquerque y Curbelo, 1991 y Ciccolella, 1992 y 1993). Ha desencadenado una dura puja entre regiones, entre ciudades, todas contra todas a nivel mundial, por la radicación de inversiones, dando lugar a lo que podría denominarse competencia entre territorios, y al desarrollo de nuevos factores y condiciones de competitividad sumamente diferenciados entre cada fragmento territorial en una economía sumamente globalizada.

En la escala de análisis global, las innovaciones tecnológicas de este período han transformado como decíamos la variable espacio-tiempo de las transacciones, virtualmente han "achicado" el planeta, pero paradójicamente han agrandado una vez más el mercado. No en sentido de más consumidores, sino de consumidores que consumen más productos y renuevan más rápido su stock de bienes de consumo durable, su indumentaria y sus accesorios profesionales.

Durante el mismo lapso, también se verificaron transformaciones políticas que están produciendo a su vez notables cambios en la concepción del territorio y en la propia realidad territorial. La crisis del Estado-Nación y las tendencias hacia la globalización y la integración han impactado directamente sobre el referente territorial inmediato de las mismas y particularmente esto se advierte en las áreas de frontera que han tendido a convertirse en espacios de transición o interfase, donde prima la cooperación y las estrategias transfronterizas y la construcción de un espacio vivencial de hibridación cultural, luego de haber sido durante décadas zonas de tajante diferenciación, tensión y control cultural, económico y militar. Asimismo, frente al debilitamiento del Estado-Nación, las regiones o unidades territoriales subnacionales han ganado importantes espacios de poder, vía descentralización de funciones administrativas y tienden a vincularse e insertarse en la nueva división territorial global del trabajo de una manera más directa, con menos mediaciones de parte del Estado Nacional.

Como ya se sugirió, luego del proceso de reestructuración económica, cambio tecnológico-productivo y reforma del Estado experimentado por las economías desarrolladas durante los años setenta, comienzan a incrementarse y potenciarse hacia fines de los ochenta, los esfuerzos de integración económica, que están derivando en la formación de un capitalismo de bloques económicos supraestatales en distintas áreas del denominado "primer mundo".

Mientras tanto, los países del sur, entraron en un proceso de ajuste estructural, privatización y reforma del Estado, en medio de un largo período de estancamiento y/o declinación económica, sin haber siquiera comenzado una profunda y orgánica transformación productiva, social y tecnológica, como la acontecida en los años setenta en Europa Occidental. Pero también se han lanzado a fortalecer los vínculos de cooperación y asociación regional en la segunda mitad de los años ochenta, aparentemente, como una estrategia imitativa y/o defensiva respecto del norte desarrollado.

El factor tecnológico, especialmente en el campo de la informática, el transporte y las telecomunicaciones; los recursos de la producción flexible; el afianzamiento de un discurso ideológico neoliberal predominante; y el ascenso de un paradigma sociocultural fragmentador, hedonista y deconstructivista, confluyeron en el surgimiento de un nuevo modelo socioeconómico y de nuevos escenarios multiescalares viabilizados por el denominado proceso de Globalización o Mundialización. La modernización y aceleración, tanto de las condiciones de producción como las de la vida cotidiana, la densificación e intensificación de los contenidos territoriales y de los flujos que los vinculan (Santos, 1993), constituirían el vehículo material del proceso destacado.

Dicho de otra manera, sobre el territorio están interactuando de manera imbricada, superpuesta, interfuncional y solidaria los procesos de integración, mundialización y modernización bajo condiciones de aceleración, flexibilidad y adaptabilidad local-regional, determinando una nueva organización del espacio a diferentes escalas (global, supranacional, nacional, regional y local). Esto estaría produciendo un nuevo tipo de fragmentación territorial y determinando nuevas situaciones de competitividad o inviabilidad económica (y a veces sociopolítica) de los lugares, de los circuitos productivos, de los mercados, así como determinando el afianzamiento de los sectores sociales hegemónicos y desplazando, excluyendo o neutralizando a los restantes sectores<sup>4</sup>.

En lo referente a la Argentina, el proceso de integración con Brasil y posteriormente con el MERCOSUR, pareciera ser en la actualidad el principal vehículo de reestructuración productiva, social y territorial, aunque teniendo como contexto y condición previa la

---

<sup>4</sup> Vale acotar que, por ejemplo, en el caso de la Unión Europea, según un estudio de Albuquerque y Curbelo, las cinco regiones más desarrolladas de Europa (Darmstadt, Oberbayem, Stuttgart, Hamburgo e Ile de France) quintuplican en productividad y condiciones de vida a las regiones menos desarrolladas (Basilicata, Calabria, Andalucía, Extremadura y Canarias). Algo parecido acontece con el coste salarial entre Alemania, en un extremo y Portugal en el otro (Albuquerque y Curbelo, 1991).

estabilidad monetaria, el desmantelamiento del aparato productivo y de servicios del Estado (privatizaciones) y el vuelco general de la economía (sobre todo inputs, en el caso de la Argentina) hacia afuera. Así, el desarrollo de competitividad externa y la re inserción en un nuevo orden económico mundializado, parecen ser los principales objetivos o metas a lograr por el programa económico vigente, mientras que la integración (MERCOSUR, NAFTA, Acuerdo Bilateral Argentina-Chile) y la modernización serían los instrumentos que darían viabilidad técnica a aquellos.

Sin embargo, este proceso de transformación acelerada (globalización-modernización vía integración) no es homogéneo, sino que estaría produciendo una nueva fragmentación social-territorial, donde aparecen regiones, sectores sociales y sectores productivos que se modernizan, que se incorporan al sistema mundializado de relaciones económicas y culturales, que en términos reales se integran con economías vecinas; y regiones, sectores sociales y productivos que quedan excluidos de este proceso (Ciccolella, 1993)<sup>5</sup>. También se dan situaciones intermedias donde el factor clave es el tiempo. Los tiempos de la transformación son más lentos, y por lo tanto, más riesgosos, traumáticos e inciertos, sobre todo desde el punto de vista social<sup>6</sup>.

El capitalismo avanzado y los cambios productivos, tecnológicos, comunicacionales, organizacionales y políticos que están marcando nuestra época, no han abolido ni anulado el espacio sino que, por el contrario le han dado un nuevo significado, una nueva dimensión y una nueva estructura. Incluso, para algu-

<sup>5</sup> En Argentina pueden observarse procesos acelerados de modernización en el interior de la Región Metropolitana de Buenos Aires (y preferentemente en proyectos de renovación y reciclaje urbano en la Capital Federal) y de la ciudades de Córdoba y Mendoza.

<sup>6</sup> La reciente crisis monetaria y financiera mexicana, que a su vez detonó situaciones precarias en otras economías de la región (Argentina, Brasil, etc.) profundiza y dramatiza las dudas y contradicciones del modelo ultraliberal de ajuste y supuesta incorporación de estos territorios al «primer mundo» y al paraíso global capitalista de fin de siglo.

nos autores, lo que el nuevo período científico-técnico (Santos, M. 1988) está cuestionando no es en realidad el espacio, sino la distancia y el tiempo<sup>7</sup>. Así, preferimos hablar de procesos de reterritorialización, de nuevas fronteras, de nueva territorialidad de los fenómenos antes que de desterritorialización o extra-territorialidad.

Sin embargo, las transformaciones de las que estamos hablando están lejos de ser definitivas, estables o duraderas. En estos últimos años se ha ido transitando de la organización taylorista-fordista del proceso de trabajo a las nuevas formas flexibles de producción, del consumo masivo a la segmentación y elitización cada vez mayor de los mercados, del Estado de Bienestar al Estado de malestar, del sueño de la revolución a la pesadilla del Fin de la Historia, de la justicia social y la solidaridad a la sacralización del dinero, de los valores aglutinantes de la modernidad al posmodernismo obsesivamente individualista, de las fronteras rígidas y militarizadas al desdibujamiento de las mismas y a la integración y cooperación transfronteriza, y de las estructuras territoriales concentradas a cierta dispersión territorial de la fuerza de trabajo y de los medios de producción, sin que ello afecte la lógica hipercentralizadora de la acumulación capitalista.

### **3. Reestructuración capitalista, integración y resignificación de las áreas de frontera**

Más allá de las diferencias étnicas, culturales, lingüística y religiosas, cuando se sale de un país y se penetra en otro se experimenta un cambio del sistema de poder, del sistema monetario y del sistema de precios. El "espacio fronterizo" hasta no hace mucho tiempo se limitaba a unos pocos kilómetros a cada lado de la frontera y

<sup>7</sup> Resulta sumamente interesante seguir de cerca las posiciones contradictorias y polémicas entre autores como Frédéric Jameson, Milton Santos, Anthony Giddens y Paul Virilio, en torno a la cuestión del redimensionamiento de tiempo y espacio en el fin de siglo. Ver Santos, 1993; Giddens, 1992; Jameson, 1992 y Virilio, 1995.

actualmente esa franja se ha ensanchado notablemente, midiéndose en decenas de kilómetros, conformando verdaderas áreas de frontera o espacios regionales fronterizos de características muy particulares. Esto se ha debido fundamentalmente al incremento de las relaciones comerciales y culturales, a la expansión e intensificación de los medios de transporte y sobre todo al rol jugado por los mass media y por las alternativas electrónicoinformáticas de comunicación.

Así, la noción de frontera ha ido mutando notablemente en el contexto y contradictoriedad del proceso de globalización y lo que hoy se conoce como espacio fronterizo sería el resultado de las tensiones y contradicciones multiescales existentes entre la propia realidad local-regional y el ejercicio de la soberanía de los estados nacionales, profundamente permeadas por el sistema económico y las redes científico-técnicas e informáticas. De este modo, a partir de una concepción de zona de choque, fuertemente militarizada o de diferenciación tajante entre dos sistemas políticos, militares, económicos y de soberanía; se ha ido evolucionando hacia la configuración de áreas de transición o interfase entre los mismos.

En términos económicos, la integración puede ser comprendida como la sumatoria o unificación de iniciativas que afectarán positivamente o negativamente diferentes circuitos productivos regionales fronterizos o dos o varias economías nacionales, o bien como el incremento o intensificación de las relaciones productivas y comerciales preexistentes. Pero la integración cobra diferentes significados según el grado de interpenetración de las economías nacionales o regionales puestas en juego. Es decir, que en sus resultados y significación, juega un rol muy importante el tipo y grado de políticas de integración. De este modo, estas poseen una significación diferente según se den estrictamente en el plano económico o si se avanza en otros campos como el social o el de la integración física y el desarrollo regional, por ejemplo.

De acuerdo con estas consideraciones, podríamos decir que las mutaciones de la economía capitalista no fueron solamente el principal responsable de las transformaciones concretas acontecidas

en las áreas de frontera, sino también del contenido y significación del propio término frontera.

En estas áreas tan singulares el dinamismo político (y aún político-militar), ha sido rápidamente substituido por el dinamismo económico como protagonista y factor de configuración territorial y producción del espacio, como ya auguraban para el caso europeo Guichonnet y Raffestin (Guichonnet, P. y Raffestin, C., 1974)

Siguiendo a estos autores, en virtud de la fuerza y el dinamismo de la economía y la producción, tienden a perderse los antiguos significados "nacionalistas" y militaristas de frontera. Se podría afirmar, de acuerdo con Guichonnet y Raffestin, que se verifica una suerte de actualización de las viejas ideas ratzeliana de fronteras móviles o fluctuantes, aunque en un marco en el cual las áreas de fronteras dejan de ser zonas de tensión para convertirse en zonas de contacto y articulación.

En la realidad actual del proceso de integración económica subregional del MERCOSUR, podemos encontrar diferentes situaciones y tendencias en materia de transformación de las áreas de frontera.

Por un lado se ha ido configurando o fortaleciendo la formación de áreas de frontera-corredor, caracterizadas por su condición de áreas semivacías y en vías de vaciamiento en términos de población y actividades económicas, con excepción de los servicios de paso. Tal sería el caso del denominado Corredor Andino, entre las ciudades de Mendoza (Argentina) y Santiago (Chile) a través de una compleja y extensa región cordillerana (Ciccolella, P. y Laurelli, E., 1993), Casi todo el resto de la región cordillerana puede ser caracterizada como este tipo de espacio fronterizo. Algo parecido puede suceder con las despobladas regiones fronterizas del Chaco, entre Paraguay, Brasil y Bolivia.

En segundo lugar puede advertirse la formación o fortalecimiento de regiones fronterizas de cooperación y articulación pro-

ductiva, donde, por un lado la preexistencia de ciudades gemelas a ambos lados de la frontera y de actividades económicas similares, va dando lugar, luego del cese de las tensiones fronterizas históricas a la formación de una estructura regional binacional o trinacional de evidente articulación productiva y en fuerte proceso de transformación territorial. En este caso la región arrocerá en formación entre el estado brasileño de Río Grande do Sul y la provincia argentina de Corrientes, con el río Uruguay de por medio, constituye un caso ilustrativo de cooperación y articulación productiva, que impulsa inclusive varios proyectos de puentes para mejorar las condiciones de circulación de bienes y personas.

En tercer lugar, puede observarse la formación de nuevas áreas de frontera o la toma de conciencia acerca de la existencia de regiones fronterizas ignoradas como tales hasta hace poco. Un primer nivel de situación podría ser el caso del Río de la Plata, revalorizado como área de frontera a partir de la discusión de la construcción del puente Buenos Aires-Colonia y su impacto sobre el reordenamiento territorial de ambas ciudades y especialmente sobre la redefinición de los roles que juegan los complejos portuarios de Buenos Aires y Montevideo. Este caso particular de región fronteriza podría llegar con el tiempo a constituir una variedad de las "regiones fronterizas de cooperación y articulación productiva".

Otro nivel de análisis y nuevos debates a propósito de los impactos territoriales de los procesos de integración económica subregional, está representado por la definición de nuevas fronteras multiestales o de bloques económicos, respecto de terceros países, como es el caso de la definición de fronteras económicas comunes del MERCOSUR, respecto de los países sudamericanos vecinos no miembros, por ejemplo.

Por último, también se redefinen en función de dichos procesos nuevas fronteras "virtuales" intranacionales, que demarcan otras formas del impacto territorial del fenómeno de la integración, como es el caso de asociación funcional, en lo económico, de ciertas "regiones avanzadas" de los distintos países, integrados

“institucionalmente”, y que configuran una nueva malla de solidaridades, en contraposición con las solidaridades interregionales y de integración nacional creadas a partir de la construcción del Estado-Nación, especialmente bajo estrategias de desarrollo económico semicerrado o mercadointernistas, como es el caso de países como Argentina, Brasil, Chile o México, desde la posguerra hasta mediados de los años setenta. Esas viejas solidaridades parecen ser neutralizadas y superadas por la integración funcional entre las regiones más avanzadas del bloque económico multiestatal al que pertenecen, y aún con las más avanzadas de otros bloques económicos. Es decir, que las antiguas desigualdades regionales a nivel de cada formación territorial Estatal-Nacional, más o menos denunciadas y más o menos asistidas entre los años sesenta y hasta mediados de los ochenta, por instrumentos tales como programas de desarrollo regional o de promoción industrial a nivel regional, han dejado de constituir una preocupación real (o hipócrita) de los Gobiernos Nacionales frente a las nuevas exigencias del capital hegemónico y de sus instrumentos actuales (por ejemplo, programas de ajuste y liberalización más o menos indiscriminada de la economía) que privilegian la eficiencia productiva, la competitividad y la fluidez de la circulación de capital (ya sea en flujos monetarios o de mercaderías). Resultado: cada región está librada a su propia suerte y “capacidad competitiva” y libra una batalla por la conquista de inversiones frente a otras regiones del propio país o del país socio, sin mayor asistencia por parte de “su” Estado Nacional, como ya se dijo.

En otras palabras, y en lo referente a las áreas fronterizas, siguiendo el concepto braudeliano de tiempos sociales, manejado por Guichonnet y Raffestin en relación al concepto de frontera, entendidas estas como demarcadoras de “tiempos desiguales” o diferenciales entre dos o más formaciones territoriales Estatal-Nacionales, en función de rumbos, estrategias y ritmos diferentes de organización social, política, económica y por supuesto, territorial (Guichonnet y Raffestin, 1988). Como bien apunta Messías da Costa “Nesse sentido, a fronteira nao seria apenas um disjuntor espacial, mais também um disjuntor temporal” (Messías da Costa, W., 1992). Partiendo de esta conceptualización sobre la función histórica de las fronteras, podría decirse que frente a las actuales transformaciones del capitalismo, en general, y las deri-

vadas de los procesos de integración, en particular, se estarían produciendo simultáneamente dos nuevos fenómenos:

Por un lado un proceso de homogeneización y armonización de los tiempos sociales entre las regiones fronterizas de cooperación y articulación productiva, lo que, obviamente también le sucede a las regiones más avanzadas e "integradas" a la "red" de regiones privilegiadas, sean fronterizas o no.

Por otro lado, se estaría produciendo una diferenciación interna creciente, de los "tiempos sociales" al interior de las formaciones territoriales Estatal-Nacionales o simplemente, de los "mercados nacionales", sin mecanismos relevantes de compensación frente al fenómeno descrito en el párrafo anterior.

#### 4. Conclusiones

Los procesos de integración poseen una gran potencialidad y capacidad de transformación y reorganización económica y socioterritorial, tanto a escala nacional como supranacional o continental. Sin embargo, resulta previsible que no todos las áreas o territorios supuestamente involucrados en la integración de economías nacionales, participarán con protagonismo semejante en el proceso integrador. Algo similar sucederá sectorialmente y socialmente. De modo que integración, también supone fragmentación, segregación y exclusión de territorios, economías regionales, sectores productivos y sectores sociales, así como el desmantelamiento de ciertos rubros de la producción y de la infraestructura en algunas regiones.

El debilitamiento del Estado y el surgimiento de una legalidad supraestatal o multiestatal lleva a replantarse el propio sistema de relaciones político-territoriales, hacia arriba (formación de autoridades y mercados ampliados de escala continental o subcontinental), y hacia abajo (localismo, regionalismo, municipalismo). El capitalismo actual en su conjunto posee un elevado nivel de globalidad y regionalidad, dando lugar a lo que puede denominarse nueva trama organizacional y relacional entre ambos niveles escalares.

El Estado constituye un notorio ausente en el proceso de integración. Este proceso estaría fundamentalmente apropiado por grandes agentes privados, por lo que el signo de los actuales procesos de integración en el Cono Sur están teñidos de un fuerte sesgo privado y privatizador, permitiendo el avance del capital sobre el territorio con menos mediaciones de parte del Estado que en las últimas décadas.

En efecto, el Estado ha perdido o disminuído sus roles en materia de producción, política social, regulación económica y ordenamiento territorial. Paralelamente, ha incrementado su significación como responsable de la penetración y gestión tecnológica, creación de nuevas y mejores condiciones para la captación de inversiones extranjeras, desarrollo de competitividad externa, mistificador de la "modernización", "integración", "reconversión" y otros tantos fetiches ideológicos para justificar el proceso de ajuste neoliberal.

La desmilitarización de las fronteras y la desmitificación y decadencia de la ideología de la soberanía nacional; la declinación de las políticas de desarrollo regional, poblamiento e integración interna a ultranza de los territorios nacionales; la relocalización de los factores de producción y la redefinición de las relaciones espaciales por medio de las nuevas alternativas tecnológicas de producción, circulación y comunicación; están dando testimonio de que ha vencido toda una forma de "concebir" la gestión territorial y aún más que eso, han cambiado los actores, los libretos, los objetos y los sujetos de esa gestión.

Hacia el final del milenio, pareciera entonces consolidarse una nueva etapa del sistema capitalista, caracterizada por la completa expansión horizontal del mismo sobre el planeta, por estar organizado funcional y organizacionalmente en torno a la gran empresa multidivisional transnacional y territorialmente a partir de microrregiones de alta densidad y eficiencia productiva, articuladas en una doble trama de cooperación en el espacio: una muy estrecha en el marco de su bloque económico (Unión Europea, NAFTA, MERCOSUR) y otra más laxa con el resto de las regiones similares.

Siguiendo estas reflexiones, estos fenómenos se pueden definir como procesos de reterritorialización, refuncionalización territorial, nuevas fronteras o nueva territorialidad, inducida por el nuevo orden capitalista, antes que hablar de desterritorialización o extraterritorialidad. Se insiste en que la dimensión territorial y las particularidades de cada territorio han ganado en riqueza y en intensidad de contenidos, mientras que lo que sí se ha reducido a una mínima expresión es la distancia o la dimensión espacio-temporal.

Las realidades y tendencias señaladas llevan a visualizar la aparición de nuevos conflictos y situaciones antinómicas ya señaladas por autores tales como Lipietz, Benko, Storper, Santos, Daher y otros: regiones modernas/regiones atrasadas, zonas brillantes/zonas opacas/zonas oscuras, regiones que ganan/regiones que pierden, regiones privadas/regiones estatales y podríamos agregar regiones rentables/regiones no rentables ...Estos pares antiéticos se definen y sobre todo se potencian a partir de la ruptura de la membrana del Estado-Nación, es decir de las supuestas solidaridades interregionales que se derivaban del Estado Benefactor. Bajo el Estado Neoliberal prima la competitividad interterritorial teniendo el mismo status en la puja una región del mismo país que una región de un país ajeno. Desgraciadamente, las experiencias de integración tales como el NAFTA o MERCOSUR, tienden no sólo a ignorar esta situación, sino a potenciar la competitividad interterritorial.

Actualmente, las "regiones no rentables", así como los circuitos productivos no rentables y los ciudadanos no rentables son abandonados a su suerte. Por supuesto aún en las regiones más avanzadas del mundo continúan habiendo disparidades internas, diferencias socioeconómicas, pobres y marginados. Y no sólo esto, sino que además están apareciendo "nuevos pobres" y "nuevos marginados".

## LA INCLUSIÓN DE LAS REGIONES EN EL MERCOSUR\*

NOEMÍ MELLADO Y RITA GAJATE

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Integración económica y espacios regionales. 3. La reestructuración económica mundial y sus implicancias espaciales. 4. Las disparidades regionales y los procesos de integración en latinoamérica. 5. Las regiones en Europa. 5.1. La experiencia de la Unión Europea. 5.2. El Tratado de Roma. 5.3. La política regional comunitaria. 5.4. Ayudas comunitarias regionales. 5.5. Tendencias actuales. 6. La problemática de las regiones en el Mercosur. 7. A modo de conclusión.

### 1. Introducción

A partir del proceso Mercosur se producen profundas transformaciones socioterritoriales y económicas que se traducen, por un lado, **en cierta dimensión espacial donde se localizan y concentran las actividades económicas y población que definen un eje activo entre San Pablo y Buenos Aires**, por otro, **existen regiones y subregiones que quedan marginadas de este eje y presentan diferentes niveles de desarrollo económico relativo**. Lo que acontece no es sólo "localizable" en la República Argentina sino a nivel de los cuatro integrantes. Tales efectos deben ser analizados y ponderados, ya que en el Mercosur carecen de tratamiento a estas disparidades entre socios y regiones.

Lograr el desarrollo y al mismo tiempo disminuir las diferencias respecto a los niveles de desarrollo económico relativo de otros países o regiones ubicadas en los mismos, constituye una meta muy ambiciosa de alcanzar. Sin embargo, el encuentro de estrategias ten-

---

\* El presente trabajo integra la investigación: "Alternativas de inclusión regional en el Mercosur. El caso del Gran La Plata"; en curso en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

dientes alcanzar una **inclusión equilibrada**, para asegurar la solidaridad que requiere todo proceso de integración, es un desafío y al mismo tiempo un requisito esencial, más aún, cuando se pretende alcanzar grados avanzados de integración. Si bien este trabajo no tiene el propósito de desarrollar una estrategia al menos, pretende explorar la temática como punto de partida para futuros trabajos.

El protagonismo en el proceso de integración Mercosur no es similar para todos los espacios geográficos como tampoco para los sectores sociales y productivos, de modo que él supone **inclusión desequilibrada de espacios, de sectores**, como así también el rediseño de la infraestructura en algunas regiones.

En la literatura actual sobre Mercosur, se ha explicitado un espacio protagónico claramente definido, aunque desde el punto de vista territorial sólo se mencionan los dos grandes extremos, San Pablo y Buenos Aires. Más aún muchos autores -Ciccolella, Laurelli, Schweitzer, Romero, Rofman, entre otros- al procurar establecer la dinámica del mismo se refieren a él como "un espacio dado" y que en muchos casos se lo denomina "el eje". No existe una delimitación territorial nítida, ya que los espacios no son como en el pasado sinónimo de territorialidad absoluta de un grupo con sus características de identidad, exclusividad y límites, sino que sólo relucen los dos extremos -San Pablo y Buenos Aires- como los polos atrayentes.

El proceso de integración puede agregar nuevas formas a los desequilibrios existentes entre naciones mediante el predominio de los efectos de **polarización y concentración** sobre los efectos de **difusión** que ejercen las regiones con mayor grado de desarrollo respecto a las de menor grado. Si se agrega a ello, que no toda división política territorial entre Estados se correlaciona con los espacios regionales y las sociedades locales, como así también que la integración produce costos y beneficios y sin mecanismos de distribución de los mismos se originan procesos **desequilibrantes entre países y regiones que lo conforman**, se engloban a problemas multidimensionales y complejos de muy dificultoso tratamiento.

De allí surgen diversos interrogantes tales como: ¿que tratamiento han tenido las disparidades regionales en los proceso latinoamericanos? ¿Podrá ser el Mercosur un espacio solidario para el desarrollo equilibrado de las regiones?.

En el proceso de integración mercosureño, se estima que las situaciones referenciadas tienen lugar, de allí que resulte de interés indagar "**la inclusión regional en el Mercosur**".

Las regiones se convierten en el objeto de este estudio. Hoy ellas son soporte de relaciones globales y espacios de convivencia, que se encuentran conectadas al entorno por flujos de vinculación y de cotidianeidad compartida y, que además están sujetas a factores y actores que operan sobre ellas y que pueden afectar su forma y estructura como, mundiales, integrativos, nacionales, provinciales, estadales, departamentales y locales.

Desde el punto de vista doctrinario las disparidades regionales han sido consideradas desde diferentes perspectivas así, para la **teoría ortodoxa de la integración -comercialista-**, basada en la teoría clásica del comercio internacional, se abandona toda idea de intervención y **el proceso resulta de un ordenamiento espontáneo** producido por el libre juego de las leyes del mercado. **Los mecanismos del mercado tendrían la virtud de transmitir el crecimiento de los polos a la periferia y la homogeneización de las estructuras económicas**, como condición previa para la viabilidad del proyecto de integración.

El carácter comercialista de esta teoría lleva a percibir únicamente como ventajas o desventajas las relacionadas con la creación o desvío del comercio. Este enfoque argumental surgió de los clásicos, se continuó con los neoclásicos y se proyectó a nuestros días por la escuela anglosajona -Viner, Meadle, Steeten, Tinbergen, etc-

De manera contraria, la **teoría heterodoxa de la integración -estructuralista-**, percibe a la realidad económica internacional con ciertas características estructurales diferenciables: el cre-

**cimiento económico desequilibrado, la existencia de unidades con diferentes grados de poder y dimensión**, centrando en las mismas el fundamento de la integración. El estudio de esta realidad pasa por el análisis de aquellos elementos y relaciones que son perdurables. Dentro de esta línea de pensamiento se encuentra el continentalismo de Marchal, y la teoría de los polos de crecimiento de Perroux, entre otros.

La integración resulta ser un proceso de creación de una unidad compleja y cuyo **crecimiento espacial equilibrado deberá obtenerse a través de los poderes públicos**. La libertad de los intercambios o las heterogeneidades nacionales, pueden producir una "unión imperial" es decir la realizada en beneficio de la nación dominante.

Aquí cabe preguntarse cuál es el pensamiento teórico que informa al Mercosur. Al decir de Aldo Ferrer<sup>1</sup>, "el Mercosur fluctúa entre dos modelos alternativos de desarrollo, integración e inserción internacional. Uno se funda en la ortodoxia neoclásica y en la visión fundamentalista de la globalización. Desde esta perspectiva, el Mercosur constituye un área de preferencias transitorias de intercambios, dentro del cual los mercados reflejan, sin interferencias del Estado, las **fuerzas centrípetas de la geografía y la globalización del orden mundial...**", el otro, que recibe su base de sustentación ideológica de la teoría estructuralista de la integración, "concibe a ese esfuerzo integrador como una zona preferente de comercio en la que los gobiernos y los agentes económicos y sociales conciertan estrategias y **políticas activas**. El objetivo es lograr metas de **desarrollo y equilibrio intraregional inalcanzables solamente con el libre juego de los mercados**".

Según este mismo autor, el ciclo de cooperación política y económica entre Argentina y Brasil que comienza con la Declaración de Iguazú, continúa con el Programa de Integración y Cooperación Eco-

<sup>1</sup> FERRER Aldo, "El Mercosur: entre el consenso de Washington y la integración sustentable", en: Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol.47, Núm.5, México, mayo de 1997, pág. 347.

nómica -PICE- y culmina con el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo, respondían al segundo modelo, asentado en la **especialización intrasectorial y políticas activas industriales**. En cambio en el Acta de Buenos Aires y el Tratado de Asunción de marzo de 1991 predominó el primer modelo y **las fuerzas del mercado asumián el liderazgo de la integración**<sup>2</sup>.

Respecto al tratamiento dado a la **inclusión de las regiones** en los Tratados de Integración ha sido con una concepción predominantemente **comercialista**, ya que cuando se reconocen costos y beneficios desiguales, entre los integrantes, como resultado del proceso integrativo, se ha buscado compensarlos por medio de preferencias arancelarias u otros mecanismos de protección del mercado. Las **regiones** tanto como subunidades dentro del espacio nacional como del espacio integrativo **no han sido consideradas como categorías** atendibles en general, no obstante que en el caso específico del Grupo Andino se han previsto algunos otros mecanismos que escapan del nivel comercial.

## 2. Integración económica y espacios regionales

El concepto de integración desde el cual se parte la define como **“el proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados partes, a partir de intereses comunes, que tiene como objetivo el desarrollo y cuyos mecanismos e instrumentos quedan definidos en el Tratado que la da origen”**, ello implica crear un **espacio de solidaridad** entre los países integrantes del acuerdo, pero también el proceso es voluntario, de naturaleza estructural y dinámico.

Desde el punto de vista de la teoría de la integración se ha entendido que deben existir ciertas condiciones previas para la viabilidad del proceso tales como: **la contigüidad territorial, comuni-**

<sup>2</sup> Idém.

**dad de intereses y la homogeneidad** entre sus miembros, sin embargo las economías de América Latina, en general, y las del Mercosur, en particular, presentan una heterogeneidad estructural con diferentes niveles de modernidad y desarrollo como así también de marginación y dualidad social. Esta diversidad conduce a la vez a la especificidad de lo que define a cada grupo humano, en función de sus tradiciones y experiencias, a lo propio de cada lugar y se expresa en lo regional y las diferencias que se dan entre regiones introduce al concepto de **disparidades regionales**.

El tratamiento de la problemática de las disparidades regionales exige **dos niveles de análisis**, uno el de las **desigualdades entre los países integrantes del proceso** y las consecuencias que ello acarrea para el mismo -los desequilibrios estructurales entre naciones han sido una de las causas más importantes de conflictos distributivos-otro, las **disparidades hacia el interior de cada país y entre regiones de distintos Estados miembros**. Así, las disparidades regionales plantean como problemática, la causada por los desequilibrios en la distribución de beneficios y costos entre países y las regiones de los países participantes, como así también entre regiones de diferentes países.

Al mismo tiempo siguiendo a Ciccolella<sup>3</sup> se concibe al **espacio como un producto de la sociedad**, y a la estructura del mismo ligada a la de la propia sociedad que lo ha generado. Las transformaciones en el orden social, económico, político, cultural, etc. afectan la forma y estructura del territorio. Sin embargo la trama de factores responsables de la producción del espacio a diferente escala -mundial, nacional, local, etc- se ha vuelto más compleja y cada vez resulta más difícil determinar los roles y alcances de los diferentes factores, mecanismos y agentes que intervienen o determinan el proceso de producción del espacio.

En la misma línea de pensamiento Milton Santos<sup>4</sup> sostiene que el espacio es una realidad objetiva, **un producto social** y un subsistema de la sociedad global, una instancia. Los cambios históri-

<sup>3</sup> CICCOLELLA Pablo, op. cit., pág. 83.

<sup>4</sup> SANTOS Milton, "De la toalidad al lugar", Op.cit. pág. 62.

cos conducen a cambios paralelos en la organización del espacio. El espacio está conformado por dos componentes básicos, por un lado la **configuración territorial**, o sea, **el conjunto de los elementos naturales que han sido modificados o lo son a través del accionar de los hombres**, por otro, **la dinámica social**, o sea, **el conjunto de relaciones que se establecen en una sociedad en un tiempo y lugar determinado**<sup>5</sup>.

El espacio geográfico adquiere particularidades a partir del proceso de globalización y, lo concibe como “algo dinámico y unitario, que **reúne materialidad y acción humana**. El espacio sería el conjunto indisociable de sistemas de objetos naturales o fabricados y de **sistemas y acciones**, deliberadas o no. En cada época, se añaden nuevos objetos y nuevas acciones a los anteriores, y modifican el todo, tanto formal como substancialmente”. De tal manera que “su definición varia con las épocas, es decir con la naturaleza de los objetos y de las acciones presentes en cada momento histórico”<sup>6</sup>. Cada lugar se define por la existencia corpórea como **por la relacional** y de esta manera se diferencian los unos de los otros.

Siguiendo esta postura teórica las **regiones serían subespacios dentro del espacio nacional o supranacional**. En estos espacios emergen relaciones de poder históricamente conformadas, producto del proceso de acumulación de capital y se manifiesta, en el conjunto de dispositivos decisorios basados en valores en los que se asienta y legitima la estructura de poder<sup>7</sup>.

Es precisamente las particularidades generadas por cada proceso histórico que impide la imposición de un único discurso universal de la modernidad, ya que al decir de Santos “Democracia de Mercado y Neoliberalismo, ambos brazos de la globalización”, reducen las posibilidades de afirmación de las formas de vida cuya **solidaridad** se basa en **la contigüidad, en la vecindad solidaria**, es decir en el **territorio compartido**.

<sup>5</sup> SANTOS Milton, “Metamorfosis de un espacio habitado”, edit. Oikos-Tau. Madrid. 1996.

<sup>6</sup> SANTOS Milton, “De la totalidad al lugar”, Op cit. pág.131/132 y 152/156.

<sup>7</sup> FERNANDEZ Victor Ramiro, Op.cit. pág. 132.

Teniendo en cuenta que la sociedad en su conjunto está sujeta a los efectos producidos por el proceso de globalización, que al decir de Milton Santos "constituye un estadio supremo de la internacionalización, la ampliación en sistema mundo de todos los lugares y de todos los individuos aunque a diferentes niveles"<sup>8</sup>, se genera la mundialización del espacio geográfico. En este marco cualquier modificación en el funcionamiento del sistema produce transformaciones a nivel territorial y se adiciona a ello los efectos producidos por el propio proceso de regionalización que profundizan esos cambios.

De la misma manera que existen dificultades en el contexto actual para determinar los roles y alcances de los diferentes factores, mecanismos y agentes que intervienen o determinan el proceso de producción del espacio, también resulta difícil precisar las variables que permitan efectuar un diagnóstico de los desequilibrios entre los mismos.

Si el concepto de integración que se adopta la define como "**creación de un espacio**" -cuya naturaleza resulta ser multidimensional, política, económica y social- y al **espacio se lo define como producto social**, la integración resulta ser entonces un fenómeno de relacionamiento de actores sociales o de interacción entre sus miembros. En consecuencia todo colectivo social tiene un grado de situación mensurable en **densidad interaccional**, como afirma Endarorena<sup>9</sup>.

Como espacio geográfico adquiere particularidades a partir del proceso de globalización y conforme a la conceptualización adoptada -"su definición varía con las épocas, es decir con la naturaleza de los objetos y de las acciones presentes en cada momento histórico"<sup>10</sup>, de tal forma que cada lugar se define por la existencia corpórea como por la **relacional**, como ya se manifestara, el resultado de los indicadores que permitan medir su **densidad** expresarán la diferenciación que pudieren existir entre los unos de los otros-.

<sup>8</sup> SANTOS Milton, op. cit. pág. 131.

<sup>9</sup> ERRANDONEA Alfredo, "Hacia una definición operacional del concepto de integración", en: Revista Argentina de Relaciones Internacional, CEINAR, Año 3, N.9, set/dic 1977, Argentina, pág. 90.

<sup>10</sup> SANTOS Milton, "De la totalidad al lugar", Op cit. pág. 131/132 y 152/156.

En consecuencia las desigualdades en los niveles de inclusión de las regiones, como subunidades, en el Mercosur dependerá del mayor o menor grado de **densidad interaccional**. De esta manera mediante la utilización de una categoría social se pretende mensurar la dinámica económica y social, permitiendo registrar los cambios operados y cómo impactan en el ámbito local particularizado ya que es la sociedad quién organiza los espacios.

### 3. La reestructuración económica mundial y sus implicancias espaciales

No se puede comprender el fenómeno de integración regional actual si no es dentro del contexto económico internacional en que esta inmerso de allí, que se analicen los ejes de las principales transformaciones ocurridas, que le dan la fisonomía actual al sistema.

Desde los años setenta, como afirma Ciccolella y “concomitante con el fuerte crecimiento del comercio internacional, comienza a observarse el **repliegue del estado** como unidad de control y gestión del capitalismo, paralelamente al **fortalecimiento del rol de las unidades político-territoriales** subnacionales, por un lado y los intentos de asociación comercial multiestatal, por otro lado”<sup>11</sup>. Hasta entonces, el Estado desarrolló amplias políticas territoriales en diversos programas a nivel regional, a fin de superar el desequilibrio regional e integrar territorial y económicamente a las áreas escasamente integradas, sin embargo, también podría interpretarse ello como “la forma en que el Estado era funcional a las necesidades de la reproducción ampliada del capital oligopólico y a su estrategia de expansión territorial, estableciendo las condiciones básicas para que la presencia del capital en estas regiones fuera rentable, de esta forma se contrapesaba la tendencia a la concentración territorial que caracterizó al régimen de acumulación fordista”<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> CICCOLELLA Pablo, Integración y Mundialización: claves de la reterritorialización capitalista en el Cono Sur de América Latina”, pág. 43.

<sup>12</sup> CICCOLELLA Pablo, Reconstrucción industrial y transformaciones territoriales. Consideraciones teóricas y aproximaciones generales a la experiencia argentina. Territorio N 4. Instituto Geografía, FFYL, UBA, Bs.As. Argentina, 1992.

Los mecanismos estructurales del modelo fordista con, grandes establecimientos a fin de aprovechar las economías de escala, la contigüidad de los procesos productivos, las economías de aglomeración, es decir la concentración técnica de la producción, se tradujo también en **concentración espacial**.

Las bases de este régimen 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. El orden económico de posguerra sirvió para difundir estos principios al resto de los países centrales, pero es en estos países y en los años setenta que a través de las perturbaciones monetarias y la desaceleración del ritmo de acumulación se puso de manifiesto la mutación del sistema y su incapacidad de dar respuesta a la crisis planteada.

Aparece un nuevo paradigma tecnológico para algunos autores -Castells M.- se funda en el complejo militar-aeroespacial, para otros -Nochteff H.- de manera particular la microelectrónica -dentro del complejo electrónico-informático- y las biociencias que, al decir de Aldo Ferrer, ejerce una profunda influencia sobre el proceso de desarrollo y el orden mundial. Su impacto es globalizador y desestructurante. En el Norte y en el Sur produce efectos sobre las funciones de producción y demanda agregada, modificando el proceso de crecimiento económico<sup>13</sup>. Por último Gatto F. y Ciccolella P. consideran que se fundaría en los sectores de la microelectrónica y telecomunicaciones. Estos sectores claves reemplazarían al sector metalmeccánico como motor dinámico del proceso de acumulación<sup>14</sup>.

El nuevo paradigma tecnológico-productivo ha tendido a producir una redistribución territorial de los medios de producción, induciendo, por lo tanto, a la redistribución de las fuerzas productivas en su

<sup>13</sup> GAJATE Rita Marcela, "El nuevo paradigma tecnológico-productivo. Su repercusión en la economía de los países miembros del Mercosur", en: "Aportes para la Integración Latinoamericana", op.cit.,pág 91.

<sup>14</sup> GATTO Francisco, " Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva", EURE, N 47, Santiago, Chile, 1989.

conjunto; ha generado un nuevo **modelo selectivo de incorporación/exclusión de áreas**, determinando la declinación de unas y el ascenso de otras -conforme: Benko y Lipietz; Albuquerque y Curbello; y Ciccolella- desencadenando una puja entre regiones y ciudades por la radicación de inversiones dando lugar a lo que podría denominarse la competitividad interterritorial en una economía globalizada<sup>15</sup>. En efecto las grandes regiones industriales se crearon en torno a sectores productivos hoy declinantes como siderurgia, metalurgia, metal-mecánica, textil, celulosa etc. mientras que los hoy sectores dinámicos, electrónica, biotecnología, telecomunicaciones, etc. se encuentran localizados en regiones donde el fordismo no incidió.

Con la crisis del Estado Bienestar y del Estado Nación, desde mediados de los 70 entran también en crisis las políticas territoriales, especialmente las de desarrollo regional y planificación urbana o regional.

La generalización de problemas territoriales unidos a las exigencias de los ajustes industriales y a la necesidad de recomponer el sistema productivo aplicando criterios de eficiencia y competitividad condujo a plantearse los principios redistributivos de las políticas regionales anteriores y ha intentar descubrir potencialidades propias de crecimiento de cada región. De allí las tesis del desarrollo endógeno y una revisión de las ideas del centro periferia<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> A partir de la idea de la flexibilidad de la producción, la especialización y la aglomeración en distritos industriales han surgido las propuestas sobre modelos organizativos Scott y Storpe, sin embargo no aportan mucho sobre las relaciones teóricas entre crecimiento regional y desigualdades territoriales. La teoría del crecimiento endógeno condujo a que se centrara la atención, a mejorar el potencial de crecimiento local autónomo, tratando de aumentar la tasa de creación de nuevas empresas y puestos de trabajo, fortaleciendo las economías externas para las empresas locales con mejoras en infraestructura y formación en la mano de obra y canalizando los servicios financieros de mayor calidad para las economías locales. Se recomendó políticas regionales más descentralizadas para acercarlas a las necesidades de las economías locales. En cuanto a la teoría desarrolla por Prebisch y Singer, su atención se ubica en el análisis de la relación de dominación y dependencia generada por la asimetría entre el centro y la periferia, así el estilo de desarrollo de la periferia se subordina a la estrategia de la región central. A finales de los 70 hay un retorno a esta teoría y la estrategia sugerida es aminorar el alejamiento real del centro, a través de acciones tendientes a mejorar la accesibilidad a los mercados y a la información.

A fines de esa década la Integración económica comienza a dinamizarse tanto en los países centrales como en los periféricos que la adoptan como estrategia defensiva e imitativa. Por ello, **sobre el territorio van a interactuar los procesos de integración, globalización y modernización** determinando una nueva organización espacial a diferente escala -global, supranacional, regional, nacional y local-, produciendo un nuevo tipo de fragmentación territorial y social determinando la **inclusión/exclusión** de lugares, de mercados, circuitos, sectores productivos y sociales<sup>17</sup>. El nuevo régimen de acumulación tiende a originar sistemas económicos abiertos e interdependientes, de allí su funcionalidad con el nuevo dinamismo integrador.

Acorde a las nuevas tendencias -tanto económicas como políticas- que se consolidan en el sistema mundial los gobiernos de la región adoptan 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 contexto de democratización política.

En Argentina, por su parte, aparecen como principales objetivos el desarrollo de la competitividad externa y la reinserción en un mundo globalizado viabilizándolo a través de los instrumentos de integración y modernización. Efecto de ello es el proceso de fragmentación social-territorial con sus secuelas de marginación regional, sectorial productiva y social.

De esta manera la **integración regional resulta ser un instrumento para** lograr una mayor vinculación económica intrarregional, como plataforma de lanzamiento a su inclusión internacional, respondiendo a la nueva tendencia del capitalismo actual. Al mismo tiempo se articula dentro del proceso de liberalización del comercio con terceros países con una inclinación de apertura indiscri-

<sup>17</sup> CICCOLELLA Pablo, op. cit. pág. 85

minada a la economía internacional y de desregulaciones internas para homogeneizar las condiciones que permitieran la conformación del mercado ampliado.

Estas transformaciones en el régimen de acumulación se ven acompañados por el **desmantelamiento de la capacidad asistencial y compensatoria del Estado en lo social y espacial**. Al respecto Rofman refiere "...en la nueva fase de la internacionalización todos los caminos conducen a la profundización del desarrollo territorial regional y urbano, desigual y contrastado. Aumentarán las diferencias históricas cuantitativas entre territorios pero éstas alcanzarán un nuevo nivel cualitativo derivado a la diferenciación estructural de los ritmos de crecimiento y decrecimiento económico..."<sup>18</sup>. Todo ello se ve acompañado por una revalorización de la región -como referente territorial dentro de un país- y de los ámbitos locales como consecuencia de las transformaciones del Estado Nación. El espacio funcionalmente va adquiriendo un sesgo privatista bajo el control de grandes grupos económicos.

De este modo, el Mercosur se encuentra afectado tanto por las modificaciones propias del proceso de globalización -en el marco internacional- y las de regionalización -hacia dentro del Mercosur-.

#### **4. Las disparidades regionales y los procesos de integración en latinoamérica**

"Existen desigualdades y, en consecuencia desequilibrios relativos entre los países miembros de los distintos esquemas de integración del área latinoamericana. Esas desigualdades son mucho más evidentes en unos casos que en otros pero donde quiera

---

<sup>18</sup> ROFMAN Alejandro y MARQUEZ Nora, "Economías regionales e integración sub-regional. Un desafío pendiente", en: "Integración y Sociedad en el Cono Sur", Espacio Editorial, la edición, Argentina, Buenos Aires, 1995, pág.92.

que existan han sido fuente de conflictos o constituyen un factor potencial de perturbaciones"<sup>19</sup>.

Los diversos procesos de integración han reconocido que existen dichas disparidades estructurales entre los países participantes como un hecho histórico. Ellas pueden ser atribuible a diversos factores, tales como la estrechez del mercado, la ubicación geográfica, la estructura social regresiva, la dependencia externa tanto desde el punto de vista productivo como del endeudamiento externo, la conducta de las empresas y las políticas de los países, los indicadores económicos y sociales describen dichas situaciones.

A fin de enfrentar tales desigualdades se han adoptado medidas colectivas y discriminatorias a favor de los países menos desarrollados con el fin de favorecer su participación en el proceso. Sin embargo la problemática que plantean las disparidades de regiones pertenecientes a un mismo país y más aún las diversas regiones entre los países miembros no ha sido considerada en las múltiples experiencias de integración latinoamericana.

La hoy Unión Europea constituye un ejemplo único ya en el Tratado de Roma se visualizaba el peligro que representaba un desarrollo desigual de las regiones frente a la puesta en marcha de un Mercado Común sustentado en base a la libre circulación de los factores de la producción. Así Francois Perroux señalaba que "el desarrollo y el crecimiento consecutivo a la realización de un Mercado Común reforzarán los principales polos de desarrollo en la medida en que van a jugar las rentabilidades sobre los mercados espacialmente muy imperfectos y sometidos a una competencia monopolística"<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> SALAZAR SANTOS, Felipe. "El problema de las desigualdades en la integración". *Revista de Derecho de la Integración Latinoamericana BID-INTAL*. N° 22-23, pág. 15

<sup>20</sup> PERROUX, Francois. "Les formes de concurrence dans le Marché Commun", en *Revue économique politique*. Janvier-fevrier, 1958, pág. 357; en SOBRINO HEREDIA, José M. "La situación regional en las comunidades europeas". Universidad de Santiago de Compostela. 1982, pág. 19

## APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

En el siguiente cuadro se presenta a manera de síntesis los programas e instrumentos adoptados a nivel sub-regional por los países latinoamericanos para corregir los desequilibrios descriptos:

Esquema	Ventajas otorgadas	Instrumentos	Beneficiarios
ALALC	<p><b>Régimen diferencial para países menos desarrollados</b></p> <p><b>Resolución 307 (XII)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ventajas no extensivas a los demás países.</li> <li>-Condiciones más favorables para el cumplimiento del programa de liberación comercial.</li> <li>-Derecho a adoptar medidas restrictivas para corregir desequilibrios de la balanza de pagos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gestiones colectivas para promover e implementar medidas de carácter financiero.</li> <li>-Programas de asistencia técnica para encaminar las actividades productivas y elevar la productividad.</li> <li>-Listas especiales de ventajas no extensivas para país de menor desarrollo relativo. (art. 61)</li> </ul>	Bolivia Ecuador Paraguay Uruguay
Grupo Andino	<p><b>Régimen especial para Bolivia y Ecuador</b></p> <p><b>Acuerdo de Cartagena</b></p> <p>Objetivo: promover el desarrollo equilibrado y armónico en la región. Lograr una distribución equitativa de los frutos de la integración y disminuir diferencias relativas que separan a los países asociados entre sí.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-<b>Industria</b> Asignación prioritaria de diversas producciones. Radicación de plantas productoras.</li> <li>-<b>Comercio</b> Desgravaciones anticipadas, irrevocables y no extensivas. Programa de liberación en plazos mayores.</li> <li>-<b>Apoyo financiero y técnico</b></li> </ul> <p><b>Decisiones 98/76 y 119/77 Apoyo especial a Bolivia</b></p>	Bolivia Ecuador
ALADI	<p><b>Sistema de apoyo a países de menor desarrollo relativo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Principio de «no reciprocidad»</li> <li>-Cooperación comunitaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Apertura multilateral de mercados a favor de los países de menor desarrollo para las respectivas nóminas de productos preferentemente industriales.</li> <li>-Programas de empresas multinacionales latinoamericanas.</li> <li>-Cooperación tecnológica gerencial.</li> </ul>	Bolivia Ecuador Paraguay

Podrá observarse que las únicas desigualdades reconocidas y que merecieron un tratamiento específico fueron las derivadas de los distintos grados de desarrollo económico relativo entre países a través de programas especiales de desgravación arancelaria. El tratamiento diferencial y preferencial tendiente a reducir los desequilibrios estructurales tanto entre países como en regiones de un mismo país y regiones entre sí ha estado ausente en los compromisos de integración.

En cuanto a los resultados de los programas descritos se advierte que tanto los países de menor desarrollo económico como los de mercado insuficiente persistieron en sus reclamos sobre la ineficacia de los regímenes aprobados para ellos.

Si bien el Acuerdo de Cartagena supera el régimen de la ALALC, pues las ventajas comerciales comprenden la totalidad del universo productivo y ofrecen al mercado completo de la subregión los bienes originarios de Bolivia y Ecuador, con amplio margen de preferencia que se prolonga por un tiempo considerable; dicho régimen no constituye, por sí solo, incentivo suficiente para acelerar el desarrollo económico y social equilibrado de los países más atrasados. Un importante logro fue cambiar la orientación potestativa y negociable de las ventajas que se puedan otorgar a los países menos desarrollados e introducir un elemento de programación a diversos niveles y esencialmente en la industria.

## 5. Las regiones en Europa

Existen en Europa cerca de 200 regiones definidas geográficamente. El rasgo característico y común a todas ellas es el de la homogeneidad territorial, social, económica y cultural.

El concepto, hoy generalizado, es el siguiente: "son aquellos territorios en los que se produce una intersección entre el espacio na-

tural y el sistema social desarrollado en él”<sup>21</sup>. Dicha intersección se produce a lo largo de un proceso histórico en una unidad territorial en la que se verifican tres características: la voluntad de ese sistema social de que dicho territorio sea considerado una unidad territorial, la unidad y homogeneidad dada en una génesis histórica regional y la disposición de un sistema cultural – organizativo dotado de instrumentos comunes, tales como el lenguaje y sus instituciones que dan al conjunto una identidad<sup>22</sup>.

La homogeneidad de referencia no se presenta con la misma intensidad en todos los casos, por lo que se podrán encontrar unidades territoriales muy definidas desde el punto de vista natural, pero deficientes en su organización institucional. El caso inverso también es verificable.

Para considerar **región** a un ámbito territorial de la Unión deberán presentarse las siguientes características:

- Identidad cultural y génesis histórica**
- Unicidad y homogeneidad del sistema social presente, de su organización y del sistema natural existente.**
- Gestión del conjunto del territorio como unidad funcional, es decir su propio gobierno.**

Se ha considerado que las regiones son un **nivel intermedio entre un nivel jerárquicamente superior** que representa la soberanía institucional de un estado y un **nivel inferior** dado por las autoridades locales.

---

<sup>21</sup> GONZÁLEZ VALLVE, José Luis. “La Política Regional de la Unión Europea. Integración fronteriza y política regional: marco general en la Unión Europea.” Posición de la Jefatura de División de la Dirección General XVI (Políticas Regionales) de la Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, expuesta en el Seminario “La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el cono sur: experiencias, opciones y estrategias. Montevideo, 23-27 de octubre de 1995. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Uruguay, págs. 15 y 16.

<sup>22</sup> Ídem.

En atención a las características descriptas, es la Comisión en la Unión Europea quien determina cuándo una región debe ser beneficiaria de una "ayuda". Los países miembros no pueden por sí aplicar esas medidas. **Las disparidades regionales existen interiormente en los Estados miembros, de la misma manera que se verifican dentro de la Comunidad y entre regiones de distintos países, ya que en ocasiones éstos son mayores que los que se presentan internamente en los países.**

### 5.1. La experiencia de la Unión Europea

El Tratado de Roma que constituye la Comunidad Económica Europea aborda el tratamiento de la problemática de las regiones a través de la formulación de bases para una "política regional de expansión". En el quinto considerando de su preámbulo se enuncia el "principio del desarrollo armónico" que consiste en "reforzar la unidad de sus economías y asegurar el desarrollo reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas". Los arts. 2, 92.3, 93 y 226 contemplan las graves situaciones económicas regionales y establecen "ayudas" compatibles con el Mercado Común.

Partiendo del concepto de "región-problema" que se define como "aquella en la que concurre una desfavorable situación de desarrollo y que justifica una acción estatal considerada como compatible con el Mercado Común, en el sentido de favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea normalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo"<sup>23</sup>; la problemática ha requerido un expreso tratamiento y la adopción de políticas activas para su superación.

Las discusiones teóricas pre-comunitarias alertaban sobre el peligro que representaría el desarrollo desigual de las regiones ante un Mercado Común. Autores como Romus, Bourguinat y Lajugie

<sup>23</sup> TRATADO DE ROMA, Art. 92, inc. 3, ap. a).

sostenían tal postura<sup>24</sup>. Ya en marcha el proceso de integración se advierten dos corrientes doctrinarias al respecto. La primera - neoclásicos como Ohlin y Samuelson- entendían que el mercado común produciría el equilibrio entre las regiones gracias a la libre circulación de los factores de la producción. La segunda<sup>25</sup> -contrariamente- afirmaba que el desequilibrio se ahondaría aún más, sobre todo y en virtud de la concentración observada en las zonas ya industrializadas. Conforme al pensamiento de Francois Perroux se reforzarían los principales *polos de desarrollo* profundizándose los desequilibrios entre regiones<sup>26</sup>.

En consecuencia se produciría un enriquecimiento de las naciones ricas en detrimento de las menos desarrolladas, pues las inversiones se orientarían hacia las de más desarrollo a la vez, podría producirse la inadaptación de ciertas regiones que sustentaban actividades tradicionales.

Europa no podría, así, convertirse en una y unificada si la brecha entre regiones ricas y pobres se mantenía o incluso se ensanchaba debido al que el retraso en el desarrollo global supone un freno al crecimiento conjunto de la Comunidad y debilita su competitividad en los mercados internacionales. Se distinguieron entonces: regiones en expansión y regiones en decadencia. La misma comunidad constituye un conjunto de regiones dispares: macizo central, región parisina y norte fabril italiano.

<sup>24</sup> ROMUS, P. "Expansion économique régionale et Communauté européenne". Ed. Sythoff, Leyde, 1958; BORGUINAT, H. "Espace économique et integration européenne", París 1961; LAJUGIE, J. "Les conditions d'une politique de développement régional pour les pays du Marché Commun", en "Revue d'économie politique, 1959, págs. 263-334; citados por

<sup>25</sup> PERROUX, F. "Les formes de concurrence dans le Marché Commun", en Revue d'économie politique, janvier-fevrier, 1958, pág. 357; citado por SOBRINO HEREDIA, J.M. en op. cit.

<sup>26</sup> Idem.

## 5.2. El Tratado de Roma

El objetivo perseguido y que anima la totalidad del Tratado de Roma es el estrechar la unidad de las economías de los países miembros y asegurar su *desarrollo armonioso* reduciendo las diferencias existentes en varias regiones y mitigando el atraso de las menos favorecidas.

La preocupación por las regiones más atrasadas estuvo presente *ab initio* en la Comunidad pero se intensificó a partir de 1973, cuando se incorporan tres nuevos países. A la nueva problemática se suma la de las regiones especializadas en industrias tradicionales. La Comisión de la CE en su segundo informe publicado en 1985, especialmente referido a la situación socioeconómica de las regiones expresa que “es un desafío a largo plazo, por lo que las políticas destinadas a hacerle frente deberán ser concebidas con una perspectiva similar”.

El concepto de *ayuda a las regiones rezagadas y en declive industrial* constituye una excepción, que como tal, debe ser entendida para promover el desarrollo de regiones donde el estándar de vida fuera anormalmente bajo o donde exista un desempleo significativo.

El Tratado de Roma incluye protocolos referidos a particulares situaciones manifestadas por los países en materia regional. Por ejemplo el Protocolo para Italia reconoce expresamente la necesidad del gobierno de ese país de continuar sus esfuerzos en el sur italiano y asegurar que la comunidad pueda ayudarles en esta tarea. La modificación que establece el art.130 B del Acta Única Europea, establece, que todos los Estados miembros se comprometen a desarrollar y coordinar su política económica para alcanzar los grandes objetivos de la cohesión social y económica y la convergencia.

## 5.3. Política regional comunitaria

La Comunidad Europea, -desde sus inicios- reconoció la original problemática que generan las economías regionales en un espacio que ha emprendido un proceso de integración. En este marco

fue definida la *política regional comunitaria* como aquella dirigida a “entes territoriales diferentes del estado que pretenden ser promovidos hacia el desarrollo económico y social común a todos los pueblos y zonas de la geografía comunitaria”<sup>27</sup>. Se ha valorado a esta política como la “más conflictiva”<sup>28</sup> pues ha puesto en juego la soberanía de los estados miembros al concederle a las instituciones de la Comunidad -Comisión y al Parlamento Europeo- competencia para su formulación.

El propósito principal de la política regional es lograr la convergencia real de las economías que de mantener su divergencia pondrían en peligro el proceso de integración.

En función de los objetivos, se estructuraron las regiones beneficiarias de la políticas:

-Objetivo N°1: Regiones en las que el crecimiento de la población total y de la población económicamente activa son relativamente rápidos. No obstante ello se espera un decrecimiento de las tasas de natalidad y se reconoce que la recesión económica agravará el problema de la sobreoferta de la mano de obra, y como consecuencia se elevará el nivel de desempleo.

-Objetivo N°2: Regiones que en la década del '80 fueron afectadas por la crisis de la industria, registrando un creciente índice de desempleo.

-Objetivos N°3 y 4: Regiones que tienen problemas de empleo y de integración profesional.

-Objetivo N° 5: Regiones rurales -su superficie ocupa aproximadamente un tercio del total de la comunidad, excluidas las zonas

<sup>27</sup> SOBRINO HEREDIA, Juan Manuel. “La situación regional de las comunidades europeas. Perspectivas para Galicia”. Editado por el Secretariado de publicaciones de la Univesidad de Santiago de Compostela. España 1983, pg. 15

<sup>28</sup> Idem.

menos desarrolladas. Estas regiones experimentaron un importante éxodo de la población y también los efectos adversos de la política agrícola comunitaria en la medida que se redujeron paulatinamente los subsidios a este sector.

#### 5.4. Ayudas comunitarias regionales

Tendiente al desarrollo armónico de las regiones, las políticas aplicadas tienen como principal fin *corregir desequilibrios*. En virtud de ello se implementaron ayudas complementarias a las políticas propias de cada región.

La distribución de los fondos creados ad hoc se efectuó en base a diferentes factores, esencialmente socio-económicos como: P.B.I. per cápita, desempleo, infraestructura, nivel de bienestar regional en asociación al nivel de desarrollo económico regional.

En el universo de las casi doscientas regiones coexisten algunas geográficamente extensas como por ejemplo Castilla-León con unos 90.000 km<sup>2</sup>, con regiones-ciudad muy pobladas como Bruselas que presenta una densidad demográfica de 5922 hab./km<sup>2</sup>. También las hay desérticas como Castilla-La Mancha que tiene 22 hab./km<sup>2</sup> o highlands islands con sólo 8 hab./ km<sup>2</sup>.

La diversidad se manifiesta también en el ámbito político pues hay regiones con un alto grado de autonomía política como los länder alemanes o de relativa capacidad como aquellas que delegan en el ámbito de su propio estado toda su representación. Asimismo hay regiones netamente históricas y otras fruto de la organización administrativa.

A pesar de la variedad de criterios, el más utilizado por la Comisión de la Comunidad es el que tiene en cuenta la riqueza, en virtud de ello y considerando el P.B.I. per cápita se han establecido clasificaciones en relación a la capacidad de compra distinguiéndose las de mayor capacidad como Hamburgo y las de menor como Thüringen.

En relación a la implementación de las políticas regionales Europa ha ido evolucionando conforme a la incorporación de nuevos países. En la Europa de los 6 la política se dirigía a neutralizar los desequilibrios ocupándose de las regiones menos ricas, en este período la región del mezzogiorno italiano se vio beneficiada. El objetivo final de las políticas era llegar a una Europa más homogénea.

Con la incorporación del Reino Unido debió enfrentar la realidad del menor nivel de desarrollo de Irlanda y de esta manera obtuvo ayudas particulares. Por su parte la incorporación de Grecia significó un nuevo desequilibrio para la Comunidad, por lo que obtuvo numerosas ayudas.

Al ingresar España y Portugal la problemática se desplazó hacia estos países que poseen 1/5 de la población total y finalmente con la entrada de los länder de la ex Alemania la atención se centró en estas regiones, oportunamente consideradas "furgón de cola" y que evidenciaban mayores desequilibrios.

Fueron implementados tres fondos que financiaron las ayudas establecidas en el tratado.

### **Feder (Fondo europeo de desarrollo regional)**

El destino de estos fondos fueron:

- Inversiones productivas
- Infraestructura
- Desarrollo endógeno, local con especial preponderancia en las Pymes.
- Educación y sanidad
- Proyectos piloto para las regiones fronterizas.

### **FSE (Fondo social europeo)**

Entre sus principales objetivos se destacan:

- Facilitar el acceso al mercado laboral
- Fomentar la igualdad de oportunidades

- Incrementar la formación profesional
- Incentivar la contratación y creación de empleo
- Posibilitar el carácter innovador del trabajo

### **Feoga (Fondo europeo de orientación y garantía agrícola)**

Son sus fines:

- Posibilitar la adaptación de las estructuras agrarias a la modernización de las explotaciones de transformación y comercialización de productos.
- Implementar medidas de desarrollo agrario en zonas rurales.
- Incrementar las posibilidades del mercado social en las zonas rurales. Protección del medio ambiente y conservación del espacio rural.

Los cuatro principios básicos que animan la actuación de los fondos son el de concentración (en objetivos, regiones y recursos), cooperación (con instituciones nacionales y regionales), programación (a través del plan de desarrollo regional y programas operativos) y el de adicionalidad (para que el incremento de fondos resulte en aumento al menos equivalente al total de las inversiones públicas con finalidad estructural, teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas).

En el período 1994-1999<sup>29</sup> los fondos se orientan en dos líneas de aplicación:

-La iniciativa nacional: especifica que la planificación, realización y evaluación de proyectos deberá partir de la iniciativa de las regiones-estados con el "partenariado" o cooperación de la Comisión. El 90 % de los fondos deberán ser destinados en este sentido.

-La iniciativa comunitaria: deberá ocuparse de que la política regional responda a cuestiones como las transfronterizas (entre los

---

<sup>29</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Informe N°5 de 1996. "Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones".

años 1989 y 1993 se destinaron 15 % de los recursos) y como las denominadas de renacionalización (con el 9 % de los recursos para los años 1994-1999).

La **Comisión** tiene la responsabilidad de determinar a quiénes pueden ser aplicadas las ayudas. Los países miembros no pueden aplicar esas medidas sin una decisión favorable de la Comisión quien, a su vez, puede demandar la abolición de cualquier ayuda si ésta es considerada inaceptable -art.93 del tratado-.

La Comisión es garante de que todos los programas de ayuda cofinanciados mediante los fondos estructurales sean efectivamente aprobados en virtud de las normas de competencia. Investiga, asimismo, la articulación entre la política comunitaria en materia de ayudas regionales nacionales y la intervención de los fondos estructurales.

El **Comité de Regiones de la Unión Europea**, fue creado por el artículo 198 A del Tratado de la Comunidad Europea (con la redacción del art.G.66 de Maastrich) respondiendo a la demanda de algunos Estados miembros con el fin de posibilitar la asociación de las autoridades regionales y locales a las tareas de la Comunidad. Este comité tiene carácter *consultivo* y está compuesto por representantes de los entes regionales y locales. Se señala que estas autoridades locales tienen amplias prerrogativas debido a la estructura federal de muchos de los países miembros y en virtud de sus organizaciones constitucionales.

El **Banco Europeo de Inversiones**, creado por el art. 198 E del Tratado de Maastrich, tiene por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos.

El Banco facilita la concesión de préstamos y garantías sin perseguir fines lucrativos. Financia los proyectos siguientes:

a- Proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas

b- Proyectos que tiendan a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades necesarias para el progresivo establecimiento del mercado común que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros,

c- Proyectos de interés común a varios Estados miembros que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de ellos.

## 5.5. Tendencias actuales

La Comisión de las Comunidades entiende que los últimos cinco años constituyen un período en el que las políticas regionales de los Estados miembros se han visto sometidas a dosis de incertidumbre y agitación.

Dicha incertidumbre se debe a acontecimientos geopolíticos, fluctuaciones económicas y cambios estructurales casi continuos. En los estados septentrionales estas transformaciones se tradujeron en una disminución de las ayudas automáticas que estaban destinadas a empresas en favor de la asistencia a servicios de producción en Pymes. En los estados meridionales y en Irlanda el gasto dedicado a incentivos regionales ha aumentado y se halla en los más altos en relación con el PBI.

El fomento de las inversiones productivas constituye el principal medio para estimular el desarrollo regional en todos los estados miembros. En lo que atañe a las grandes inversiones en infraestructura los países no suelen distinguir entre las de carácter general y las dedicadas especialmente a fomentar el desarrollo regional.

La característica principal de la política regional aplicada a escala nacional durante la última década ha sido el establecimiento de nuevos objetivos. En los años ochenta se prestó menos atención a objetivos como la redistribución de los ingresos y el empleo, centrán

dose más en fomentar los cambios estructurales pertinentes para lograr una mayor diversificación y crecimiento económico.

La principal preocupación -sobre todo en los estados septentrionales- ha sido las regiones dependientes de las industrias tradicionales. Las más afectadas fueron las industrias de defensa las que se han visto sometidas al cierre de fábricas o la reconversión hacia artículos no militares. También originaron preocupación las industrias pesqueras o agrarias aquejadas de exceso de capacidad y restricciones de cuotas<sup>30</sup>.

## 6. La problemática de las regiones en el Mercosur

El Tratado de Asunción propone en su preámbulo un proceso de integración entre los estados firmantes basado en tres principios básicos: gradualidad, flexibilidad y equilibrio mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, preservando el medio ambiente, mejorando las interconexiones físicas, coordinando las políticas macroeconómicas y procurando la complementación de los diferentes sectores de la economía<sup>31</sup>.

La aplicación de los tres mencionados principios implica la adopción de cuatro instrumentos básicos: un programa de liberación comercial -basado en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias-; la coordinación de políticas macroeconómicas -gradualmente y en forma convergente-; un arancel externo común y la adopción de acuerdos sectoriales<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> GONZÁLEZ VALLVÉ, José Luis. "La Política Regional de la Unión Europea. Integración Fronteriza y Política Regional: Marco general de la UE". En: Seminario "La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el cono sur: experiencias, opciones y estrategias. Montevideo 23-27 de octubre de 1995. CEFIR - Grupo de Río. Documento Final.

<sup>31</sup> TRATADO DE ASUNCION. B.O. N. Ley 23.981. Preámbulo, Segundo considerando.

<sup>32</sup> IDEM, art. 5 incs. a), b), c) y d)

En el artículo 6 del tratado de mención se reconocen **diferencias puntuales de ritmo** a favor de Paraguay y de Uruguay que se concretan en el programa de liberación comercial del anexo I en su artículo séptimo inc.b. el cual establece un cronograma diferencial de vencimiento para las listas de excepciones en la aplicación de los aranceles en productos de ambos países.

El Protocolo firmado en Las Leñas el 27 de junio de 1992 contiene un cronograma de coordinación de políticas macroeconómicas, sectoriales e institucionales en el que la problemática en cuestión se encuentra ausente.

Con relación a este punto Marcelo Halperin<sup>33</sup> expresa “...en el cronograma de Las Leñas, dentro del período de transición, cuando se estableció la agenda de actividades para los grupos de trabajo, el objetivo no era reducir los desequilibrios estructurales entendidos éstos como las disparidades e insuficiencias que efectivamente conforman las estructuras de los países que participan en el Mercosur. El objetivo era eliminar lo que se denominó asimetrías, entendiéndose por éstas las diferencias surgidas de regulaciones disímiles en los países de Mecosur. Esto era perfectamente compatible con la ideología que iluminó el Tratado de Asunción, la ideología neoliberal, que presumía que eliminadas esas asimetrías, las diferencias en las regulaciones establecidas para las actividades económicas de los Estados Parte, se iban a dar las condiciones adecuadas para el desarrollo de todas las potencialidades económicas reunidas en la subregión. La crisis ocurrida en las postrimerías del período de transición, la imposibilidad de derribar las barreras no arancelarias en el comercio intrazonal demostraron cabalmente a los gobiernos que esa ideología que había nutrido efectivamente las actividades del Tratado de Asunción ya no tenía fuerza operativa y que había que asumir los desequilibrios estructurales de alguna manera aún cuando no se lo reconociera explícitamente”.

<sup>33</sup> HALPERIN Marcelo, en: Actas del Primer Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas y Sociales en materia de Integración.

El Protocolo de Ouro Preto suscripto el 17 de diciembre de 1994, si bien debía revisar el proceso de transición y tratar la definitiva constitución del Mercado Común, mantiene esencialmente lo dispuesto en el tratado constitutivo "reafirmando los principios y objetivos del Tratado de Asunción con atención a la necesidad de una **consideración especial para los países y regiones menos desarrollados** del Mercosur"<sup>34</sup>. Sin embargo no se explicitan nuevos instrumentos ni disposiciones especiales al respecto.

En la agenda actual del Mercosur tanto la problemática de las disparidades entre los países como entre regiones y su inclusión en el Mercosur se encuentra entre las temáticas ausentes de tratamiento.

No obstante, se registra un avance en relación al mejoramiento de las condiciones de inter-conexión física entre los países respecto a la constitución de un Comité Especial para el tratamiento de las obras de **Infraestructura**, que a través del FONPLATA -Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata- se establecerá un mecanismo financiero de desarrollo e integración con financiamiento autónomo.

Las obras de infraestructura previstas son las siguientes<sup>35</sup>:

1. Puentes carreteras y autopistas, entre los que se encuentran:  
 -puente Santo Tomé – San Borja (Argentina – Brasil)  
 -puente Buenos Aires – Colonia (Argentina – Uruguay)  
 -puente Foz de Iguazú – Presidente Franco (Brasil – Uruguay)  
 -eje vial Buenos Aires, Montevideo, Río de Janeiro (en estudio de factibilidad).

2. Hidrovías: Paraguay – Paraná (en estudio de ingeniería y viabilidad técnica y en estudio de impacto ambiental)

3. Ferrocarriles: en el eje San Pablo – Buenos Aires existen proyectos por un costo de U\$s 400 millones que pretenden la rehabilitación del ferrocarril Buenos Aires – San Pablo y del ferrocarril Rivera – Montevideo y Fray Bentos.

<sup>34</sup> TRATADO DE OURO PRETO, B.O.N. ley 24.560. Preámbulo. Tercer considerando.

<sup>35</sup> INTAL – BID. *Informe Mercosur*. Op. cit.

Se preveen, asimismo, obras en las siguientes ramas: Telecomunicaciones, Energía (gasífera y eléctrica) y Transporte y Comunicaciones.

## 7. A modo de conclusión

Desde una perspectiva comercialista las regiones no han sido consideradas en general como categorías atendibles en los diversos Tratados de Integración en Latinoamérica como, particularmente, en el Mercosur. El Tratado de Asunción y los acuerdos derivados en su consecuencia no han tenido como objetivo eliminar las disparidades estructurales regionales.

La problemática se agudiza si se tiene en cuenta que en un contexto mundial de creciente transformación los gobiernos latinoamericanos en general y específicamente los del bloque fueron abandonando las políticas activas y se volcaron hacia la apertura económica a la competencia externa, la desregulación de los mercados, privatización -de la actividad productiva, infraestructura y servicios públicos-, liberalización financiera y equilibrio fiscal, concretándolas de diferente manera y con resultados disímiles; consolidando, así, un nuevo patrón de acumulación asentado en un tipo de crecimiento orientado al mercado externo respondiendo a las tendencias predominantes en el proceso globalizador.

Estas reformas, encuentran su justificación teórica en los principios económicos neoclásicos -las políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones alejan a la economía de la competitividad en la asignación de recursos-, conforme a esta teoría, 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<sup>36</sup>. Para este pensa-

<sup>36</sup> MELLADO Noemí B. op. cit. pág. 30.

miento el proceso de industrialización por sustitución de importaciones con un sesgo antiexportador y anticompetitivo desalentó la innovación tecnológica, la reducción de costos, la competitividad -ya que las empresas respondían, básicamente, a señales provenientes del mercado interno- y como consecuencia el posible crecimiento.

Otros economistas<sup>37</sup> difieren de esta posición ortodoxa y sostienen que el proceso de industrialización sustitutiva indujo a la creación y consolidación de una cultura industrial en ramas como las químicas, eléctrica, mecánica y otras, así como a la acumulación de capacidades tecnológicas locales. De manera simultánea al avance de la producción manufacturera, empresas y ramas completas de actividad fueron generando tecnologías y capacidades propias que les permitió incrementar su competitividad y reducir la brecha que las distanciaba de la frontera tecnológica internacional y aumentar de esta manera su participación en los mercados mundiales.

Este proceso de reformas, en marcha, adquiere los rasgos de **regresividad**<sup>38</sup> y **heterogeneidad** ya que profundiza **las desigualdades regionales** para aquellas regiones abastecedoras del mercado interno, que ven limitada su inserción en el modelo por su precaria capacidad generadora de productos competitivos a nivel internacional y al mismo tiempo se manifiesta en la transferencia de ingresos con efectos negativos sobre la distribución -en Argentina el 20% de la población participa con más del 50% de la riqueza que genera el país y en Brasil ese mismo porcentaje de habitantes participa apróximadamente del 70%, convirtiéndolo en el país de mayor inequidad en la distribución del ingreso dentro del Mercosur- y, sobre la competitividad sistémica de la economía en su conjunto.

<sup>37</sup> KATZ Jorge, BENAVENTE José M., CRESPI Gustavo, GIOVANNI Stumpo, "Nuevos problemas y oportunidades para el desarrollo industrial de América Latina", en: Realidad Económica N.153, enero/febrero 1998, Buenos Aires, Argentina, pág. 136.

<sup>38</sup> NOCHTEFF, H. "Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes", en: Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, N123, vol.31. Buenos Aires, 1991.

En el caso argentino, la región pampeana sigue representando el 80% de las exportaciones totales, mientras que la extrapampeana a excepción de la Patagonia redujeron su participación en las exportaciones totales. De esta manera la inserción en el mercado mundial se basa, en **la profundización de las ventajas comparativas estáticas**, mientras que el comercio internacional se asienta en manufacturas de sectores intensivos en capital y con importante incorporación tecnológica antes que en recursos naturales o mano de obra.

Por tanto, **el proceso de reestructuración y crecimiento**, en el Mercosur, es también **concentrado**, debido a que se **nuclea en torno a las grandes ciudades**. El Eje San Pablo - Buenos Aires comprende una franja de territorio que abarca las provincias, estados y departamentos donde se agrupa un nuevo espacio de poder. Allí se encuentran situados los centros de decisión económicos, se radica la actividad industrial y la de los servicios, atrae la mayor cantidad de inversiones, se concentra la población, es la "región" que tiene la mejor calidad de vida y, también, se preveen llevar a cabo las obras de infraestructura de mayor magnitud.

Esta profundización de las disparidades se expresa en la Región Metropolitana argentina -que resulta ser la de mayor desarrollo relativo en el Mercosur- con relación al Nordeste brasileño -la de menor desarrollo-. El Sur y Sudeste, en Brasil, son los que exponen mejores condiciones de vida y este desequilibrio se agudiza si se lo compara con el **Nordeste** -las diferencias son de de 16 años en esperanza de vida, 20% en tasa de alfabetización, 45 puntos de diferencia en mortalidad infantil, entre otros indicadores-. En el caso de la **Argentina** las desigualdades son notorias particularmente entre el **Nordeste con la Región Metropolitana y Provincia de Buenos Aires**.

Por ello la ausencia de una política conjunta, en esta materia, conduce al agravamiento de las desigualdades ya que tratándose de una integración de libre mercado, los polos de desarrollo continuarán atrayendo capitales, más que un integración entre países se convierte en una integración de regiones. De allí la necesidad de encon-

trar mecanismos de compensación de costos y beneficios para garantizar la viabilidad del proceso y lograr una inclusión equilibrada, ya que la armonización de políticas tendientes a reducir las disparidades, únicamente, se limitan a remover los obstáculos al comercio y eliminar las diferencias provenientes de regulaciones disímiles. El tratamiento dado a la problemática regional en Europa constituye un referente importante a tener en cuenta.

**LABOR DESARROLLADA POR EL INSTITUTO DE  
INTEGRACION LATINOAMERICANA  
AÑO 1997**

**I. ACTIVIDADES ACADEMICAS:**

**I.I. MAESTRIA EN INTEGRACION LATINOAMERICANA (15° y  
16° Promoción)**

**I.I.A. Sede del Instituto de Integración Latinoamericana.  
Días martes y viernes de 18,00 a 21,30 hs.**

En el transcurso del año lectivo se dictaron las siguientes materias y seminarios: RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES, a cargo de la Dra. Noemí B. Mellado; DERECHO DE LA INTEGRACION, a cargo del Dr. Alberto E. Rezzónico; INTRODUCCION AL INSTRUMENTAL METODOLOGICO Y TECNICO, a cargo del Lic. Juan Alfonso Samaja Toro; Seminario INTEGRACION EUROPEA Y GLOBALIZACION, a cargo del Dr. Víctor Sukup; METODOLOGIA Y TECNICAS DE LA INVESTIGACION SOCIAL, a cargo de la Dra. Gloria Mendicoa de Nicoletti; Seminario Intensivo EL GRUPO DE LOS TRES EN LA INTEGRACION DEL GRAN CARIBE, a cargo de la Dra. Rita Giacalone, Profesor Visitante de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela; Seminario INSTRUMENTOS DE COMERCIO EXTERIOR, a cargo de la Prof. Ethel Giuliano.

**I.I.B. Sede Fundación Raúl Prebisch, Buenos Aires.  
Días martes y viernes de 8,30 a 12,30 hs.**

Se dictaron las siguientes materias y seminarios: POLITICA INTERNACIONAL, a cargo del Lic. Dante Mario Caputo; INTRODUCCION AL INSTRUMENTAL METODOLOGICO Y TECNICO, a cargo del Lic. Juan Alfonso Samaja Toro; Seminario LA SITUACION MUNDIAL Y AMERICA LATINA, a cargo del Dr. Benjamín Hopenhayn; Seminario REGIONALISMO Y GLOBALIZACION, a cargo del Dr. Víctor Sukup; INTEGRACION LATINOAMERICANA, a cargo de la Dra. Iris M. Laredo; METODOLOGIA Y TECNICAS DE LA INVESTIGACION SOCIAL, a cargo de la Dra. Gloria E. Mendicoa de Nicoletti; Seminario INTEGRACION FISICA EN EL CONO SUR, a cargo del Dr. Arturo Ravina; Seminario CON-

TRATOS INTERNACIONALES Y SOCIEDADES COMERCIALES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION, a cargo del Dr. Marcelo Halperín.

L.II. ESPECIALIZACION EN POLITICAS DE INTEGRACION (3° y 4° Promoción):

Se dictó en la sede del Instituto de Integración Latinoamericana, con las siguientes materias y seminarios; comunes a la maestría en Integración Latinoamericana.

II. ACTIVIDADES DE EXTENSION

III. CONFERENCIAS:

a) VIABILIDAD DE UNA ZONA FRANCA EN EL GRAN LA PLATA Y SU COMPATIBILIDAD CON EL MERCOSUR. Dirigida a profesionales, empresarios y estudiantes avanzados. A cargo del equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana -Integrantes: Lic. Luciana Ali, Abog. Rita Gajate, Prof. María Amelia López, Prof. Mirta Miranda, Abog. Noemí Olivera, Lic. María Cecilia Zappettini. Se llevó a cabo el día 13 de mayo de 1997.

b) PROBLEMAS ACTUALES DEL COMERCIO EXTERIOR. Dirigida a profesionales, empresarios y estudiantes avanzados. A cargo del Lic. Rubén Boiero, asesor de la Fundación ARCOR. Se llevó a cabo el día 29 de abril de 1997.

c) LAS RELACIONES EXTERNAS DEL MERCOSUR. Dirigida a profesionales, empresarios y estudiantes avanzados. A cargo de la Dra. María Teresa Moya Domínguez, integrante de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Se llevó a cabo el día 2 de mayo de 1997.

d) EL MERCOSUR AMERICANO EN UN MUNDO EN BLOQUE. Dirigida a profesionales, empresarios y estudiantes avanzados. A cargo de la Dra. Ofelia I. Stahringer, Universidad Nacional de Rosario. Se llevó a cabo entre los días 16 y 17 de mayo de 1997.

e) TRAYECTORIA ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL MERCOSUR. LA INCORPORACION DE NUEVOS MIEMBROS. Dirigida a profesionales, empresarios y estudiantes avanzados. A cargo de la Dra. Ofelia I. Stahringer, Universidad Nacional de Rosario. Se llevó a cabo entre los días 13 y 14 de junio de 1997.

**II.II. CURSOS DE IDIOMA PORTUGUES:**

a) **CURSO BASICO DE PORTUGUES**, dirigido a profesionales, empresarios y estudiantes. A cargo de la Prof. Doralina Da Silva. Se llevó a cabo entre los meses de abril y julio de 1997.

b) **CURSO BASICO DE PORTUGUES**, dirigido a profesionales, empresarios y estudiantes. A cargo del Lic. Aragón E. Dasso Jr. Se llevó a cabo entre los meses de agosto y diciembre de 1997.

**II.III. PROYECTOS DE EXTENSION**

- **FORMACION DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MATERIA DE INTEGRACION, CON ESPECIAL REFERENCIA AL MERCOSUR**. Este proyecto fue presentado en el Llamado a Concurso de la Provincia de Buenos Aires en el año 1996 y resultó aprobado en 1997.

**II.IV. PARTICIPACION EN EVENTOS CIENTIFICOS**

Durante el año 1997 docentes, investigadores y alumnos del Instituto de Integración Latinoamericana han participado en los siguientes eventos:

a) Conferencia "VIABILIDAD DE LA ZONA FRANCA DE LA PLATA Y SU COMPATIBILIDAD CON EL MERCOSUR". Organizada por el Foro Intersectorial de la Región, se llevó a cabo el día 11 de marzo de 1997 en la ciudad de La Plata. Expusieron los siguientes investigadores: Abog. Rita Gajate y Abog. Noemí Olivera.

b) Conferencia "ALCANCES Y ALTERNATIVAS DEL MERCOSUR". Organizada por el Colegio de Abogados de Bahía Blanca, se llevó a cabo el día 19 de marzo de 1997 en la sede de dicho Colegio. Expositor: Abog. Noemí B. Mellado.

c) Seminario UNION EUROPEA Y MERCOSUR: EL PAPEL DE LOS ORGANOS JURISDICCIONALES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION. Organizado por la Corte Suprema de Justicia de Paraguay y la Embajada de España en ese país. Auspiciado por la Comunidad Europea, el Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP)

y la Fundación Konrad Adenauer, se llevó a cabo entre los días 2 y 3 de abril de 1997 en Asunción, Paraguay. Participaron: Abog. Noemí B. Mellado y Abog. Rita Gajate.

d) Seminario-Taller INTEGRACION REGIONAL: LA FORMACION SUPERIOR Y LA FORMACION CONTINUA. Organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), en el marco de las actividades desarrolladas por el Programa de Formación Unión Europea-Grupo Río para la Integración Regional. Se llevó a cabo durante los días 14 al 17 de abril de 1997 en la sede del CEFIR en Montevideo, Uruguay. Expositor: Abog. Noemí B. Mellado.

e) VI ENCUESTRO INTERNACIONAL DE DERECHO DE AMERICA DEL SUR: "CHILE Y EL MERCOSUR EN AMERICA LATINA". Organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, se llevó a cabo entre los días 22 y 24 de mayo de 1997 en la sede de dicha Universidad en Santiago de Chile. Expositor: Abog. Noemí B. Mellado, sobre "Viabilidad de las Zonas Francas y su Compatibilidad con el Mercosur". También asistieron Abog. Sergio Passaretti, Dra. Norma E. Mellado, Abog. Vanessa Marx, Abog. Luiz C. Paván y la docente Gloria Mendicoa de Nicoletti.

f) JORNADAS DE INVESTIGACION JURIDICA Y SOCIAL. Organizadas por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, se llevaron a cabo durante los días 29 y 30 de mayo en la sede de dicha Facultad. Expusieron: Abog. Noemí B. Mellado, Abog. Noemí Olivera, Abog. Rita Gajate, Lic. Luciana Ali, Lic. Cecilia Zappettini y Prof. Mirta Miranda. Temas: "Zonas Francas y Mercosur" e "Inclusión Regional en el Mercosur".

g) Seminario Internacional LA FACULTAD DE INTEGRACION Y SU PROYECTO ACADEMICO. Organizado por la Universidad Andina Simón Bolívar, se llevó a cabo en Sucre, Bolivia, durante los días 26 y 27 de junio. Expositor: Dra. Noemí B. Mellado. Tema: "Análisis crítico de la Facultad de Integración".

h) Jornadas de Trabajo "ECONOMIAS REGIONALES: PROPUESTAS PARA SUPERAR EL ATRASO Y LA POBREZA". Organizadas por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, se llevaron a cabo los días 7 y 8 de agosto de 1997 en Buenos Aires. Participaron: Abog. Noemí L. Olivera, Prof. Mirta E. Miranda y Lic. María Cecilia Zappettini.

i) Conferencia "ZONAS FRANCAS. SU COMPATIBILIDAD CON LOS ESQUEMAS DE INTEGRACION SUBREGIONALES". Organizada por la Fundación Raúl Prebisch, se llevó a cabo en la ciudad de Buenos Aires, el día 26 de agosto de 1997. Expusieron: Lic. Luciana Ali, Abog. Noemí Olivera y Abog. Rita Gajate.

j) II JORNADAS DE INVESTIGACION DEL DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA. Se llevaron a cabo en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP en el mes de setiembre de 1997. Expositor: Lic. María Cecilia Zappettini. Tema: "Inclusión Regional en el Mercosur".

k) XVI CONGRESO ORDINARIO DE LA ASOCIACION ARGENTINA DE DERECHO INTERNACIONAL (AADI). Se llevó a cabo en Mendoza entre los días 25 y 27 de setiembre de 1997. Presentó ponencia la Abog. Noemí B. Mellado. Tema: "Opinión de los Sectores Sociales sobre el Mercosur".

l) II JORNADAS INTERDISCIPLINARIAS DEL LITORAL SOBRE EL MERCOSUR. Organizadas por la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario. Se llevaron a cabo en la sede de dicha Facultad durante los días 21 y 22 de noviembre de 1997. Presentaron ponencia: Abog. Noemí B. Mellado, Abog. Rita Gajate y Lic. María Cecilia Zappettini.

### III. ORGANIZACION DE EVENTOS CIENTIFICOS

El Instituto de Integración Latinoamericana conjuntamente con las Cátedras de Economía Política I y II e Introducción a la Sociología I organizaron el PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES EN MATERIA DE INTEGRACION REGIONAL: "GLOBALIZACION E INTEGRACION HACIA EL SIGLO XXI" en el marco de los actos conmemorativos del 100º Aniversario de la fundación de la Universidad Nacional de La Plata y de su Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. El mismo fue declarado de interés nacional y provincial.

Participaron de este evento destacados especialistas nacionales e internacionales, entre los que se puede mencionar a: Theotonio Dos Santos (Brasil), Germánico Salgado (Ecuador), Alberto Zelada Castedo (Bolivia), Juan Mario Vacchino (SELA, Venezuela), Eldis Camargo Neves da Cunha (Brasil), Rita Giacalone (Venezuela), Jacques Ginesta (Uruguay),

Tommy Stromberg (Suecia), Embajador Raimundo Barros Charlyn (Chile), Martha Olivar Jiménez (Brasil), Patrick Staenles (Francia), Adolfo Dorfman (Instituto de Investigaciones Económicas, UBA), Alejandro Rofman (Centro de Estudios Urbanos y Regionales), Eliseo Giai (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico), Elsa Laurelli (Centro de Estudios Urbanos y Regionales), Pablo Ciccolella (Instituto de Geografía, UBA), Pablo Bustos (Fundación Friedrich Ebert), Fernando Porta (Universidad Nacional de Quilmes), Iris M. Laredo (Universidad Nacional de Rosario), Gloria E. Mendicoa (Universidad Nacional de La Matanza), Ofelia Stahringer (Universidad Nacional de Rosario), Fernando Mateo (INTAL), Marcelo Halperín (Fundación Raúl Prebisch), René Nicoletti (Universidad Nacional de La Matanza), Ricardo Rivas (Universidad Nacional de La Plata), Leila Devia (INTI), Carlos Custer (Central Latinoamericana de Trabajadores), Stella Maris Biocca (UBA), Jorge Carrera (Instituto de Estudios Fiscales y Económicos), Samuel Amaral (Universidad Nacional de La Plata), José Sbatella (Instituto de Estudios Fiscales y Económicos), Horacio Moavro (Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur), Sergio Labourdette (Argentina), Adolfo Buscaglia (Academia Nacional de Ciencias Económicas, Argentina), Pablo Pérez (Instituto de Estudios Fiscales y Económicos), Juan Carlos Rubinstein (Universidad Nacional de La Plata) y Claudia Danani (UBA).

Este Congreso se destacó por su alto nivel científico y académico, no sólo por sus Expositores, sino también por la calidad y cantidad de ponencias presentadas y puestas a consideración en el trabajo de comisiones.

#### **IV. ACTIVIDADES DE INVESTIGACION**

Investigaciones desarrolladas por el Instituto de Integración Latinoamericana en el marco del Programa de Incentivos al Docente-Investigador (Decreto 2427/93):

a) **ALTERNATIVAS DE INCLUSION REGIONAL EN EL MERCOSUR. EL CASO DEL GRAN LA PLATA.** Investigación en curso. Iniciada el 1° de mayo de 1996. Duración: 2 años. Informe Parcial aprobado. Integrantes del Equipo de Investigación: Abog. Rita Gajate, Lic. María Luciana Ali, Abog. Noemí Olivera, Prof. Mirta Miranda y Lic. María Cecilia Zappettini. Director: Abog. Noemí B. Mellado.

b) **PARTICIPACION SOCIAL EN EL MERCOSUR.** Proyecto de Investigación presentado en el Llamado a Acreditación de Proyectos para 1998 y en el PYCT 97.

c) Se aprobó el Informe Final presentado en 1996 de la investigación sobre VIABILIDAD DE UNA ZONA FRANCA EN EL GRAN LA PLATA Y SU COMPATIBILIDAD CON EL MERCOSUR.

### V. PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

- Revista APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA, Año II, N° 3. "Alcances de la Integración Latinoamericana en un Mundo en Transformación".

En el contenido de dicha publicación se presenta el trabajo de investigación efectuado por la alumna de la Maestría en Integración Latinoamericana María Soledad Mendez Parnes sobre el tema "Transición democrática y la transición mundial: apreciaciones sobre los cambios de sistema".

También incluye una reseña bibliográfica del trabajo de investigación del equipo de investigadores de este Instituto sobre "La Zona Franca de La Plata y su compatibilidad con el Mercosur".

### VI. BIBLIOTECA

Durante el transcurso del año se incorporaron a la Biblioteca Especializada del Instituto de Integración Latinoamericana alrededor de 500 volúmenes. Brindó sus servicios a alrededor de 1.000 lectores.

### VII. REDES

#### VII.I. PROGRAMA ALFA:

Se aprobó la Red de Formación Avanzada e Investigación en Integración Regional conformada por las Universidades de Aix-Marseille, Francia; Essex, Reino Unido; Estocolmo, Suecia; La Plata, Argentina; París I, Francia; y Los Andes (UNIANDES) de Venezuela y Colombia (Proyectos Nros. ALR/B7-3011/94.04-50021.6 y ALR/B7-3011/94.04-50021.7) mediante Contratos celebrados con fecha 22 de agosto de 1997.

Como resultado de la conformación de dicha Red se realizó entre los días 24 y 28 de octubre de 1997 en la sede del Instituto de Integración Latinoamericana la primera reunión de trabajo a la que concurrieron los representantes de cada una de las Universidades integrantes de la Red, de la que

surgieron las propuestas de los Sub Programas B.3 (Movilidad de Posgraduados) y B.4 (Movilidad de estudiantes) a los fines de su consideración por la Comisión Europea.

La segunda reunión de trabajo está prevista para el mes de mayo de 1998 en Venezuela.

### VII.II. RED INTAL:

Con fecha noviembre de 1997 el Instituto de Integración Latinoamericana respondió a la invitación formulada por el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), dentro de los Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para conformar una Red de Centros de Investigación en temas de Integración.

**APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA**

**PROGRAMACION DEL INSTITUTO  
DE INTEGRACION LATINOAMERICANA  
PARA EL AÑO 1998**

**I. ACTIVIDADES ACADEMICAS**

**I.A. MAESTRIA EN INTEGRACION LATINOAMERICANA Y  
ESPECIALIZACIÓN EN POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN.**

SEDE LA PLATA: Calle 10 N°1074; Tel.: (021) 21-3202  
e-mail: integra @ netverk.com.ar

SEDE BS. AS.: México 1230; Tel.: (01) 3827414

Apertura de inscripción: del 15 de febrero al 10 de marzo y del  
10 de julio al 10 de agosto.

**I.B. SEMINARIOS DE POSGRADO**

**a) Sede La Plata:**

- Geografía Económica Latinoamericana, a cargo del Lic. Pablo Ciccolella. (marzo - julio).
- Historia Latinoamericana, a cargo del Dr. Ricardo Rivas. (marzo - julio).

**b) Sede Buenos Aires:**

- Régimen Internacional de Propiedad Intelectual, a cargo del Dr. Jorge Correa. (marzo - julio).
- Transformaciones Territoriales e Integración Regional, a cargo de la Arq. Elsa Laurelli. (marzo - julio).
- Instrumentos de Comercio Exterior, a cargo de la Prof. Ethel Giuliano. (agosto - diciembre).
- Historia del Pensamiento Latinoamericano. (agosto - diciembre).

## II. ACTIVIDADES DE EXTENSION

a) Cursos de Idioma Portugués

b) "Mercosur. Alternativa comercial y financiera". Seminario.

c) Seminario sobre "Alternativas de Inclusión Regional en el Mercosur. El Caso del Gran La Plata".

d) Seminario sobre: "Amortización de políticas de Integración y Políticas Sectoriales Internas. El Caso Argentino".

## III. SEMINARIOS, CONGRESOS Y CONFERENCIAS

a) VII Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur. Florianópolis, Brasil, 6, 7 y 8 de mayo de 1998. Organizado por Universidad del Sur de Santa Catarina (UNISUL) y Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC).

b) II Cumbre Social Latinoamericana. Santiago de Chile, 1, 2 y 3 de abril de 1998. Organizada por la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT).

c) Se prevé la participación de alumnos e integrantes del equipo de investigación en eventos científicos a realizarse durante el año 1998, tanto en el país como en el exterior.

## IV. ACTIVIDADES DE INVESTIGACION

a) "Alternativas de inclusión regional en el Mercosur. El caso del Gran La Plata". El día 30 de abril está prevista la finalización de esta investigación y la presentación del Informa Final correspondiente.

b) "Participación social en el Mercosur". A partir del 1º de mayo de 1998 está prevista la iniciación de esta investigación.

V. REDINRE

Se prevé la participación en la segunda reunión de Coordinadores de la Red, a realizarse en la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, a los fines de presentar en el Programa Alfa proyecto de investigación conjunta entre las Universidades integrantes de la Red.

VI. PUBLICACIONES

Se prevé continuar con la publicación de la Revista "Aportes para la Integración Latinoamericana, Nro. 5.

También se prevé la publicación del Libro "Zonas Francas y Mercosur: la Zona Franca de La Plata" (marzo 1998) y del Libro "Inclusión Regional en el Mercosur". (diciembre 1998)

VII. BIBLIOTECA

Se continuará brindando el servicio de Biblioteca y ampliando el material bibliográfico a través del sistema de canje.