

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata
IIL-FCJS-UNLP
Calle 10 N° 1074 – (1900) La Plata – República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

N° 42 – Abril de 2007

Sumario

- **MERCOSUR: las asimetrías y la inserción de las pymes**
- **Publicaciones**

● **MERCOSUR: las asimetrías y la inserción de las pymes***

Abel Jesús Andrade Jibaja

Lic. en Estadística

Introducción

Este nuevo milenio se presenta a la humanidad caracterizado por las profundas transformaciones que sufren las sociedades del mundo, producto de la llamada tercera revolución tecnológica, de la sociedad posindustrial automatizada o posfordista, de la transnacionalización de las economías acuñadas en el seno del sistema capitalista global hegemónico y del fenómeno de la globalización mundial. Esta revolución tecnológica cuya base de sustentación está dada por el desarrollo de las distintas disciplinas que componen las ciencias, tiene un fuerte apoyo en el auge y la expansión de la técnica de la informática en sus distintas expresiones. Tal expansión tiende a automatizar la mayoría de los procesos productivos tradicionales, haciendo predominar a las máquinas por sobre las personas que producen trabajo. De lo cual se derivan varias consecuencias que han afectado sustantivamente cada una de las estructuras de las sociedades del mundo, preponderantemente las estructuras productivas, modificando las reglas tradicionales de la relación hombre-trabajo. La profundización del proceso de transformación económica mundial de los últimos años ha dado lugar a una gran concentración de los mercados, provocando consecuentemente la desaparición de los medianos, pequeños y micro

* Trabajo presentado en el curso *Teoría de la Integración*, a cargo de la profesora Noemí D. Mellado, en la Maestría en Integración Latinoamericana, IIL-FCJS-UNLP.

emprendimientos productivos, preponderantemente de los países no desarrollados que no alcanzan niveles de producción de competitividad. La expulsión de mano de obra por el cierre de empresas ha provocado un creciente y alarmante desempleo, tanto en el sector público como privado, impactando fuertemente en las personas de menor grado de calificación, aumentando la brecha social entre los sectores de menores recursos y los más favorecidos.

El Estado de bienestar de décadas pasadas desapareció y las crisis sociales aumentan geométricamente. Se puede apreciar tanto que el capitalismo global vigente no ofrece respuestas de solución a la crisis que originó, como que el modelo de industrialización y producción del fordismo se encuentra agotado. Se tiene la impresión que tanto uno como otro no constituyen más los ejes funcionales de la dinámica de acumulación de riqueza ni de bienestar de la gente. Se observa claramente que mientras en los países desarrollados la productividad y el trabajo aumentan, en los países no desarrollados se sufre un alto grado de precarización del mismo y un alto desempleo. Por otro lado, en la actual economía mundial también se observan claras tendencias hacia la internacionalización de los negocios y de los mercados, la liberalización del comercio y el intercambio entre grandes bloques económicos regional.

Argentina no solamente acompañó y asumió estas grandes transformaciones si no que consecuentemente sufrió social y económicamente sus efectos a tal punto que en lo que va de los últimos diez años, padeció las crisis institucionales más grandes y profundas de su historia como nación. El proceso de industrialización argentino, que empezó a gestar a mediados del siglo pasado constituido por una mediana industrialización por sustitución de importaciones y dentro de un marco de economía cerrada quedó prácticamente destruido en las últimas décadas por las nuevas aplicaciones de las teorías del libre mercado y la globalización. Consecuencia de ello, en un país no desarrollado produjo un gran desempleo masivo y un Estado reducido como ausente de programas de desarrollo. Según Castells (1998)¹, la nueva estructura social producida por el paradigma postindustrial informatizado, corresponde a la individualización del trabajo y a la fragmentación social.

Establecer un modelo de desarrollo resulta muy complejo y de mucho esfuerzo, y sólo se puede consolidar a través del tiempo, e implica establecer un modo de producción, de acumulación, de distribución de la riqueza y de un marco de regulación. Debido a un nuevo concepto de competencia, cobra especial relevancia el criterio de especialización flexible que contempla la capacidad de las empresas para responder en la forma adecuada a los cambios en el mercado internacional, adaptándose a los tipos de bienes producidos, cantidad y calidad de mano de obra, insumos, y se debe replantear hasta el mismo proceso productivo. En este contexto, las pymes encuentran su razón de ser, deben cumplir un papel destacado ya que constituyen las organizaciones capaces de adaptarse a los cambios tecnológicos y de generar empleo, con lo que representan un importante factor de política de distribución de ingresos a las clases media y baja, con lo cual fomentan el desarrollo económico de toda una nación.

La integración regional es una política necesaria y conveniente para un país como la Argentina. Pero para que sea beneficiosa debe ser diseñada de la mejor manera y ser parte de un plan integral de desarrollo, de un proyecto nacional serio y realista. El MERCOSUR fue anunciado desde sus inicios como el punto de partida del despegue para nuestro crecimiento industrial; como la base que se necesitaba para diversificar

¹Castells, Manuel (1998), "La era de la información", vol. 2, *El poder de la identidad*, Barcelona.

nuestras exportaciones hacia productos con mayor valor agregado y la vía necesaria para negociar acuerdos de libre comercio que aseguren el acceso de nuestros productos al mercado mundial. La realidad actual nos demuestra que el proceso de integración regional está muy lejos de alcanzar dichos objetivos.

Se ha estudiado en detalle la participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en el desarrollo económico, y en términos tradicionales se ha tomado como cierto que las pymes son grandes generadoras de empleo. En los últimos años, la reconocida vinculación entre desarrollo económico e innovación tecnológica puso a las pymes como un actor principal; sin embargo, esto no se ha visto reflejado en el mercado interno ni proyectado al mercado regional ampliado e internacional. Se ha observado en particular que la producción en escala ha ido cediendo interés aún entre las grandes empresas.

Uno de los objetivos de este trabajo es evaluar el estado actual del MERCOSUR, al tomar como unidad de estudio algunos elementos que han influido en su comportamiento tales como son las asimetrías y las pymes. En particular veremos las asimetrías existentes entre los Estados partes, como un elemento clave en las dificultades por las que atraviesa el bloque regional. Indagaremos sobre el proceso de inserción y de los impedimentos concernientes a la participación eficiente de las pymes, tanto a nivel local como en el bloque regional. Al respecto abordaremos al MERCOSUR desde el contexto histórico-político como instrumento de integración económica frente al subdesarrollo económico, el deterioro social y el aumento de la vulnerabilidad externa al fenómeno de la globalización.

A tal efecto, y sin restarle importancia a las pymes de Paraguay y Uruguay, se toman datos y referencias de Argentina y Brasil considerando que en estos Estados partes se originan los problemas mayores. En lo temporal, se abarca el período que va desde comienzos de la década del '90.

1. El fenómeno de la globalización

El fenómeno de la globalización no es reciente, se ha experimentado en el pasado, se puede decir que tiene una antigüedad de casi cinco siglos, cuando por primera vez en la historia, se verificaron simultáneamente dos condiciones: el aumento de la productividad del trabajo y un orden mundial global, plantea Aldo Ferrer (1996)². Entonces aparece, en escala planetaria, el dilema fundamental de las interacciones entre el ámbito interno y el contexto mundial como determinante del desarrollo y el subdesarrollo de los países, y del reparto del poder entre los mismos. Otros procesos aparecen posteriormente, como la internacionalización de los mercados de fines del siglo XIX hasta 1914, la mundialización de 1945 hasta los años 70 y la globalización de los años 70 hasta el presente. Esta globalización pone en evidencia además, otros aspectos de las sociedades: culturales, sociales, formas de pensamiento, concepciones ideológicas, costumbres, que se ven fuertemente afectadas por los medios de comunicación e información cuyo rol activo se manifiesta precisamente después de comienzos de la década de los años setenta. Se producen grandes transformaciones tecnológicas en el campo de la informática y de las telecomunicaciones y acompañan este nuevo proceso dándole un viso vertiginoso sin precedentes. Jorge Carrera (2002)³ define a la globalización como un concepto multidimensional que implica la homogeneización un conjunto de patrones culturales, y

²Ferrer, Aldo (1996); *La historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*; México, Fondo de Cultura Económica.

³Carrera, Jorge (2002); *Integración regional y coordinación macroeconómica. Teoría, evidencia y aplicación al MERCOSUR*; Notas de clase.

agrega en relación al caso específico del comercio la globalización, que se puede entender como un creciente aumento de las interdependencias económicas a través de un mayor flujo de bienes y servicios transados a nivel internacional.

A comienzos de la década de 1990, la teoría del pensamiento económico neoliberal hegemónico reimpulsa la globalización como “el remedio de todos los males” para los países de la periferia. Esta teoría se basaba en el fracaso de los esquemas que habían seguido las economías del bloque soviético, y asigna al comercio internacional como el motor del crecimiento, provocando un gran impacto en los sistemas políticos, económicos, sociales, culturales y en las relaciones laborales. Para la periferia, en el plano económico la globalización de los mercados implicaba la eliminación de barreras al comercio de bienes y capitales entre países, la estandarización de las formas de producción y la de los bienes que se consumen. Asimismo, la tendencia a homogeneizar los valores culturales y sociales como a las identidades nacionales. Desde la periferia, se sostiene que la globalización favorece a quienes ya están posicionados en el mercado mundial para acceder fácilmente a otros mercados en donde los costos son más baratos. La reestructuración del sistema capitalista trajo aparejado un nuevo modelo cuyos principales elementos son la información; la flexibilidad en los procesos productivos y en los contenidos tecnológicos; la transformación de las relaciones entre empresas con mayor integración e interacción, y el reemplazo de economías de escala por economías de diversidad. El modelo estadounidense de organización de empresas (fordismo) comienza a ser sustituido por el modelo japonés de organización del trabajo (*just in time*), produciendo cambios profundos que afectan a los distintos tipos de empresas, a los modos de producción económica y a la función del Estado.

1.2. La globalización y las políticas neoliberales

Las recomendaciones económicas básicas para globalizar las economías a nivel internacional eran relativamente simples, además de tener un gran apoyo en los ámbitos académicos se los publicaba fácilmente. La idea que se propagaba era que la globalización era altamente positiva para la organización económica, política, social y cultural de los países. En la década de 1990, se ponen en práctica las ideas del predominio del mercado sobre el Estado en las relaciones económicas internacionales, por el que las fuerzas del mercado deberían conducir al óptimo crecimiento económico, mostrando la limitación de la perspectiva Estadocéntrica. Su precursor, Milton Friedman (escuela de Chicago), revitaliza el liberalismo de Adam Smith, afirmando que los individuos buscan el interés personal en sus actividades económicas y reserva para el Estado la dotación de un marco jurídico que garantice el ejercicio de las libertades individuales y de la actividad económica.

Se produce así, la expansión de concepciones teóricas contrarias al intervencionismo estatal, tendientes a resaltar tanto las virtudes y la racionalidad del mercado, sostiene Mellado, N. (2002)⁴, para garantizar la asignación eficiente de los recursos a las opciones alternativas de producción, inversión y consumo, como la importancia de la apertura comercial, financiera y tecnológica externa. Sobre estas concepciones y las del denominado Consenso de Washington (1989), se diseñaron políticas económicas en América Latina, que los gobiernos siguieron en mayor o menor medida (Carrera, J., 2005)⁵. Estas recetas exigían: la apertura comercial eliminando aranceles y barreras

⁴Mellado, Noemí B. (2002); “Integración, desarrollo y democracia en América Latina”, ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de la Asociación Latinoamericana de Estudiantes y Graduados de Ciencias, Políticas, Universidad Central de Venezuela, en portal virtual entre la OEA y la Universidad Técnica Particular de Loja, Quito, Ecuador.

⁵Carrera, Jorge (2005); *El dilema del MERCOSUR ¿Avanzar o retroceder?*; Buenos Aires, Edit. Capital Intelectual, 1ra. edición.

aduaneras; el retiro del Estado de la actividad económica vía privatizaciones; facilitar la inversión extranjera; liberalizar los flujos de capitales financieros; desregular la actividad económica, con especial énfasis en la flexibilización del mercado laboral.

La aplicación de estas percepciones neoliberales impactaron negativamente sobre todos los sectores de la sociedad y más fuertemente sobre los más desprotegidos, aumentando la inequidad y la fragmentación de la sociedad. La mentada “reestructuración del Estado” dejó a un Estado mínimo y ausente, afectando las conquistas sociales alcanzadas en salud, educación, empleo, seguridad, vivienda. La globalización se develaba como un fenómeno no homogéneo y de una sola vía de beneficios para algunos países, y unívocamente negativo para otros. Adicionalmente, sostiene Carrera, J. (2005)⁶, no es un sendero de doble vía con equilibrio entre lo que va y lo que viene; por el contrario, los países del Sur son principalmente receptores pasivos en todo este proceso, a lo sumo encuentran “pequeños nichos productivos” para beneficiarse de la diversidad geográfica, biológica o cultural.

Para revertir esta situación, los Estados necesitan enfrentar el proceso de la globalización y de la transnacionalización de la economía mejorando sus estrategias de inserción, conscientes de las ventajas y desventajas que ofrece el fenómeno. Afrontar la globalización supone, por la experiencia vivida en los últimos años y los resultados, de más presencia del Estado, contrariamente a los recetas neoliberales de la ausencia del mismo. Esta presencia del Estado con mayor regulación debe tener ciertas condiciones valorativas ineludibles, y por lo menos dos condicionantes: ser eficiente y democrático, cuestiones nada simples como difíciles por las características de los Estados de nuestra región. Por lo contrario, un Estado regulador y manejado por intereses de minorías corre el riesgo de que la inserción internacional del país no sea positiva para el crecimiento con equidad, como hemos visto en nuestra región.

1.3. La Integración en el contexto de la globalización

La integración y la globalización parecen ser dos fuerzas con efectos contrapuestos. Sin embargo, se debería entender a la integración como una herramienta para mejorar las condiciones para enfrentar la globalización, como una estrategia para conseguir el desarrollo y el bienestar de las mayorías. No obstante, en un contexto en el cual siguen vigentes las ideas neoliberales en el sistema internacional, los países que se encuentran en proceso de integración lo hacen como un mecanismo de defensa sin influir en la economía mundial. A la pérdida de las características idiosincrásicas de los patrones culturales, el proceso de globalización determina una menor autonomía de las políticas domésticas y una mayor sensibilidad a los shocks externos.

Frente a esta situación, los países se encuentran en condiciones de tomar tres estrategias alternativas: a) conservar sus fronteras cerradas a los flujos de bienes y capitales que circulan por el mundo (autarquía), elección que contrarresta el proceso global; b) realizar una apertura irrestricta a los flujos de bienes y capitales del resto del mundo (apertura irrestricta), colaborando de este modo a acelerar el proceso global; c) permitir el flujo de bienes y capitales que provengan de un grupo de países, los cuales recíprocamente permiten el ingreso de bienes y capitales de aquél, quedando limitados los flujos de bienes y capitales de aquellos países que no pertenecen al grupo (apertura selectiva). Esta estrategia conduce a un condicionamiento del proceso de apertura que es más rápido con algunos países y más lento con otros. Estas tres formas de inserción son extremas, presentan una multiplicidad de combinaciones que determinan una importante cantidad de formas de inserción disponibles.

⁶Idem, nota 5.

1.4. Distintos enfoques teóricos

En 1989 se produce la caída del muro de Berlín, nuevas posturas surgen en el mundo, comienza la construcción de un nuevo orden mundial. Del fin de la “Guerra Fría” se pasa a la “Paz Caliente” o “Guerra de Negocios”, señala Laredo (1996)⁷, bajo un sistema mundial caracterizado por su unicidad, jerarquía, estratificación, interacción, interdependencia, descentralización y multipolaridad, al tiempo que las naciones conforman bloques económicos. Esta unicidad del sistema impide soluciones aislacionistas y soluciones independientes, de allí surge la importancia de la integración y de qué manera encarar la inserción al sistema económico internacional. Para unos la inserción se debe encarar desde la teoría de “un realismo periférico”, sostiene Escudé (1982)⁸; otros destacan la multidimensionalidad de este fenómeno. En esta corriente se posicionan Vacchino (1981); Laredo (1994); Mellado, N. (1995)⁹; Schaposnik (1996). En consonancia con el anterior concepto, Basz, V. (1996)¹⁰ sostiene que la integración es un fenómeno plurifacético o pluridimensional, que tiene la virtud de incidir en los aspectos económico, social, político, cultural y jurídico. Agrega que es un fenómeno típico del siglo XX.

Para Laredo, la idea de la Integración no es buena por naturaleza ya que depende del modelo que se elija. En ese sentido, los modelos de integración responden a dos concepciones teóricas: la ortodoxa o clásica y la estructuralista, a partir de las cuales se concreta la elección política. La teoría clásica se sustenta en los padres del liberalismo económico: Smith, Ricardo, Hume, en el libre comercio y la competencia entre las partes, los principios clásicos del comercio internacional. La teoría estructuralista sostiene que la integración no solo debe ser el resultado de la integración de mercados, sino de la fusión progresiva y solidaria de las economías de sus componentes. Como exponentes del desarrollo de esta teoría podemos citar a Marchal, List, Perroux, Hass, Tamames, Galtung, entre otros.

En América Latina, los desarrollos estructuralistas se comienzan a elaborar en la década del cincuenta y se reconocen como precursores a los autores del origen latinoamericano como Prebisch, Olivera, Furtado y Sunkel, entre otros. Busca explicar y superar la incapacidad del comercio como vehículo para resolver el subdesarrollo. La base teórica del estructuralismo radica en la división de la economía internacional en dos esferas interrelacionadas: el centro (los países desarrollados) y la periferia (los subdesarrollados). Señala la existencia de un sistema internacional asimétrico que implica ganancias para el centro y pérdidas para la periferia. (Carrera, 2005)¹¹. Existe, por lo tanto, un claro contraste entre el centro industrial y la periferia subdesarrollada que abarca varios aspectos. Al respecto, “el modelo estructuralista sostiene que el aspecto comercial no alcanza la complejidad del fenómeno y que acaba por favorecer a los países de mayor desarrollo, en perjuicio de sus socios menores, sirviendo más para desintegrar, confrontar y profundizar asimetrías”, sustenta Laredo, I. (1994)¹².

⁷Laredo, Iris M. (1996); “El liberalismo como sustento teórico del proceso de integración en el MERCOSUR”, en *Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR. Pautas para su viabilización*, VIII; Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

⁸Escudé, Carlos (1982); *Realismo periférico*; Buenos Aires; Editorial Planeta.

⁹Mellado, Noemí B. (1995); “El modelo del MERCOSUR”, en: *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año I, Nº 2; La Plata, IIL-FCJS-ULP, diciembre.

¹⁰Basz, Victoria (1996); “El rol del derecho internacional. Transformaciones jurídicas en el proceso de integración”, en *MERCOSUR. Perspectivas desde el derecho privado*, parte segunda; Buenos Aires, EUDEBA.

¹¹Idem, nota 5.

¹²Laredo, Iris Mabel (1994); “América Latina en el sistema internacional. La integración regional como herramienta de transformación de status”, en *Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR. Pautas para su viabilización*, vol. I; Universidad Nacional de Rosario. Argentina.

1.5. Breves conceptos teóricos sobre la integración

En un trabajo publicado en 1966 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹³, se define a la integración como el “status jurídico” en el cual los Estados entregan algunas de sus prerrogativas soberanas, con el fin de constituir un área dentro de la cual circulen libremente y reciban el mismo trato las personas, los bienes, los servicios y los capitales, mediante la armonización de las políticas correspondientes y bajo una égida supranacional. Para Bela Balassa (1964)¹⁴, la integración económica como “proceso” incluye varias medidas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diversos Estados nacionales. Contemplada como un “estado de cosas”, puede representar por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales. Para mejor comprensión de esta última definición, recordamos que los “mecanismos de discriminación” entre economías nacionales son los aranceles de importación y otras restricciones de naturaleza administrativa que impiden la libre circulación de los bienes.

Vacchino, J. (1981)¹⁵ ubica estas definiciones dentro de las concepciones que él denomina “comercialistas”. Según el autor, en estas definiciones el acento está puesto en la libre circulación. Señala Vacchino que, dentro de estas teorías, la “integración como proceso” no es otra cosa que un programa escalonado de eliminación de las barreras a los intercambios de bienes y a los movimientos de los factores productivos. A su vez, la “integración como estado o situación” es la imagen final a la que se accede una vez lograda la abolición de las varias formas de discriminación existentes entre las economías nacionales participantes. Se parte del supuesto que la eliminación de tales discriminaciones al comercio exterior (es decir los aranceles y otras restricciones) facilitará los intercambios económicos y permitirá realizar el ideal del “libre comercio”, al que se considera un factor capaz de maximizar el crecimiento de la economía y el bienestar general. Concluye Vacchino que las definiciones que se enmarcan dentro de la concepción comercialista son incompletas para comprender a la integración como un proceso complejo, que no se agota en los mecanismos del libre comercio. Al no considerar los fenómenos bastante extendidos de las estructuras monopólicas y oligopólicas, las desigualdades en el desarrollo, etc., aparecen entonces como insuficientes y limitadas.

Desde el enfoque estructural, en el cual se ubica Vacchino, define a la integración como un proceso de creciente solidaridad e interpenetración estructural cuyos mecanismos, instrumentos y objetivos quedan definidos en el programa consensual que le da origen (el tratado constitutivo) y que conduce a mayores grados de unidad entre los espacios nacionales participantes. Reacciona contra la concepción liberal afirmando que, cuando más desigualmente desarrollados sean los espacios nacionales (el caso de nuestra América Latina), la integración por el mercado, mediante la activación preponderante del sector privado y la aplicación de las reglas de la rentabilidad comercial, tenderá a aumentar las desigualdades, engendrar nuevos desequilibrios y a concentrar los frutos del proceso en las áreas más desarrolladas. De allí que sea necesario concebir a la integración territorial como una integración de las economías, que no se circunscriba a los mecanismos de mercado y que emplee instrumentos y procedimientos que conduzcan a un desarrollo autónomo en beneficio de las poblaciones participantes. De la definición, resalta Vacchino la naturaleza

¹³Banco Interamericano de Desarrollo (1966); *Factores para la integración de América Latina*; México, Fondo de Cultura Económica, pág. 46.

¹⁴Balassa, Bela (1964); *Teoría de la integración económica*; México, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana; primera edición en español.

¹⁵Vacchino, Juan Mario (1981); *Integración económica regional*; Venezuela, Universidad Central de Venezuela.

estructural y dinámica del proceso de integración; la existencia de solidaridad entre las economías participantes que se interpenetran recíprocamente; y un resultado expresado en mayores grados de unidad entre las naciones que se acoplan en el nuevo conjunto.

La integración se logra a través de métodos del mercado, sostienen M. Allais, W. Ropke, M. Heilperin; sujetan la teoría de la integración a la del comercio internacional de los clásicos (Petty, Smith, Ricardo, Malthus). Los clásicos basaban las relaciones económicas internacionales en tres principios fundamentales: la división del trabajo, la ley de los costos o ventajas comparativas y la ley del restablecimiento automático de equilibrio internacional. La primera determina la especialización de cada país en la producción internacional y sus ventajas. La segunda establece las condiciones de los intercambios en función de las diferencias relativas de los costos de producción, y la tercera asegura el equilibrio automático de las balanzas de pagos, por el "sistema patrón oro". El "libre cambio" y la eliminación de todo obstáculo al comercio internacional lograrían una distribución equitativa de los beneficios entre economías nacionales, sobre la base de las ventajas comparativas y la integración de todos los países en un único mercado mundial. La integración regional sería una etapa transitoria de supresión de los obstáculos a los intercambios internacionales con miras al libre comercio mundial.

Los precursores del neoliberalismo, con M. Friedman a la cabeza, sostienen que el éxito de la integración depende del libre juego de las leyes del mercado, debiéndose redimensionar el Estado y abandonar la planificación que sostuvieran los dirigistas. Según este autor, el fracaso de los procesos latinoamericanos se debe a las políticas proteccionistas que aplicaron, que producen distorsiones en la estructura de los precios lo que causa una ineficiente asignación de los recursos y debilita la capacidad de inserción competitiva en la economía mundial. En este marco la integración es una etapa hacia el libre comercio mundial. Se retoma a Viner, en el sentido de eliminar las trabas al comercio regional y el arancel externo común tiene que ser lo suficientemente bajo para fomentar la creación y no el desvío del comercio.¹⁶

En contraposición a las teorías liberales, Perroux, F. y Marchal, A., sostienen que la integración es un proceso multidimensional, de naturaleza dinámica, en virtud del cual las economías nacionales se fusionan progresiva y solidariamente en una nueva unidad económica y política compleja, siendo a través de los poderes públicos que se debe establecer la estrategia para alcanzar un crecimiento equilibrado. La teoría direccional (Philip, A.; Byé, M.) sostiene la coordinación de planes económicos a través de técnicas administrativas y no de mercados, y la intervención estatal en la vida económica.

Iris Laredo define a la integración como un proceso político de búsqueda de un cambio social voluntario, por lo cual, a partir de la existencia de problemas, intereses y objetivos comunes, las unidades nacionales se asocian y adoptan estrategias de acción conjunta para mejorar el estatus de los países de la región, sus respectivas comunidades y su inserción en el sistema internacional estratificado. Agrega que la integración es un instrumento idóneo para potenciar la capacidad de negociación externa (Laredo, I., 1996)¹⁷. El camino a la inserción en el sistema internacional debe ser emprendido desde la perspectiva estructuralista para no acrecentar las asimetrías entre los países.

¹⁶Noemí B. Mellado; "Contribución interdisciplinaria a la teoría de la integración", apuntes de clase, IIL-UNLP.

¹⁷Laredo, Iris M. (1996); "El liberalismo como sustento teórico del proceso de integración en el MERCOSUR", en *Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR. Pautas para su viabilización*, vol. III; Rosario, UNR, Argentina.

1.6. Interdependencia y solidaridad entre los Estados

La integración supone lazos tanto en la prosperidad como en la adversidad. Es decir, puede haber interdependencia sin integración, pero no puede haber integración sin solidaridad. Los elementos de interdependencia y solidaridad actuando simultáneamente distinguen a la integración. De este modo, se la comprende plenamente como un proceso complejo que requiere un esfuerzo para alcanzar ciertos objetivos comunes que se consideran deseables para que el conjunto integrado alcance niveles superiores de desarrollo. Esta relación integrada, según la explicación de Deutsch, K. (1970)¹⁸, exige “privaciones” de los Estados componentes para alcanzar ciertas “recompensas”. Es la relación entre “costos y beneficios” del proceso. Los Estados integrados aspiran a que en un plazo razonable se obtengan beneficios superiores a la magnitud de los costos exigidos.

Se debe comprender la importancia y naturaleza del esfuerzo que requiere un proceso de integración en el marco de la interdependencia y solidaridad, descartando los “efectos mágicos” que a veces se le atribuyen. Precisamente, Deutsch destaca este aspecto, cuando señala que la mayor o menor cohesión de un sistema integrado está vinculado a la capacidad de los Estados componentes para resistir la tensión y el esfuerzo, soportar desequilibrios y resistir rupturas. Cuando mayores son los esfuerzos a que puede sobrevivir un sistema integrado, tanto más grande se puede considerar su cohesión.

Para la escuela de economía-mundo, Keohane y Nye, el mundo es concebido como un todo interdependiente, cuyo cúmulo de relaciones supera al Estado ampliando el campo de las relaciones internacionales a otros actores como las organizaciones internacionales, corporaciones transnacionales y ONG. Señalan que las relaciones que se denominan interdependientes no necesariamente crean lazos de cooperación entre los Estados; en ese caso se trataría de una interdependencia asimétrica. De esta manera sería una fuente de poder en el sentido de control de los recursos o el potencial para afectar los resultados. Por otro lado, los autores desarrollan un concepto de interdependencia compleja donde se tienen en cuenta los canales múltiples como las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, tomando mayor relevancia los temas económicos y ecológicos.

También la intervención del Estado es primordial en el desarrollo mismo del proceso de integración, para evitar ciertos efectos negativos que se generan en su evolución. Así, el Estado debe intervenir para evitar que la integración económica favorezca la concentración y el monopolio. También para atender los problemas sociales que se producen por transferencia de actividades productivas entre diversos centros regionales del mercado ampliado. En la misma sintonía debe actuar para evitar la generación o agudización de desequilibrios regionales y los efectos negativos de la desaparición de sectores productivos de menor eficiencia relativa. Sin perder su importancia, la intervención del Estado tiende a morigerarse cuando el mercado, como consecuencia del proceso integracionista, adquiere una mayor magnitud y los actores sociales utilizan plenamente los mecanismos institucionales de negociación y solución de controversias.

¹⁸Deutsch, Karl W. (1970); *El análisis de las relaciones internacionales*; Buenos Aires, Editorial Paidós.

1.7. La integración supone delegar facultades de los Estados partes a favor de órganos comunitarios

La finalidad de la integración es asegurar el cumplimiento de los objetivos comunes. Dicho de otro modo, transferencia de competencias estatales, en materias propias de la integración, a un órgano o estructura institucional “supranacional”, “supraestatal” o “comunitario”, de tal manera que esta estructura disponga de un poder autónomo, es decir que pueda ser puesto exclusivamente al servicio de la consecución de los objetivos comunes. Corresponde rescatar la lúcida perspectiva de Pierre Pescatore¹⁹; señala este autor que un proceso de integración solo podría tener consistencia real y, sobre todo, estabilidad y duración en el tiempo, si lográramos darle una armazón institucional y política sumamente sólida. Se debe aprovechar la fuerte voluntad política y dinámica inicial para desembocar (vía la transferencia voluntaria de competencias nacionales) en la creación de estructuras estables, capaces de resistir el asalto de las crisis y la erosión del tiempo. (Torres, J. 1998)²⁰.

2. Breve historia de la integración latinoamericana

La historia de los procesos de integración latinoamericanos, desde ALALC hasta nuestros días, demuestra que siempre se han adoptado lineamientos de corte liberal, y en este mismo sentido afirma Laredo (1996)²¹, no ha sido por desconocimiento o ignorancia de los modelos superiores de integración, sino que se ha debido a la existencia de condiciones internas, como el nacionalismo y proteccionismo; y externas, como las distintas y variadas dependencias, que han influido sobre los sectores decisionales. Es sostenida por los países desarrollados para mantener el statu quo dependiente, a los cuales no les convenía el desarrollo y fortalecimiento de las economías subdesarrolladas.

Los procesos de integración económica en América Latina tuvieron su nacimiento hacia fines de los años 50, como una estrategia regional para quebrar el estado de subdesarrollo relativo de las economías de la región. Nos referimos aquí a los acuerdos regionales tendientes a establecer áreas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes o uniones económicas en el sentido que hoy adquieren estos términos. Esta salvedad es necesaria para justificar el nacimiento de dichos acuerdos en la década de 1950, aun cuando no se debe olvidar que las ideas se inician ya en los orígenes de la emancipación como por ejemplo la Patria Latinoamericana de Bolívar o el polo ABC (Argentina, Brasil y Chile) propugnado por Argentina en los años 50.

El primer intento latinoamericano en busca del libre comercio se gestó con la firma del Tratado de Montevideo en el año 1960. Precisamente, el 18 de febrero de ese año Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay fueron los signatarios de un ambicioso proyecto de integración latinoamericana. Mediante la firma de este tratado se instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Las ambiciones del proyecto se plasmaron en el artículo 2 que establecía un plazo máximo de doce años para el perfeccionamiento de una zona de libre comercio. (Carrera, J., 2002)²².

¹⁹ Pescatore, Pierre (1973); *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*; Buenos Aires, INTAL.

²⁰ Torres, Jorge José (1998); “La estructura institucional de MERCOSUR: cambiar para crecer”; Tucumán, Argentina, IDELA/UNT.

²¹ Idem nota 17.

²² Idem nota 3.

ALALC se agrandó numéricamente cuando otros países adhirieron al Tratado. En 1961 lo hizo Colombia, en 1962 Ecuador, en 1966 Venezuela y en 1967 Bolivia. De este modo, la Asociación (como la denomina el Tratado de Montevideo en su artículo 1) comprendía a la totalidad del continente sudamericano, exceptuando el territorio de las Guayanas. El sistema se basaba en concesiones preferenciales regidas por el principio de la nación más favorecida, es decir que cualquier beneficio otorgado a uno de los países signatarios del Tratado se hacía extensivo automáticamente a los demás. Adicionalmente se preveía la reducción gradual de los aranceles hasta conformar una zona de libre comercio; se privilegiaban los acuerdos de complementariedad industrial y se otorgaban beneficios especiales para los países menos desarrollados del acuerdo como Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú.

Sin embargo, a pesar de la fuerte voluntad expuesta en el Tratado de 1960, esa zona no se pudo constituir. Entre las múltiples causas que derivaron en el fracaso de este primer intento de regionalización, podemos citar dos fundamentales y generalizables a todos los países que conformaron la Asociación: la inestabilidad macroeconómica y la inestabilidad política. Dos poderosos argumentos. Por ello, los Estados miembros decidieron la reestructuración de la ALALC y la firma de un nuevo acuerdo.

El 12 de agosto de 1980 Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela firman el Tratado de Montevideo. En él sustituyen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Dicho Tratado, en su artículo 1, pone de manifiesto que el proceso de integración tendrá como objetivo de largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano. La apertura consagrada en el Tratado de Montevideo de 1980 hacia cualquier país latinoamericano permitió la incorporación de su duodécimo miembro. En efecto, el 26 de julio de 1999 la República de Cuba depositó ante el Gobierno de Uruguay (por ser el país sede de ALADI) el Instrumento de Adhesión, constituyéndose en miembro pleno el 26 de agosto de ese año.

Merecen destacarse dos diferencias respecto del anterior tratado (también de Montevideo). En primer lugar, los signatarios evitan fijar plazos para la constitución de cierta clase de integración. Muchos atribuyeron el fracaso de ALALC a lo exiguo del plazo para la conformación de una zona de libre comercio de América Latina. En segundo lugar, el establecimiento de un mercado común latinoamericano se alcanzaría por un proceso gradual y progresivo que contempla áreas de preferencia arancelarias, acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial. De este modo se faculta a los países miembros para que puedan establecer acuerdos con ciertos países, sin la necesidad de involucrar a todos los signatarios en la negociación. Esta situación representa una ventaja cuando son muchos los países que deben negociar (Carrera, J., 2002)²³

En el Tratado de Montevideo de 1980 se tiene en cuenta, además, la necesidad de alinear el acuerdo regional con el ya influyente Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, General Agreement on Trade and Tariffs). La ALALC en primer lugar y la ALADI luego se constituyen en el marco más amplio de los acuerdos que han permitido avanzar en la integración latinoamericana. Actualmente son muchos los acuerdos de integración vigentes y en proceso de profundización y/o expansión en América. Efectivamente, hemos concertado un conjunto de acuerdos latinoamericanos para oponernos cada vez con más intensidad a un acuerdo de alcance continental que no concuerde con los intereses esencialmente latinoamericanos, como lo es el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

²³Idem nota 3.

2.1. Razones y motivaciones por las cuales se integran los países latinoamericanos

Corresponde definir cuáles son las razones que históricamente han llevado a los países latinoamericanos a promover un proceso de integración. Para ello nos ubicamos en los años 60, momento en que se consideraba que la integración debía desempeñar un papel de singular importancia y que sería la principal motivación que habría de guiar a los países en vías de desarrollo: "Asegurar, a través de la formación de un gran espacio económico, el desarrollo y el mejoramiento social de cada uno de los países participantes" (Torres, J., 1998)²⁴. Desde esta perspectiva, "la integración constituía una condición para el desarrollo nacional, un factor esencial del desarrollo de América Latina"²⁵.

La pérdida de gravitación política y económica de América Latina era manifiesta, de reconocimiento universal. Ello provocó un debate generalizado en los sectores políticos, económicos y sociales. Señala Iris Laredo, "en esta etapa y por fuerza de las circunstancias parecería que los gobiernos latinoamericanos finalmente hubieran comprendido que seguir descendiendo ininterrumpidamente nos llevaría de modo inexorable hacia la marginación y el aislamiento latinoamericano en un mundo cada vez más interdependiente e integrado, con costos de difícil predicción". Agrega Laredo, que se habían hecho más que evidentes el subdesarrollo económico, el deterioro social y el aumento de la vulnerabilidad externa. Son razones por las que "en el decenio de 1980 la integración regional se volvió a presentar como el gran desafío para el desarrollo económico-social, el aumento de la capacidad de negociación y una mejor inserción y articulación de América Latina en el sistema internacional. En una etapa histórica signada por la explosión tecnológico-científica y la formación de los superbloques, de los que forman parte, inclusive, los países más desarrollados del orbe", destaca Laredo²⁶.

En conclusión, podemos señalar que, el fuerte crecimiento de la deuda externa, el fenómeno de la transnacionalización de la economía y la aparición de la empresa transnacional como un actor de peso en la región, la acción concertada de las grandes potencias económicas y, finalmente, la indudable pérdida de gravitación política y económica de América Latina, obligan a las elites políticas a debatir con responsabilidad y seriedad todos aquellos temas que durante años se habían rehuido y que no se habían enfrentado con decisión. América Latina enfrentaba la posibilidad cierta de estar condenada a un perifernismo permanente si no producía cambios en sus políticas regionales. La respuesta transformadora debía pasar por la profundización de la integración latinoamericana (Laredo, I., 1991)²⁷.

Veamos ahora, en un rápido inventario, las motivaciones de las elites nacionales para impulsar un proceso de integración regional. Ello nos permite avizorar, a vuelo de

²⁴Idem nota 20.

²⁵Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos (IIEJ) (1969); *Derecho de la Integración Latinoamericana*; Buenos Aires, Ediciones De Palma. En la obra se destaca que los motivos que determinan el interés por la integración regional son de diferente naturaleza para los países altamente industrializados que para los países en vías de desarrollo.

²⁶Laredo destaca que "fuera de la integración no se visualizaba otra alternativa relevante como herramienta articuladora de intereses y de fuerzas capaces de vehicular una mejor inserción de nuestra región en un mundo crecientemente integrado y transitando ya por su tercera revolución industrial, en la que los países centrales concentran ventajas absolutas".

²⁷Laredo, Iris Mabel (1991); "Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)", en *Integración Latinoamericana*; Buenos Aires, BID/INTAL, año 16, N° 171-172.

pájaro y desde otra perspectiva, los obstáculos, las dificultades y las limitaciones que se registran en el desarrollo económico, político y social de América Latina. En tal sentido, se entendía en aquel momento de los años 60, y se entiende aún hoy, que los países de la región debían:

1. superar, en un proceso constante y sostenido, el apreciable estancamiento de sus economías;
2. superar también el estrangulamiento del sector externo generado por el deterioro de los términos de intercambio;
3. estimular el desarrollo industrial, impulsando economías de escala, la especialización y el desarrollo de formas de complementación industrial a nivel regional que supere los estrechos marcos nacionales;
4. modificar los componentes tradicionales de la canasta de exportación regional, promoviendo una mayor participación de las manufacturas, tanto de las de origen industrial, como las de origen agropecuario;
5. potenciar el comercio intrazonal, aprovechando las ventajas de la cercanía geográfica;
6. estimular el crecimiento de las inversiones productivas, tanto las de origen doméstico como las extranjeras;
7. promover un desarrollo armónico y equilibrado de América Latina; eliminando las fuertes heterogeneidades existentes en el grado de desarrollo, tanto entre los países de la región, como al interior de cada uno de ellos;
8. generar estímulos permanentes para un proceso de autosustentación del desarrollo regional;
9. aprovechar plenamente los recursos humanos y materiales de los que dispone en abundancia la región;
10. establecer nuevos estímulos al desarrollo científico y tecnológico latinoamericano;
11. mejorar la inserción internacional de América Latina;
12. promover un marco político diferente a nivel nacional de cada uno de los países de la región, por la generación de un novedoso escenario que sirva de estímulo para una participación renovada de los diferentes actores sociales;
13. estimular la paz regional vía la cooperación y la integración económica.

2.2. Cuáles son las finalidades de los procesos de integración latinoamericana

Las finalidades del proceso de integración latinoamericana se refieren a aquellos objetivos que se pretenden alcanzar en el tiempo. Es el destino, en diversas manifestaciones, a cuya consecución se dirige la decisión política y los medios de los países de la región.

Hay consenso generalizado sobre cuáles serían tales finalidades:

- a) ampliar los mercados nacionales,
- b) promover el desarrollo de la región,
- c) maximizar la capacidad de desempeño regional en el plano internacional,
- d) disminuir los desniveles nacionales en el desarrollo regional,
- e) consolidar la paz regional vía la integración,
- f) aumentar la capacidad de desempeño regional entre países de similar desarrollo.

Sobre este aspecto, precisa Vacchino²⁸ que: “Las condiciones del desarrollo acelerado resultan inaccesibles en forma independiente para muchos países de la tierra. Extendiendo el razonamiento precedente, solo un agrupamiento en conjuntos de mayores dimensiones brindan, hoy por hoy, la posibilidad de alcanzarlo. La integración se transforma así en un medio para lograrlo, sea por posibilitar un mejor

²⁸ Idem nota 15.

aprovechamiento del ahorro interno, por proporcionar la dimensión apta para absorber y utilizar la tecnología contemporánea; sea por incrementar el poder externo de negociación en el comercio internacional o por mejorar la capacidad de los países para incorporar inversiones extranjeras en condiciones más favorables". La escala regional aparece como la dimensión más adecuada para un proceso de esta naturaleza ya que, como hemos visto, la escala nacional puede ser insuficiente para resolver los problemas económicos del desarrollo y la escala mundial o planetaria puede ser inalcanzable, poco práctica.

2.3. La integración regional

Los procesos de integración regional no implican el impedimento absoluto del flujo de bienes y capitales extrazona; sin embargo, los mismos están gravados por impuestos o limitados por restricciones que los dificultan en términos relativos. Justamente la existencia de impuestos diferenciales y su evolución en el tiempo, marcan la diferencia entre dos tipos de integración. La concepción original de integración era el armado de bloques que determinaban importantes grados de protección constantes en el tiempo. Se trata de procesos de integración autonomizantes, donde estos países, a través de procesos asociativos entre sí, persiguen mejorar su capacidad de negociación en el plano internacional. Entre los países que se vinculan al conjunto integrado, hay una confluencia de objetivos e intereses nacionales y la fusión en objetivos e intereses comunes al proceso de integración (Russel, R., 1998)²⁹. En términos generales a esta forma se la conoció como integración regional.

Pero en virtud de la utilidad y la resistencia que proponen las iniciativas en favor de la integración económica de los países americanos, de la experiencia acumulada en materia de acuerdos subregionales y del reconocimiento del marco de creciente apertura de la región al resto del mundo, cobran fuerza las propuestas en favor de un regionalismo abierto. Esta nueva concepción de procesos de integración que se denominó "regionalismo abierto" planteaba la integración como una etapa intermedia que permitiera el entrenamiento de los distintos factores de producción para competir en una futura apertura irrestricta. Gran parte de esta teoría se desarrolló en la CEPAL³⁰, que sostiene que es el "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 construir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente".

2.4. Etapas del proceso de integración regional

Hemos visto que el proceso de integración latinoamericano respondía a sólidas motivaciones de las elites gobernantes en la región a partir de la segunda mitad del siglo XX. También que había un consenso generalizado sobre las finalidades que se debían alcanzar en el tiempo. Sin embargo, había disparidades con referencia a los mecanismos o etapas³¹ a utilizar para avanzar en el proceso. Definir las motivaciones que explicaban la integración y las finalidades a alcanzar generaban rápidos consensos. Sin embargo, definir los mecanismos y, sobretudo, avanzar en su implementación, provocaron arduos debates. Una visión rápida de los antecedentes

²⁹Russel, Roberto (1998); "La dimensión política de MERCOSUR en el campo de las relaciones Internacionales"; Tucumán, Argentina. IDELA/UNT. También señala con referencia al MERCOSUR, que un proceso de integración avanzado se puede transformar en un "pequeño polo", con posibilidades de ser quizás "algún otro polo".

³⁰CEPAL (1994); *Regionalismo abierto en América Latina y Caribe: La Integración económica al servicio de la transformación con equidad*; CEPAL, Santiago de Chile, LC/G, 1801/Rev. 1-P.

³¹Idem nota 5.

del proceso nos muestra la presencia de algunas ideas-fuerza: la idea del “mercado común” como mecanismo avanzado de integración que debía ser el “objetivo” a alcanzar; la necesidad de avanzar “gradualmente” en el proceso, desde las formas más sencillas (las preferencias aduaneras y la zona de libre comercio) hasta las más complejas (el mercado común)³². Es decir, se busca alcanzar la integración económica a través de un proceso de complejidad creciente. Como regla general, se puede decir que cada etapa tiene un carácter acumulativo de forma que un avance en el siguiente estadio implica la incorporación de una política y el sostenimiento de las anteriores.

Desde la perspectiva señalada (y considerando su aplicación en América Latina) nos detendremos en el análisis de los siguientes mecanismos: a) las preferencias aduaneras; b) la zona de libre comercio; c) la unión aduanera; d) el mercado común. Al respecto, Jorge Carrera, distingue cinco etapas, basándose en la experiencia exitosa europea; ellas son área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y unión monetaria. No analizaremos la llamada impropia “integración fronteriza” por no tratarse de un mecanismo de integración de los mercados nacionales.

Solo efectuaremos algunos comentarios por la importancia de algunas experiencias. El caso más notorio de aplicación de preferencias es el de las zonas del libre comercio durante su período de perfeccionamiento. Mientras no se llega a su pleno funcionamiento, las reducciones arancelarias progresivas que se aplican al comercio recíproco operan, en realidad, como una preferencia aduanera. Un ejemplo es el Programa de Liberación Comercial del MERCOSUR. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Asunción los Estados iniciaron un programa de desgravación arancelaria, progresivo, lineal y automático.

La zona de libre comercio, involucra simplemente la circulación irrestricta de bienes. Es equivalente a una liberalización recíproca del comercio, donde normalmente los aranceles se eliminan progresivamente para evitar un cambio abrupto en las reglas del juego con serias consecuencias sectoriales y regionales. La unión aduanera incorpora el arancel externo común, o sea igual para todos los socios. Hay aquí un avance hacia la coordinación de la política comercial. Al posibilitarse la libre movilidad de factores nos encontramos frente al surgimiento del mercado común. Con la coordinación de políticas macroeconómicas se pasa al estadio de la unión económica, y el último peldaño de la integración económica regional se alcanza con una moneda única (Carrera, J., 2002)³³.

En síntesis, lo que se percibe en los procesos señalados es que, en América Latina, la idea fuerza para el largo plazo ha sido predominantemente la constitución de un mercado común, pero la apuesta fuerte para el corto y mediano plazo ha sido la liberación del comercio, la zona de libre comercio. Sin embargo, a pesar que se obtuvieron algunos resultados positivos MERCOSUR es un buen ejemplo de una unión aduanera imperfecta ya que hay sectores que tienen aranceles externos diferenciados y otros en los cuales no hay libre comercio, no se pudo avanzar al mismo ritmo en los otros mecanismos para alcanzar el “mercado común”.

³²En “Derecho de la Integración Latinoamericana” se afirma que “la integración plena de las economías de dos o más países tiene lugar cuando han desaparecido las barreras entre ellos y se han establecido las políticas y los órganos que determinan el curso de su vida económica. El logro de esta fusión presenta muchas dificultades, tanto de orden político como económico. La integración es esencialmente un proceso económico”. IIEJ, Ob. cit.

³³ Carrera, ob. cit. en nota 3.

3. MERCOSUR como proyecto de integración

El MERCOSUR nace más de una voluntad política que del impulso económico, sostiene Carrera, (2005)³⁴. En los años ochenta Argentina y Brasil retornan a la democracia en circunstancias distintas. Bajo el influjo de la corriente integracionista, algunos sectores políticos influenciados por importantes intelectuales insisten con los acercamientos presidenciales y con las propuestas de mayor cooperación política y comercial. Se concreta así la Declaración de Iguazú que suscriben en noviembre de 1985 los presidentes Raúl Alfonsín, de Argentina, y José Sarney, de Brasil, asomando otros elementos propios del momento político de América Latina y el mundo. Así, en el punto 7 de la Declaración se señala que “los Presidentes coincidieron en el análisis de las dificultades por las que atraviesa la economía de la región, en función de los complejos problemas derivados de la deuda externa, del incremento de las políticas proteccionistas en el comercio internacional, del permanente deterioro de los términos del intercambio, y del drenaje de divisas que sufren las economías de los países en desarrollo”.

En el punto 8, se agrega que “concordaron igualmente en cuanto a la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación. Por ello, resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización de las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas”. Acerca de la consolidación de la paz regional, en el punto 11, “señalaron la especial importancia del Atlántico Sur para los pueblos sudamericanos y africanos y expresaron su firme oposición a cualquier tentativa de transferir a la región, que debe ser preservada como zona de paz y cooperación, tensiones Este-Oeste, en particular a través de medidas de militarización”.

En el Acta para la Integración Argentino-Brasileña del 29 de julio de 1986, ambos gobiernos manifiestan su seguridad en “que la creación de un espacio económico común abre más amplias perspectivas para el crecimiento conjunto y el bienestar de sus pueblos, potenciando la capacidad autónoma de los dos países”. Se destacó que el Programa “constituye un impulso renovado para la integración de América Latina y la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región”.

En el Tratado de Asunción, de marzo de 1991, que crea el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), se afirma “que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”. Se agrega que el proceso de integración que se impulsa constituye una respuesta adecuada a “la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países. Finalmente, manifiestan su convencimiento acerca “de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes³⁵ y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes”.

³⁴Idem nota 5.

³⁵Los países que conforman el MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay son denominados Estados Partes.

El Protocolo de Ouro Preto (1994) enuncia la estructura institucional del MERCOSUR. Posteriormente en 1996, por medio de diferentes acuerdos de complementación se integran en el MERCOSUR, Chile y Bolivia, pero en calidad de países asociados.

3.1. Carácter institucional del MERCOSUR

La estructura institucional del MERCOSUR se establece con el Protocolo de Ouro Preto firmado por los cuatro Presidentes en diciembre de 1994, que reafirma el carácter intergubernamental y no supranacional de sus instituciones, y que asume el consenso como forma de toma de decisiones. Este protocolo establece como órganos decisorios el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común, y la Comisión del Comercio del MERCOSUR, y son órganos sin poder decisorio la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico y Social, y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. Además este esquema cuenta con un sistema de solución de controversias, las Reuniones de Ministros, los subgrupos de trabajo, las reuniones especializadas, los grupos ad hoc, entre otros.

El carácter intergubernamental de la institucionalidad del MERCOSUR tiene algunas ventajas y desventajas. Ventajas, en la situación internacional actual, ya que refuerza la noción de soberanías compartidas y no cedidas, está más acorde con la tradición presidencialista en la cultura política latinoamericana, asegura la implementación nacional de los acuerdos cuatripartitos asumidos por los gobiernos y evita las presiones y tensiones regionales e internacionales a que están sometidas las entidades supranacionales. Viéndolo desde esta óptica, el actual funcionamiento del MERCOSUR se caracteriza por ser una estructura en la que las decisiones importantes se concretan mediante acuerdos interpresidenciales.

Esta forma de operar también significa que todos los conflictos políticos o comerciales nacen y se desarrollan hasta que sean zanjados por los propios Presidentes. Esto produce también grandes problemas de tipo burocrático, de presiones de lobbies y muchas veces las decisiones y medidas que surgen en reiteradas reuniones de los Presidentes, con pomposos anuncios muchas veces, afirma Jorge Carrera que "no tienen nada que ver con la realidad y navegan en una especie de limbo institucional". Lo ideal sería una integración menos personalizada para evitar que los avances o retrocesos estén relacionados con la afinidad política y personal de los Presidentes. Una cuestión que tiene que ver con la Institucionalidad del MERCOSUR es el rango que las normas del bloque tienen para cada país; esta es sin duda una de las grandes asimetrías existentes entre los Estados que componen el bloque.

3.2. Alcance del MERCOSUR

El Tratado de Asunción de 1991 señala que el mercado común implica: "La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente. El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales. La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes. El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración".

Según la CEPAL³⁶, el MERCOSUR está encuadrado en el regionalismo abierto, es decir, no discrimina a terceros mercados, concilia los procesos de desarrollo vía liberalización con destino a una inserción de las economías latinoamericanas, de una manera multilateral. Para la CEPAL la integración proporciona beneficios como las economías de escala, la reducción de rentas improductivas a causa de la ausencia de competencia en el mercado, el efecto positivo para atraer inversiones externas directas, la disminución de los costos de transacción, la incorporación de nuevas tecnologías en varios niveles, la especialización en las industrias, el crecimiento de la productividad y de la producción agropecuaria, el estímulo de ahorros e inversiones internas y, finalmente, el perfeccionamiento de las instituciones nacionales y regionales.

A pesar de ser el MERCOSUR, todavía un bloque comercial en construcción, que ha tenido idas y venidas, avances y también dificultades, se puede considerar como una integración de éxito, hasta ahora, en el continente americano. Quizás este relativo éxito se deba al hecho de tener implicados sectores, principalmente con la participación de los empresarios, hecho éste que diverge de los acuerdos anteriores en que la integración fue imperativamente adoptada desde los gobiernos. El hecho es que la evolución del MERCOSUR ha sido de relativo éxito, en el período de su existencia, si se compara con lo ocurrido entre los años de 1960 hasta 1970, cuando existía la ALALC, y respectivamente la ALADI en 1980.

4. Las empresas en Argentina

Las grandes empresas y la pymes

En primer lugar se puede dejar asentado como definición de empresa a la institución o agente económico que toma las decisiones sobre la utilización de factores de la producción para obtener los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado. La actividad productiva consiste en la transformación de bienes intermedios (materias primas y productos semielaborados) en bienes finales, mediante el empleo de factores productivos básicamente trabajo y capital. En Argentina, por un lado están las empresas propiamente dichas, aquellas en las que se puede distinguir correctamente una organización y una estructura y en donde existe una gestión empresarial a cargo de un propietario de la firma. En su mayoría son capital intensivas y de trabajo remunerado, se desarrollan dentro del sector formal de la economía. Por otro lado, las pymes, que tuvieron un origen familiar caracterizadas por una gestión a lo que sólo le preocupó su supervivencia sin prestar demasiada atención a temas económicos tales como el costo, el capital o la inversión que permite el crecimiento.

En su evolución este sector tuvo tres etapas perfectamente definidas. Las pymes en general y las dedicadas al sector industrial en particular, comenzaron a adquirir importancia dentro de la economía argentina en los decenios de 1950 y 1960 durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones, tan criticado como admirado por los distintos autores especializados. Para el caso a que hacemos referencia el modelo exhibió gran dinamismo lo que les permitió, en un contexto de economía cerrada y mercado interno reducido, realizar un proceso de aprendizaje con importantes logros aunque con algunas limitaciones en materia de equipamiento, organización, escala, capacitación, información, etc. Estas limitaciones, fueron adquiriendo un aspecto lo suficientemente negativo como para afectar tanto la productividad como la calidad de estas empresas, alejándolas de los niveles internacionales y provocando que durante el decenio de 1970, época de inestabilidad macroeconómica, se preocuparan únicamente por su supervivencia que las sumió en

³⁶CEPAL, ob. cit.

una profunda crisis que continuó en la década de 1980. Esta sería entonces, la segunda etapa en la historia de la evolución de las pymes. Por el contrario, los cambios que se sucedieron desde 1999 en lo que a disponibilidad de financiamiento externo y estabilidad económica interna se refiere, parecen indicar el comienzo de una nueva etapa para las pymes, con algunos obstáculos que aún se deben superar.

4.1. Análisis comparativo de las características y la situación de los distintos tipos a partir de la mitad del siglo pasado

De fines de los años 50 y en los 60

-- Empresas transnacionales

En comparación con firmas competidoras de capital nacional: plantas de mayor tamaño, productividad de su mano de obra y salarios más elevados, incorporación de equipamientos y prácticas productivas ya desarrolladas en las casas matrices, financiación a través del ahorro nacional. En el contexto internacional, son empresas totalmente marginales (producen una décima parte de las similares en países desarrollados), cuentan con pocos proveedores especializados y subcontratistas.

--Pequeñas y medianas empresas

Se expandieron en la estructura productiva, consolidándose en distintas áreas del mercado, tanto desde el punto de vista tecnológico como de la organización empresarial. Hacia fines de los años 60, habían comenzado a capitalizar los años de aprendizaje técnico y de gestión económica, lo cual les permitía desempeñarse con cierta eficiencia en el mercado latinoamericano, sin alcanzar los niveles de productividad de los países desarrollados.

Después del año 1976

-- Empresas transnacionales

Prácticamente desaparecieron las nuevas inversiones en el sector industrial, siendo comunes el cierre y redespigamiento de algunas firmas importantes (actitud defensiva: reorganizar, racionalizar, achicando sus conjuntos dentro del país). A pesar de esto, el porcentaje dentro de las ventas totales de la industria no dejó de crecer. Gran parte de las nuevas inversiones se concentraron en el sector petrolero y financiero.

-- Aparecen los grupos económicos nacionales

Fueron los principales beneficiarios de

- * el creciente endeudamiento externo (al igual que una parte de las empresas transnacionales);
- * los regímenes de promoción industrial implementados, y
- * las selectivas compras estatales.

Se presenció una expansión del número de empresas controladas y vinculadas; y un crecimiento del valor de la producción industrial gracias a las nuevas instalaciones fabriles.

-- Pequeñas y medianas empresas

Son significativos los procesos de involución productiva y tecnológica. Esto las lleva adoptar diferentes estrategias de supervivencia, centradas fundamentalmente en la ampliación del *mix* de producción, lo cual en el marco de una insuficiente inversión y de una caída del nivel de actividad implica una reducción adicional de las escalas por línea de producción, una tendencia a entrar en sectores pocos dinámicos y una limitación para vincularse con los mercados latinoamericanos.

En la década de 1980

-- Empresas transnacionales

Cantidad significativa de procesos de inversión que lleva a un incremento de su participación en la estructura industrial.

--Grupos económicos nacionales

Consolidación de los grupos a través del control de las más importantes empresas agropecuarias, los principales bancos privados, las firmas constructoras tanto industriales como públicas y de las empresas de servicios que sirven de apoyo a las nuevas actividades industriales.

-- Pequeñas y medianas empresas

La ampliación de las brechas en la productividad y los salarios medios entre las grandes empresas y el resto muestran una creciente heterogeneidad y polarización de la estructura industrial, lo que implica profundas diferencias en la capacidad de respuesta de estos distintos actores frente a cambios en las condiciones generales de la economía.

En la década de 1990

-- Empresas transnacionales

Tres elementos que constituyen la base para la nueva presencia del capital extranjero en Argentina son:

1. resolución del endeudamiento externo;
2. consolidación de los grupos económicos nacionales;
3. expansión de la frontera de recursos naturales.

El proceso de apertura económica y el MERCOSUR influyen en las decisiones de inversión de las empresas.

Cuatro tipos de empresas de acuerdo a sus estrategias:

- a) empresas que se insertan en sectores de servicios, (privatizaciones), en asociación con grupos económicos nacionales;
- b) empresas que desarrollan actividades vinculadas con el aprovechamiento de las ventajas de la dotación de recursos naturales;
- c) empresas que se globalizan;
- d) empresas que aún no han definido la estrategia a seguir y continúan funcionando dentro de la lógica de la sustitución.

-- Grupos económicos nacionales

Se caracterizan por ser empresas de propiedad industrial, coticen en bolsa o no. El carácter personal explica que no cuenten con gerentes de reemplazo. Esto se reflejó en la participación en el proceso de privatizaciones, en el que no pudieron imponer a sus hombres. Los grupos más desarrollados accedieron a privatizaciones y pudieron explotar, en general, mercados oligopólicos y de alta rentabilidad. En la actualidad, sin embargo, la política de apertura atrae a otros capitales más poderosos y son los argentinos los que emigran pero hacia países de menor desarrollo y mayor protección.

-- Pequeñas y medianas empresas

Han vivido, en los últimos 15 ó 20 años, un período de crisis y supervivencia asociada a estrategias de corto plazo, sin avanzar hacia un nuevo esquema de articulación productiva, rasgo que diferencia claramente a este estrato de las firmas de mayor tamaño relativo. Predominan en segmentos de mercados de muy poco peso en la estructura industrial, de bajo contenido tecnológico y muy sesgados por las especificaciones de la demanda local (calzado, muebles, aserraderos y carpintería metálica). En el resto de los segmentos de mercado, comparten espacios con las firmas grandes.

En Argentina tiene vigencia la ley 24.467/95, destinada a promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, aunque no se refiera a la última, fijando únicamente los parámetros para la pequeña empresa. Deben estar en el denominado régimen especial fijado por la Comisión Especial de Seguimiento, creada por el art. 83 de dicha normativa, que fija los límites por sector, leyes 738 y 739/95.

Debemos agregar que, a mediados de la década de los noventa, las empresas argentinas empezaron a desarrollar sus actividades en un escenario macroeconómico distinto, con una nueva orientación estratégica, y de objetivos y lineamientos de la política económica. Conjuntamente se implementó, en esos años, una redefinición del marco regulatorio-legal, comercial y económico y se modificaron algunos

condicionantes claves del proceso de inversión para los negocios industriales en Argentina (Kosacoff; Chudnovsky; Porta; Azpiazu y Nochteff; Magariños).

La preocupación por la problemática de las pymes cobra importancia en la agenda del gobierno nacional recién a mitad de la década del noventa, con la sanción en 1995 de la primera ley pymes (ley N° 24.467) y la posterior creación en el ámbito de la Presidencia de la Nación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa en el año 1997. Sin embargo, la mayor visibilidad que ganaron las políticas pymes en ese momento no se tradujo en acciones concretas que impactaran sobre las empresas. En muchos casos, las medidas, los objetivos y los derechos enunciados por esa primera ley nunca se llegaron a implementar ni se establecieron mecanismos para hacerlos efectivos. En el año 2000, se sanciona una nueva ley pymes que, en alguna medida, intentaba avanzar en la definición más concreta de nuevos instrumentos y complementaba los enunciados de la ley anterior.

Sin embargo, afirma Porta, no existe una estrategia “país” clara, con un plazo predeterminado y mecanismos de seguimiento, evaluación y redefinición. No se podría hablar de “la” política para pequeñas y medianas empresas, ya que existen varias instituciones que a su manera y desde su ámbito de acción procuran tener “una” política para pymes. Tampoco se observa una coherencia entre la oferta de los programas para pymes respecto de un marco más general, como las metas macroeconómicas o una política nacional de desarrollo. Muchas veces la inexistencia de esta coherencia hace que disposiciones de orden más general condicionen o aún peor, perjudiquen la aplicación de los programas.

La participación de las pymes en Argentina alcanza a 41% del PBI de los sectores industria, comercio y servicios, es decir un 70% del producto generado por esos sectores. Ellas constituyen 99% de las empresas de esos sectores y emplean 2.500.000 personas, lo que representa 22% de la población ocupada (Olivera, N., 1995)³⁷, con niveles semejantes en los países socios, resulta de suma relevancia si se intenta evaluar la participación social en el proceso de integración, ya que esos actores pertenecen al sector mayoritario de las sociedades nacionales involucradas en el proceso de integración MERCOSUR.

4.2. Las pymes en el MERCOSUR

El MERCOSUR se presenta para las pymes como una oportunidad y un desafío en cuanto las hace partícipes de un mercado ampliado. Frente a ello exige mejorar su calidad para poder competir. La mayoría de ellas funciona como empresas unipersonales o familiares, lo que las hace muchas veces contar con personal sin entrenamiento adecuado, con baja productividad y poco acceso al financiamiento, condicionadas al nuevo modelo posfordista. Mientras que las grandes corporaciones, aprovechando la globalización, buscan sacar mejor provecho a la mano de obra barata y a la abundancia de las materias primas que pueden proporcionar los países subdesarrollados. En los países desarrollados aprovechan el avance de la tecnología y la mano de obra calificada. De esta manera encadenan eslabones productivos en distintos lugares del mundo.

Su producción la organizan mediante subcontrataciones industriales, con lo cual dividen la producción en módulos que se fabrican en distintos lugares y se montan en otros, buscando siempre la mejor calidad y los menores costos. Esto permite a las pymes acceder y participar en cualquier fase de producción. Al acelerarse los ciclos de

³⁷Olivera, Noemí L. (1995); “Armonización de la legislación comercial y societaria: análisis del caso Pyme”, en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año II, N° 2. IIL-FCJS-UNLP.

innovación, esto produce el efecto de renovación o sustitución en las mismas lo que hace es que las empresas más competitivas tengan éxito. Al respecto, Moorí Koenig³⁸ concluye, las pymes exportadoras exitosas tienen un conjunto de rasgos de excelencia de gestión comercial y productiva que han desarrollado a lo largo del tiempo, y que les ha permitido generar factores diferenciadores de ventajas competitivas sustentados en la calidad y las características de los bienes, como en los servicios y plazos de entrega. También se destaca que la mayoría enfrentaba un conjunto de restricciones, principalmente exógenas, que se compensaba en parte a partir de sus esfuerzos individuales o de sus vinculaciones con otros agentes. En tal sentido, estos resultados muestran que el desarrollo de competencias endógenas y de conductas estratégicas ofensivas configuran elementos claves en la obtención de ventajas competitivas.

Es muy interesante lo que agrega Moorí Koenig, al plantear varios interrogantes, primero, con respecto a la forma de consolidar y profundizar la inserción externa de las pymes exitosas; en tal sentido estas firmas enfrentan un conjunto de restricciones que requieren soluciones específicas, en especial el escaso acceso al financiamiento que limita su expansión productiva y exportadora a la disponibilidad de capital propio. En segundo lugar, la escasa utilización del sistema de promoción vigente abre interrogantes acerca de su efectividad y sobre las causas que limitan la vinculación de las firmas con las instituciones públicas y privadas orientadas al desarrollo empresarial y a la promoción de exportaciones. Otro importante interrogante que plantea es en torno a la posibilidad de que más firmas se incorporen al grupo de exportadores exitosos.

Las evidencias muestran que las acciones para lograr resultados exitosos en la inserción externa requieren construir un sendero microeconómico más virtuoso que el que predomina en la mayor parte de las pymes argentinas. Este proceso no es instantáneo ni automático, requiere de un período de tiempo significativo que involucra procesos de aprendizaje de los agentes, la consolidación de las redes de proveedores y el desarrollo de una política de Estado que considere a la internacionalización entre los objetivos más importantes en el largo plazo y que vaya más allá de la actividad de un gobierno específico.

Las pymes han sido objeto de estudio a nivel internacional por numerosos autores que han dado cuenta de la importancia social y económica como de sus principales problemas. A nivel regional, en Argentina se destacan Gatto, Ferraro, Cepeda, Yoguel, Kantis, Kosacoff; en Brasil tenemos a Ferraz, Coutinho, Souza, Bacic entre otros. Sin embargo no hay un criterio uniforme acerca de lo que se entiende por pymes en los Estados partes del MERCOSUR, más aún cuando se utiliza una categoría más: el microemprendimiento. Todos hablan sobre las pequeñas y medianas empresas, aunque atribuyéndoles significados distintos, acota Olivera (1995). Son utilizadas diversas definiciones para delimitar este universo que denota la heterogeneidad de criterios respondiendo a la naturaleza misma del fenómeno pymes, que se origina y desenvuelve en distintas estructuras productivas. A su vez, las diferentes formas de acotar ese universo están en función de los objetivos que se persigue, la precariedad de información y el contexto económico.

En este sentido, se entiende debe existir una definición común y aplicada en los Estados partes. A su vez, es importante distinguir entre micro, pequeña y mediana

³⁸Moorí Koenig, V.; Milesi, D.; y Yoguel, G., coordinadores (2000); *Las PyMEs Exportadoras Argentinas Exitosas: hacia la construcción de ventajas competitivas dinámicas*; Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila.

empresa y entre sectores productivos, ya que hay diferencias sustanciales entre ellos. Se considera necesario utilizar criterios cuantitativos y cualitativos.

Criterio cuantitativo

Para los parámetros de definición se aplican dos criterios: personal ocupado y nivel de facturación. Para los fines de la clasificación prevalecerá el nivel de facturación; el rubro de personal ocupado será adoptado como referencia.

INDUSTRIA

Tamaño	Personal ocupado desde-hasta	Ventas anuales U\$S desde-hasta
Micro	1 a 10	1 a 400.000
Pequeña	11 a 40	400.001 a 3.500.000
Mediana	41 a 200	3.500.001 a 20.000.000

COMERCIO Y SERVICIOS

Tamaño	Personal ocupado desde-hasta	Ventas anuales U\$S desde-hasta
Micro	1 a 5	1 a 200.000
Pequeña	6 a 30	200.001 a 1.500.000
Mediana	31 a 80	1.500.001 a 7.000.000

Criterio cualitativo

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyMES) no deberán estar controlada por otra empresa o pertenecer a un grupo económico que en su conjunto supere los valores establecidos.

Cláusula evolutiva

Dejarán de pertenecer a la condición de MPyMES, sólo si durante dos años consecutivos superan los parámetros establecidos. Esta cláusula tiene por objetivo no desestimular el crecimiento ante la eventualidad de superar los parámetros cuantitativos que caractericen al estrato MPyMES.

--Empresas artesanales

A su vez, se deberá contemplar la definición de empresas artesanales. Si bien estas empresas se encuentran ubicadas en el estrato de las microempresas, para ellas se debe contemplar una distinción especial donde se destaque, en primer lugar, el carácter de expresión cultural y artística y un aporte significativo de trabajo manual.

4.3. Las asimetrías

La crisis institucional por la que transita actualmente el MERCOSUR se debe a los constantes reclamos que Paraguay y Uruguay hacen a sus socios "más grandes", Argentina y Brasil, por los perjuicios que les provoca el juego de intereses entre ambos, aduciendo que la falta de compromiso de sus socios genera más problemas que beneficios. A su vez, entre Argentina y Brasil existen importantes diferencias internas y externas, afirma Ferrer (1995)³⁹, entre Argentina y Brasil existen importantes

³⁹Ferrer, Aldo (1995); "Nuevo escenario internacional: los dilemas del MERCOSUR", en *Encrucijadas*;

asimetrías. Agrega que Brasil mantiene una política de industrialización, mientras que Argentina registra una experiencia histórica contradictoria pues nunca terminó de decidir si pretende o no conformar una economía industrial avanzada, diversificada y compleja, traducida en lo que Kosacoff (1994)⁴⁰ denomina proceso de reestructuración desarticulada. Ferrer también advierte sobre el interés de Brasil de proyectar un polo industrial y tecnológico hegemónico que conspiraría contra la integración del bloque pues reproduciría en el espacio común la relación “centro-periferia” incompatible con los intereses de la región.

Pero, qué se entiende por asimetrías. A estos efectos consideremos algunas definiciones. Según Porta, las asimetrías son el resultado de ventajas o desventajas competitivas no derivadas de capacidades o ineficiencia propia de las firmas, sino de la incidencia relativa de diferentes políticas, normas e instrumentos empleados en cada país para la regulación, la promoción o el apoyo de las actividades productivas y comerciales. En el marco de los acuerdos de integración regional, se deben distinguir dos tipos diferentes de asimetrías: las originadas en factores estructurales y las creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios. Las primeras están presentes desde el propio punto de partida de los acuerdos y pueden requerir algún tipo de medidas compensatorias; las segundas tienden a distorsionar las condiciones de competencia, pueden ampliar o generar nuevas brechas estructurales y necesitan ser administradas (Porta, 2005)⁴¹. Los países que componen el MERCOSUR se caracterizan por no ser semejantes, es decir, tienen diferentes características demográficas, sociales y económicas; incluso diferentes niveles de desarrollo económico y social. Esto sumado a las diferencias culturales y tradiciones políticas de cada uno de sus miembros constituyen una serie de dificultades que hacen que el proceso de integración en la actualidad esté pasando por una gran crisis institucional.

El MERCOSUR técnicamente se considera asimétrico. Pero también hay que decir que las asimetrías no son “ni buenas ni malas”, depende de cómo se las vea y considere. Pueden ser un estímulo para el comercio, en donde cada uno se especializa en lo que sabe y puede hacer mejor; o por el contrario, aquellas que bloquean las exportaciones de un país o crean un patrón de comercio sesgado que el país afectado no desea (Carrera, 2005)⁴². Se pueden considerar varias clases de asimetrías, las construidas por la naturaleza, las que son producto de la historia, las que son resultados secundarios de políticas nacionales y las que se construyen pura y exclusivamente en base a políticas deliberadas de captura de mercados o creación de ventajas competitivas en un sector. En general, las asimetrías tanto estructurales o naturales, como aquellas generadas por políticas públicas, necesitan un trato especial según el tipo de país, tarea compleja pero necesaria para el MERCOSUR.

Otra cuestión crucial de la institucionalidad del MERCOSUR se vincula con el rango que las normas del bloque tienen para cada país, de acuerdo con sus respectivas constituciones.

4.4. Principales asimetrías estructurales y políticas entre Argentina y Brasil

Gobiernos militares

Universidad de Buenos Aires, abril.

⁴⁰Kosacoff, Bernardo (1994); *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*; Buenos Aires, Alianza Editorial – CEPAL.

⁴¹Porta, F. y Baruj, G., (2005); “Asimetrías en el Mercosur”; convenio BID-CEPAL.

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xlm>.

⁴²Idem nota 5.

Argentina Implementación forzosa de políticas económicas neoliberales	Brasil Trataron de concluir el proceso de industrialización sustitutiva
--	--

Período democrático

Políticas

Argentina Orientadas a favorecer al sector agro-exportador y consolidación de estructura productiva muy concentrada	Brasil De corte proteccionista con respecto al sector industrial
--	---

Política industrial

Argentina No la tiene, a menos que se considere como tal la apertura indiscriminada, la que implica someter al sector a la competencia para que mejore su nivel de competitividad.	Brasil Reestructuración competitiva a través del apoyo crediticio, fortalecimiento de segmentos potencialmente competitivos, y desarrollo de nuevos sectores a través de una mayor especialización; exposición planificada de la industria a la competencia internacional y mejoría progresiva de los patrones de calidad; protección tarifaria selectiva de sectores industriales de tecnología de punta
---	--

Incentivos para incrementar la calidad y la productividad

Argentina Se tendió a dar mayor importancia al reequipamiento industrial y a la especialización productiva como los principales medios de incremento de la productividad. Debilidad de las actividades de extensión industrial y de los instrumentos fiscales y crediticios destinados a incentivar la actividad privada de investigación y desarrollo.	Brasil No da lugar importante a la especialización productiva; prefiere detectar los puntos débiles de cada complejo industrial para trabajar sobre ellos, defendiendo la integración del sector productivo. Su política de productividad y calidad está centrada en los instrumentos explícitos de incentivo a la Investigación y Desarrollo y de extensión industrial. Preocupación por el logro de certificaciones internacionales.
--	---

Incentivos a la exportación

Argentina Incentivos financieros, regímenes de prefinanciación (agro, industria y minería), y posfinanciación (bienes de capital y consumo durable). Coincide con Brasil en que los incentivos están fuertemente asociados a los impuestos indirectos que afectan a las ventas externas (exentas del impuesto al valor agregado); draw back; admisión temporaria	Brasil Ausencia de reintegros a la exportación en concepto de otros impuestos pagados en las diversas etapas del proceso productivo. Hay estímulos fiscales asociados al impuesto a la renta. Incentivos financieros están concentrados en los bienes de capital
---	---

Evolución de los tipos de cambio

Argentina Mantiene a partir de 1991, con la Ley de Convertibilidad, un tipo de cambio nominal fijo con relación al dólar. Luego de la devaluación y la pesificación del 2001 el peso se mantiene 3 x 1 dólar	Brasil Su moneda se devaluaba constante y aceleradamente; la situación se modificó a partir de la implementación del Plan Real
---	---

4.5. Armonizar y coordinar políticas desde los gobiernos

La descripción anterior entre los Estados partes “mayores” del MERCOSUR nos permite afirmar, desde el punto de vista teórico, la necesidad de la armonización de las políticas sectoriales a fin de lograr una mejor inserción del proceso en el mercado ampliado. Cada uno de los miembros del MERCOSUR presenta niveles de desarrollo diferentes, que revelan economías desequilibradas que alcanzan al sector de las pymes. La coordinación de políticas no sólo consiste en la abstención por parte de los gobiernos de aplicar determinadas políticas nacionales, sino que además implica tomar medidas conjuntas a fin de eliminar asimetrías entre las diferentes economías (provocadas generalmente por acciones de gobierno o distorsiones de mercado), que ponen en desigualdad a productores de distintos países. Algunas asimetrías, por ejemplo, vienen dadas por diferentes cargas y sistemas tributarios sobre insumos y servicios, diferentes tarifas de servicios, diferencias en requisitos administrativos y burocráticos, distintas legislaciones en los temas económicos y financieros, diferencias en cuanto a las políticas de medio ambiente, etcétera.

Tanto la coordinación y conjugación de políticas, como la eliminación de las principales asimetrías deberían haber estado en una avanzada etapa de desarrollo mucho antes de diciembre de 1994. Sin embargo esto no ha sucedido. Para fines de 1993 la preferencia arancelaria no era inferior al 82% y en las listas de excepciones de Argentina y Brasil figuraban sólo el 20% de los productos de 1990 y el 40% de los existentes en 1991 para Paraguay y Uruguay.

4.6. Estrategias empresariales frente al proceso de integración y al contexto de apertura económica

Para las empresas transnacionales, en general, por un lado a partir del proceso de apertura, las filiales locales pierden interés por la producción mercado internista y, por el otro, la conformación del MERCOSUR se convierte en el eje central que determina su interés por la producción en el ámbito local. La mayor parte de las empresas está encarando acciones para racionalizar y complementar sus actividades en ambos países, mientras que las que cuentan con filiales en uno solo de ellos están intentando formalizar acuerdos de complementación productiva y comercial con otras empresas en idéntica situación.

En el caso de las pymes, el nuevo marco de apertura económica, desregulación de los mercados e integración en el bloque regional (el MERCOSUR “comercialista” en vez del “industrialista”), afecta marcadamente el contexto operativo de estas empresas. Los cambios impactaron en forma negativa sobre un conjunto de importantes firmas, especialmente aquellas que producen bienes manufactureros que pueden ser elaborados en largas series a nivel internacional y que se caracterizan por procesos productivos poco complejos a nivel tecnológico, con gran incidencia del costo laboral. Aparecen en ambos lados (Argentina y Brasil) estrategias (medidas, normas) para proteger o promover sectores específicos de cada país. Algunas de esas medidas eran requisitos formales, por ejemplo, exigencias sanitarias o restricciones sobre las formas de pago. En otras, restricciones de cantidad, como los cupos de importación (Carrera, 2005)⁴³. En general, se apela a las reuniones entre los líderes privados, que representan a los sectores en pugna de ambos países, para que se autolimiten las exportaciones de una de las partes.

Por otro lado, este proceso tiene beneficios. La decisión de orientarse con fuerza hacia los países limítrofes no es incompatible con el mantenimiento o incremento del comercio con aquellos más alejados. Por otra parte, excepto para empresas ya consolidadas en otros mercados, el costo-beneficio de abrir varios mercados

⁴³ Idem nota 5.

alternativos frente a la profundización del mercado brasileño solo se puede sostener en aquellas actividades donde el mercado brasileño esté saturado, a buen nivel competitivo, con producción local. Ahora bien, si el MERCOSUR se identifica como el destino comercial de mayores y más rápidas posibilidades de expansión a mediano plazo, este crecimiento del intercambio dependerá de la superación de las restricciones endógenas y exógenas a las mismas (problemas de financiamiento, costos relativos de la operatoria de comercio exterior, capacidad productiva y adaptativa).

Panorama expectante actual del accionar de las empresas

Las empresas transnacionales han ido aumentando su participación en la actividad económica internacional; esto se refleja en: transferencia de tecnología, inversiones, intercambio comercial entre filiales, producción y empleo. La tendencia de las mismas se ha orientado hacia la búsqueda de un elevado nivel de integración, que le permita obtener mayor rentabilidad. Mientras que en los años cincuenta y sesenta la inversión extranjera directa se concentraba en el sector primario y en las industrias intensivas en recursos naturales especialmente, en la década en curso, se localiza fundamentalmente en los servicios y en las industrias intensivas en tecnología. Otra tendencia que se observa es el refuerzo de la inversión entre los países miembros de la Unión Europea, mientras que las inversiones japonesas se desplazan de Estados Unidos hacia Asia y Europa, y Estados Unidos parecería inclinarse hacia América Latina y los países del Pacífico asiático. Las condiciones que favorecen la decisión de inversión en un determinado país son su estabilidad macroeconómica y la protección ofrecida a la nueva tecnología.

En cuanto a las MPyMES en los países desarrollados, se comienzan a entrelazar con firmas de mayor tamaño y a generar redes productivas que dinamizan y activan el tejido industrial. Ocupan un lugar de importancia en las economías nacionales. Ellas abastecen gran parte del mercado interno, generan más fuentes de trabajo y contribuyen a aumentar las exportaciones, asentadas fuertemente en su capacidad tecnológica. De manera muy diferente a lo ocurrido en nuestro país, donde el resurgimiento se dio siguiendo el modelo antiguo y tradicional de gestión y organización productiva. En los países subdesarrollados, su significación se torna de mucha importancia ya que tiene connotaciones sociales porque son importantes generadoras de empleo. Muchos autores, como Loveman, Pike, Bianchi, Sengenberger, Schmitz, entre otros, dan cuenta de su importancia socioeconómica, como de los problemas que padecen por falta de implementación o de equivocadas políticas públicas que las impulsan a operar en la economía informal con los consecuentes perjuicios tanto para los pequeños empresarios como para sus empleados.

La integración económica cobra especial relevancia en los países que la conforman, lo que en un momento dado les permite ser mayormente competitivos y participar más dinámicamente en la globalización. En el mundo globalizado ningún país puede permanecer aislado del sistema internacional; el desarrollo sostenible descansa esencialmente en la fuerza endógena de la transformación de cada sociedad, la movilización de su potencial, la afirmación de su identidad cultural. Esta inserción en la economía mundial implica luchar por los mercados en una competencia nada fácil, en la que se tendrá éxito en la medida en que nuestros perfiles nacionales encuentren la compatibilización con la regional, visualizando la posibilidad cierta de lograr en este esquema de internacionalización, un desarrollo equitativo con empleo, que sólo se puede dar a través del protagonismo de las pymes. En consecuencia, cuando la inserción de las pequeñas y medianas empresas ocurre en condiciones favorables, las mismas juegan un papel importante en las economías nacionales más aún cuando

existe la posibilidad de formar cadenas o redes productivas y competitivas. Cuando esto ocurra en nuestro país, este conglomerado de pymes se podría constituir en un actor económico de desarrollo importante en la economía nacional y especialmente en el MERCOSUR.

Panorama crítico del MERCOSUR actual

El MERCOSUR que tenemos no ha sido la plataforma de despegue de nuestro desarrollo industrial fundamentalmente porque el tamaño del mercado regional es modesto y el acceso al mercado del socio principal, Brasil, no está asegurado. Tampoco se ha transformado en el gran mercado que ambicionamos para nuestras exportaciones, porque Brasil sigue siendo una economía bastante cerrada y proteccionista donde los sectores que compiten con las importaciones son predominantes en la determinación de las políticas de comercio exterior y de promoción industrial y agrícola. Como resultado, nuestras exportaciones a Brasil, salvo algunas excepciones, no tienen un alto valor agregado. Sucede lo mismo en sectores primarios como el trigo, el arroz, los lácteos y el combustible; nuestras exportaciones han declinado durante los últimos años porque Brasil ha puesto en marcha políticas activas de sustitución de importaciones, independientemente de los intereses de sus socios regionales.

Un MERCOSUR sin políticas macroeconómicas coordinadas, sin instituciones y sin disciplinas comunes respecto a los incentivos a la exportación y a la inversión ha generado un fuerte desequilibrio en el ámbito interno. Dichas asimetrías han distorsionado los flujos de comercio e inversión en beneficio del socio mayor que privilegia su proyecto de desarrollo industrial nacional sobre cualquier otro objetivo regional. El estancamiento de los últimos años es perfectamente consistente con la visión dominante en Brasil. La estrategia de inserción internacional brasileña es esencialmente defensiva. El eje fundamental de la política exterior brasileña desde hace cuatro décadas es la consolidación de su proyecto industrial nacional. Para Brasil el proyecto de integración no es percibido como un objetivo en sí. Irremediamente las demandas de Argentina de crear instituciones y de acordar políticas comunes no son bien vistas por Brasil, puesto que limitan sus aspiraciones.

El MERCOSUR como proyecto de integración profundo seguirá estancado porque el statu quo actual satisface a Brasil y será muy difícil comprometerlo en iniciativas que limiten su margen de maniobra. Sin embargo, no debemos desperdiciar los progresos realizados en la relación bilateral con Brasil. Es necesario consolidar los avances concretados en las áreas políticas y militares (los acuerdos en el campo de lo nuclear). En el área comercial intramuros, es necesario administrar con inteligencia los flujos comerciales actuales y no cejar en el esfuerzo de eliminar las barreras no arancelarias (sanitarias, fitosanitarias y administrativas) que restringen la entrada de muchos de nuestros productos al mercado brasileño. En el campo de las negociaciones comerciales extramuros, contrariamente a lo esperado, el MERCOSUR no ha podido negociar ningún acuerdo internacional importante.

Se debe avanzar rápidamente hacia una integración profunda con Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, en la medida de lo posible. No se trata sólo de avanzar en infraestructura y en políticas comunes en las áreas de energía y medio ambiente. El conflicto con Uruguay sobre las papeleras es una excelente oportunidad para definir con seriedad una política de protección del medio ambiente consensuada y de largo plazo. También debemos avanzar en la armonización de normas y reglas en áreas tan diversas como el movimiento de personas, transporte aéreo y marítimo, mercado de capitales y servicios financieros, incentivos a la inversión.

Tanto Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay quieren profundizar la integración. Además, comparten nuestros ideales de avanzar en la integración a través de la creación de normas e instituciones comunes. Si planteáramos seriedad en nuestras propuestas y demostramos una genuina voluntad de nivelar el campo de juego, para que los beneficios de la integración sean equitativamente distribuidos entre todos los socios, iniciaremos una nueva y provechosa etapa hacia la integración regional.

Conclusión

El MERCOSUR ha alcanzado un relativo éxito para todos los países miembros, este acuerdo desde el punto de vista económico es hoy una zona de libre comercio en funcionamiento y una unión aduanera imperfecta. Para América Latina, por el plazo en que se cumplió esta parte del proceso de integración tomado desde que se firmó el tratado, es un buen resultado. Sin embargo, medido en función de todo lo que aún se debe hacer para alcanzar el mercado común (libre circulación de los servicios, capitales y personas, armonización y coordinación de políticas macroeconómicas, armonización de la legislación, etc.) los avances logrados parecen pequeñeces.

Desde la perspectiva institucional, política y económica, podemos decir lo siguiente.

-- Las instituciones del MERCOSUR tienen una débil legitimidad por la falta de representación de los actores no gubernamentales. El carácter intergubernamental del proceso impide que actores no gubernamentales, tales como los actores privados, las autoridades subnacionales de carácter local o regional desarrollen una identidad regional y tengan cierta independencia de las posiciones nacionales. Al mismo tiempo, existen dificultades para que se canalicen sus demandas a nivel estatal, dificultades que se trasladan al espacio regional. Los problemas institucionales crean dificultades tanto a nivel sectorial como a la economía regional en su conjunto.

-- El MERCOSUR tuvo procesos positivos que se generaron a partir de la integración, tales como la mejora en la cantidad y calidad de comercio exterior, la participación de las pequeñas y medianas empresas y la posibilidad de utilizar el espacio regional para dar un salto competitivo que permita aumentar las exportaciones a terceros mercados. Sin embargo, desde el 2000 el MERCOSUR experimenta una profunda crisis. Esta situación encuentra sus orígenes en factores de tipo coyuntural, resultado de las crisis económicas que afectaron a ambos países y que disminuyeron el ritmo de crecimiento de la región.

-- Existen factores de orden estructural, como son las asimetrías entre las economías argentina y brasileña, que no son solamente cuantitativas sino también cualitativas. El problema no es de diagnóstico, sino de ejecución eficiente, que se puede resumir en una decisión política pública coordinada entre los Estados partes y de programas eficientes. De mecanismos de control para monitorear la implementación de las decisiones y respuestas a los problemas en la región.

-- Respecto a la institucionalidad del MERCOSUR, tiene que ver con el rango que las normas del bloque tienen para cada país.

-- En general, el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas argentinas encuentran dificultades para mantener un nivel competitivo frente a sus pares brasileñas. Las reacciones generadas por el abandono de una estrategia industrialista en el contexto de una asociación económica con Brasil se ven agravadas por la ausencia de convergencias entre las políticas públicas de estos países. La respuesta del gobierno argentino ha consistido en medidas proteccionistas ocasionales, algunas que contradicen los compromisos establecidos por el Tratado de Asunción. En ese sentido, la creación de un instrumento propio en el ámbito del proceso asociativo para la canalización de demandas que atenúen los costos de integración se torna una meta política de las micro, pequeñas y medianas empresas. El sector tiene conciencia de

los cambios necesarios en perspectiva de una armonización futura y en busca de una competitividad sectorial en este presente del MERCOSUR y su ampliación.

Una reflexión final: nuestra condición dependiente y subdesarrollada sólo será posible de superar a través de una integración **solidaria**, que coordine estrategias de crecimiento del conjunto de los Estados miembros. De la creación y de la armonización de políticas de desarrollo sostenible, a través de una interacción armónica de la economía, que integre crecimiento productivo con crecimiento de empleo productivo y que incorpore a la gran masa de desocupados que conviven en cada uno de los Estados partes. De políticas de protección, de tecnificación y de profesionalización del trabajo. De la integración de todos los sectores, sociales, culturales, ambientalistas, ONG, de cada uno de los países que componen el bloque regional.

Bibliografía

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1966); *Factores para la integración de América Latina*; México, Fondo de Cultura Económica.
2. BALASSA, Bela (1964); *Teoría de la Integración Económica*; México, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana; primera edición en español.
3. BASZ, Victoria (1996); "El rol del derecho internacional. Transformaciones jurídicas en el proceso de integración", en *MERCOSUR. Perspectivas desde el derecho privado*, parte segunda; Buenos Aires, EUDEBA.
4. CARRERA, Jorge (2002); "Integración regional y coordinación macroeconómica. Teoría, evidencia y aplicación al MERCOSUR"; notas de clase.
5. CARRERA, Jorge (2005); *El dilema del MERCOSUR ¿Avanzar o retroceder?*; Buenos Aires, Edit. Capital Intelectual.
6. CASTELLS, Manuel (1998); "La era de la información"; vol. 2, *El poder de la identidad*; Barcelona.
7. CEPAL (1994); *Regionalismo abierto en América latina y Caribe: la integración económica al servicio de la transformación con equidad*; Santiago, Chile, CEPAL. LC/G, 1801/ rev. 1-P.
8. DEUTSCH, Karl. W. (1970); *El análisis de las relaciones internacionales*; Buenos Aires, Editorial Paidós.
9. ESCUDÉ, Carlos (1982); *Realismo Periférico*; Buenos Aires, Edit. Planeta.
10. FERRER, Aldo (1996); *La historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*; México, Fondo de Cultura Económica.
11. FERRER, Aldo (1996); "MERCOSUR: Trayectoria, situación actual y perspectivas", en *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, vol.35, N° 140; Buenos Aires, enero-marzo.
12. GATTO, F. y YOGUEL, G. (1993); "Las PyMEs argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica", en B. Kosacoff (comp.), *El desafío de la competitividad*; Buenos Aires, CEPAL - Editorial Alianza.
13. INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS (1969); *Derecho de la Integración Latinoamericana*; Buenos Aires, Ediciones De Palma.
14. KOSACOFF, Bernardo (1994); *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*; Buenos Aires, Alianza Editorial – CEPAL.
15. LAREDO, Iris Mabel (1991); "Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)", en *Integración Latinoamericana*; Buenos Aires, BID/INTAL; año 16, N° 171-172.
16. LAREDO, Iris Mabel (1994); "América Latina en el sistema internacional. La integración regional como herramienta de transformación de status", en *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur, Pautas para su viabilización*; vol. I; Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
17. Laredo, Iris M. (1996); El liberalismo como sustento teórico del proceso de Integración en el Mercosur, en *Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR. Pautas para su viabilización*, vol. III.; Rosario, Universidad Nacional de Rosario.

18. MELLADO, Noemí B. (1995); “El modelo del MERCOSUR”, en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año I, N° 2; La Plata IIL-FCJS-UNLP, diciembre.
19. MELLADO, Noemí B. (2002); “Integración, desarrollo y democracia en América Latina”, ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de la Asociación Latinoamericana de Estudiantes y Graduados de Ciencias, Políticas, Universidad Central de Venezuela, en www.utpl.edu.ec/jovenesdemocracia/index, portal virtual entre la OEA y la Universidad Técnica Particular de Loja, Quito, Ecuador.
20. NAY, Joseph y KEOHANE, Robert (1988); *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
21. OLIVERA, Noemí L. (1995); “Armonización de la legislación comercial y societaria: análisis del caso PyME”, en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año II, N° 2; La Plata, IIL-FCJS-UNLP.
22. PESCATORE, Pierre (1973); “Derecho de la Integración: nuevo fenómeno en las relaciones Internacionales”; Buenos Aires, INTAL.
23. PORTA, F. y BARUJ, G. (2005); “Asimetrías en el MERCOSUR”, Convenio BID-CEPAL. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xlm>.
24. RUSSEL, Roberto (1998); “La dimensión política de MERCOSUR en el campo de las relaciones internacionales”; Tucumán, Argentina, IDELA / UNT.
25. TORRES, Jorge José (1998); “La estructura institucional de MERCOSUR: cambiar para crecer”; Tucumán, Argentina, IDELA / UNT.
26. VACCHINO, Juan Mario (1981); *Integración Económica Regional*; Universidad Central de Venezuela. Venezuela.
27. SCHAPOSNIK, Eduardo C. (1996); “Lineamientos teóricos para el estudio de la integración latinoamericana. Enunciados básicos de la teoría clásica”; mimeo, cap. VIII; La Plata, Argentina.

Otras fuentes de información

- www.iil.org.ar
- www.sepyme.gov.ar
- www.redmercosur.org.uy
- www.fenaco.org.br
- www.proargentina.gov.ar

Publicaciones

BERTONI, Liliana; *Laudos arbitrales en el MERCOSUR*; Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2006; 415 páginas.

Previo al análisis de las controversias planteadas en el MERCOSUR, Liliana Bertoni expone los principios básicos del regionalismo y los esquemas de integración, en qué consisten las relaciones de integración entre los Estados y el desarrollo de estos procesos desde sus inicios en la posguerra hasta fines de la década de 1990.

A continuación la autora considera cómo se resuelven los diferendos en distintos esquemas de integración: NAFTA (según sus siglas en inglés; Tratado de Libre Comercio de América del Norte: TLCAN), SICA (Sistema de Integración Centroamericana) y CAN (Comunidad Andina).

Cerrada esta parte introductoria, desarrollada en dos capítulos, todo el resto del contenido del volumen está dedicado al MERCOSUR y su sistema de solución de

controversias. En primer lugar se expone acerca de las normas que sustentaron ese sistema en su evolución. Desde el fundacional Tratado de Asunción (TA, marzo de 1991) y los instrumentos siguientes: Protocolo de Brasilia (PB), Protocolo de Ouro Preto (POP) y su Anexo, que contiene el procedimiento para las reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR, y el Protocolo de Olivos (PO). Es decir, que se explica tanto el sistema original como sus sucesivas reformas.

En tal sentido, del TA se considera en especial el Anexo III, relativo al sistema de solución de controversias. Este Anexo fija los lineamientos del sistema, señalando como etapas para la superación del conflicto las negociaciones directas, la intervención del Grupo Mercado Común (GMC), y del Consejo del Mercado Común (CMC). Amén de este tratamiento básico de solución, el Anexo dispone que el GMC debe elevar a los gobiernos una propuesta de sistema de solución de controversias a regir durante el período de transición a concluir el 31 de diciembre de 1994.

En diciembre de 1991 se suscribió el PB –vigente desde abril de 1993–, que sumó a las instancias previstas en el Anexo III del TA una jurisdiccional a cargo de tribunales arbitrales ad hoc (TAH). Asimismo, y aunque de modo indirecto, admitió la posibilidad para los particulares de reclamar en caso de sanción o aplicación de medidas restrictivas o discriminatorias, violatorias del TA.

Por su parte, el POP firmado en diciembre de 1994, relativo a la estructura institucional del MERCOSUR, en su Anexo dispone sobre las atribuciones conferidas a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) en el ámbito de la solución de controversias.

El sistema del PB fue derogado por el instituido en el PO, suscripto en febrero de 2002 y en vigencia desde enero de 2004. Entre las modificaciones introducidas por este Protocolo cabe citar la posibilidad de elección de foro, las opiniones consultivas, y la instancia de revisión de los laudos de los TAH a cargo del Tribunal Permanente de Revisión (TPR).

Los diez laudos arbitrales emitidos por los TAH durante la vigencia del PB son considerados por la autora en tres secciones. La lectura de sus análisis es muy ilustrativa de la interpretación que merecieron las normas del MERCOSUR en relación con los conflictos planteados, referidos a medidas restrictivas al comercio recíproco, otorgamiento de subsidios a la producción y la exportación, aplicación de medidas de salvaguardia, medidas antidumping, acceso a mercados, régimen de origen, restricciones al libre comercio, incorporación y vigencia de la normativa del MERCOSUR, relación de las normas del MERCOSUR con las de la OMC, igualdad de trato, incompatibilidad del régimen de estímulo a la industrialización, aplicación de medidas discriminatorias.

También está considerado el primer laudo del TAH durante la vigencia del PO, sometido al proceso de revisión ante el TPR. El diferendo se suscitó por la colisión entre el principio de libre comercio que anima al MERCOSUR y las excepciones respecto de ese principio admitidas conforme al artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980, por el que se creó ALADI. Cabe recordar que los miembros del MERCOSUR –esquema subregional– también lo son de ALADI, y que el TA es un acuerdo de alcance parcial en el marco del regional Tratado de Montevideo.

El interés intrínseco de este libro radica en el estudio de todos los laudos reseñados en él, porque ofrece la ocasión de acercarse a una amplia gama de cuestiones reguladas en la normativa MERCOSUR vista a la luz de la interpretación de los árbitros de los TAH. Se trata, por lo tanto, de una contribución que da a conocer las vías de superación de los conflictos conforme a decisiones adoptadas por dichos

árbitros, que poseen un conocimiento global de la normativa mercosureña y son de reconocida experiencia en los temas puestos en cuestión por los Estados miembros.

El último capítulo es un anexo documental, que contiene el PO, el Reglamento del PO, y las Reglas Modelo de Procedimiento para los TAH del MERCOSUR ■ A-G.

Autoridades del IIL–UNLP	Informe Integrar
<u>Directora</u> Noemí Mellado	<u>Directora Editora</u> Noemí Mellado
<u>Secretario de la Maestría</u> Marcelo Halperín	<u>Directora Asistente y</u> <u>Coordinadora Académica</u> Clara Amzel–Ginzburg
<u>Secretaria Académica</u> Mirta Estela Miranda	

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.
Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.
Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.