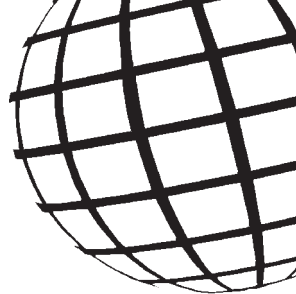


Las asimetrías estructurales en el MERCOSUR: Balance a 20 años de iniciado el proceso de integración*



Daniel Berrettoni**

Resumen:

El MERCOSUR consideró la cuestión de las asimetrías estructurales entre sus miembros recién con la creación del FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR). Este instrumento permitió realizar importantes proyectos que beneficiaron fundamentalmente a Paraguay y Uruguay. Sin embargo, el FOCEM se tornó una herramienta limitada, tanto por su pérdida de importancia relativa (los US\$ 100 millones anuales “compran” cada vez menos proyectos por los mayores costos en dólares) como por la falta de criterios para resolver disparidades a nivel subnacional. No obstante, la cuestión de fondo, que excede la discusión del FOCEM, es la falta de una estrategia de largo plazo para el tratamiento de las asimetrías, situación dificultada por la diferente posición que tienen Paraguay y Uruguay con relación a los factores que afectan sus posibilidades de desarrollo.

Abstract:

The first time MERCOSUR considered the structural asymmetries existing among its members was when FOCEM (MERCOSUR Structural Convergence Fund) was created. This instrument allowed for the implementation of important projects that mainly benefited Paraguay and Uruguay. However, FOCEM became ineffective as a tool both because its fixed annual budget (USD 100 million) was affected by the increase in the costs in US dollars (fewer projects can be carried out now with that budget) and because the lack of criteria to solve differences at the subnational level. Yet, the main problem, which goes beyond the debate on FOCEM's efficiency, is the lack of a long-term strategy to deal with asymmetries. This situation is worsened by the different positions Paraguay and Uruguay have with respect to the factors that affect their potential for development within the bloc.

* Fecha de recepción: 26 de marzo de 2013 - Fecha de aprobación: 16 de octubre de 2013.

** Licenciado en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas (UNLP), Master of Science in Economics (Universidad de Southampton, Inglaterra). Docente de grado en la Facultad de Ciencias Económicas (UNLP) y de la Maestría en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). daniel-berrettoni@gmail.com

El autor agradece los valiosos comentarios de la Dra. Lorenza Sebesta a una versión previa del trabajo.

Palabras clave:

MERCOSUR – asimetrías – integración – FOCEM

Key words:

MERCOSUR – asymetries – integration – FOCEM

I. Introducción

Desde hace mucho tiempo, la literatura de las relaciones económicas internacionales ha analizado el impacto de la liberalización del comercio sobre las economías que participan de un acuerdo de integración, entendiendo que el balance de beneficios y costos para cada país miembro está relacionado con una gran cantidad de causas, entre las cuales las diferencias de tamaño y desarrollo ocupan un lugar relevante. Algunos de los factores que determinan estas asimetrías tienen carácter permanente y otros pueden cambiar lentamente, pero todos ellos condicionan las posibilidades de los socios de poder desarrollarse a través de una vinculación económica más estrecha con otros países.

Las asimetrías pueden representar un obstáculo para que los países de menor tamaño y desarrollo relativo obtengan beneficios de la integración. En determinados contextos, las economías pequeñas, al ser menos atractivas para la inversión tanto de origen local como extranjero, tienen mayores dificultades para el aprovechamiento de las economías de escala y las ventajas de la aglomeración. Si, además, se trata de economías con menor desarrollo relativo, tienen que hacer frente a dificultades más generales que abarcan toda su estructura productiva y los niveles de competitividad, lo cual limita las posibilidades de sacar ventajas del proceso de integración (SELA, 2011: 5).

A menos que los procesos de integración logren instrumentar de manera exitosa políticas que compensen las asimetrías, los niveles de concentración de la producción y el ingreso en los diferentes países y/o regiones pueden aumentar, haciendo que todo el proceso se vuelva difícil de sostener tanto desde el punto de vista económico como político.

Además de las razones económicas pueden existir también consideraciones sociales y políticas que respalden la implementación de políticas regionales para el tratamiento de las asimetrías estructurales, tales como evitar tensiones políticas, migraciones masivas, etc. (Bouzas, 2005: 24).

La instrumentación y más que nada el estudio de medidas para compensar asimetrías no tiene un largo registro. La experiencia más extensa es la de la Unión Europea y si bien los procesos de integración en Latinoamérica han tenido en cuenta las diferencias de tamaño y desarrollo relativo desde hace más de cincuenta años, en general los instrumentos estuvieron circunscritos al plano comercial.

Hace poco más de dos décadas el Tratado de Asunción puso en marcha

un proceso de integración que tenía ambiciosas metas, fundamentalmente en el plano económico. Para lograr sus objetivos, uno de los principales obstáculos que tuvieron que enfrentar los miembros del MERCOSUR desde un comienzo surgió precisamente a partir de las grandes asimetrías que existen en materia de tamaño y desarrollo entre los distintos países y regiones que lo integran.

A pesar de estas diferencias, la cuestión de las asimetrías no se tuvo en cuenta hasta después de una década de avanzado el proceso de integración. Las medidas instrumentadas a partir de entonces, fundamentalmente la creación de un fondo estructural, representaron un avance más desde el punto de vista cualitativo que del efecto que pueden tener para corregir las disparidades regionales en el MERCOSUR y que, al igual que otras iniciativas desarrolladas en la región latinoamericana, resulta insuficiente.

En la sección II de este trabajo se dimensionan las asimetrías en materia de tamaño y desarrollo entre los socios del MERCOSUR, así como dentro de ellos. La sección III describe brevemente las teorías más conocidas para explicar la relación entre integración y desigualdades regionales. La sección IV está dedicada a desarrollar la evolución del tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR. La sección V analiza los problemas y deficiencias de la política del MERCOSUR para enfrentar las asimetrías estructurales, señalando algunas diferencias con la experiencia de la Unión Europea. Por último, la sección VI está dedicada a las reflexiones finales sobre la experiencia del MERCOSUR en el contexto latinoamericano.

II. Asimetrías estructurales en el MERCOSUR

Asimetrías estructurales entre los socios del MERCOSUR

Como muestra el Cuadro 1, las diferencias entre los países del MERCOSUR en relación al tamaño y al grado de desarrollo de sus economías son muy marcadas. El Producto Interno Bruto (PIB) de Brasil es entre 58 y 92 veces más grande que el de Paraguay, según la medida de PIB que se tome en cuenta¹. Las diferencias entre el PIB brasileño y uruguayo son menores, pero igualmente significativas: entre 44 y 48 veces.

¹ A lo largo de este trabajo se toman las dos medidas más habituales: la que estima el PIB en dólares corrientes (el PIB en moneda local dividido el tipo de cambio nominal promedio del año) y la que calcula el PIB ajustándolo por Paridad del Poder Adquisitivo (PPA).

Cuadro 1
Diferencias estructurales entre los países del Mercosur – año 2012

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
PIB (US\$ miles de millones corrientes)	475	2.396	26	49
PIB (US\$ miles de millones PPA)	743	2.356	41	54
Cantidad de habitantes (millones)	41	198	7	3
PIB per cápita (US\$ corrientes)	11.576	12.079	3.903	14.612
PIB per cápita (US\$ PPA)	18.113	11.875	6.224	15.909

Fuente: Elaboración propia en base a datos del sitio web WEO data (FMI) de abril 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>, consultado el 14/6/13

Quando se ajusta el tamaño de las economías de acuerdo a la cantidad de habitantes, la posición de Uruguay cambia dado que tiene un PIB per cápita similar e incluso mayor (en la medida de dólares corrientes) al de Argentina y Brasil; en cambio, Paraguay muestra diferencias significativas a partir de un PIB per cápita entre 2 y casi 4 veces inferior del resto de los socios².

Los datos señalados están referidos a la situación del MERCOSUR en 2012, luego de dos décadas de proceso de integración. Para tener una visión más completa es necesario considerar la evolución que tuvieron algunos de los indicadores, que pueden indicar un proceso de convergencia o divergencia en materia de desarrollo.

Si bien es muy difícil estimar la parte que se le puede atribuir al MERCOSUR en cuanto a la falta de convergencia, hay indicadores que muestran una evolución decepcionante: las diferencias entre el PIB per cápita de Paraguay con el resto de los socios no sólo no se redujo sino que también se incrementó desde finales de la década del ochenta, tanto cuando se considera el PIB en dólares corrientes como medido a Paridad de Poder Adquisitivo (PPA). Mientras en 1988 el PIB per cápita medido en dólares corrientes de Brasil era 1,6 veces (1,7 si se toma dólares PPA) superior al de Paraguay, en 2012 la diferencia se había incrementado a 3,1 veces (1,9 si se toma US\$ PPA). Las diferencias de Argentina y Uruguay en relación a Paraguay también se amplían, tanto si se toma una u otra medida para el cálculo del PIB (Cuadro 2).

² Resulta importante mencionar también la mediterraneidad como factor estructural que afecta a un país de menor desarrollo como Paraguay.

Cuadro 2
Diferencias de PIB per cápita entre Paraguay y sus socios del MERCOSUR

	PIB per cápita US\$ corrientes		PIB per cápita US\$ PPA	
	1988	2012	1988	2012
PIB Argentina/PIB Paraguay	2,9	3,0	2,0	3,0
PIB Brasil/PIB Paraguay	1,6	3,1	1,7	1,9
PIB Uruguay/PIB Paraguay	1,9	3,7	1,6	2,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del sitio web WEO data (FMI) de abril 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>, consultado el 14/6/13

Una realidad similar se observa cuando consideramos un indicador más amplio³ de desarrollo como lo es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por las Naciones Unidas. El cuadro 3 muestra que mientras Brasil logró reducir la brecha con Argentina y Uruguay (los dos países con un IDH más alto del MERCOSUR), el índice para Paraguay no mostró indicios de convergencia, siendo apreciables las diferencias con el resto de los socios, particularmente con Argentina y Uruguay. Si se compara el nivel de 2012 con la situación registrada en 1990, la diferencia en contra de Paraguay se amplía en los tres casos pero, sobre todo, en relación a Brasil.

Cuadro 3
Evolución del Índice de Desarrollo Humano

	1980	1990	2000	2005	2012
Argentina	0,675	0,701	0,755	0,771	0,811
Brasil	0,522	0,59	0,669	0,699	0,73
Paraguay	0,549	0,578	0,617	0,641	0,669
Uruguay	0,664	0,693	0,741	0,744	0,792

Fuente: Elaboración propia en base a datos del sitio web de UNDP, "International Human Development Indicators", <http://hdrstats.undp.org/en/tables/>, consultado el 21/6/2013

³ Porque además del PIB per cápita considera la expectativa de vida al nacer y dos indicadores de educación.

Por lo tanto, las diferencias en materia de desarrollo que se observaban en relación a Paraguay antes de la conformación del acuerdo preferencial se agudizaron en los últimos veinte años. Esta evidencia parece diferir con lo ocurrido en la Unión Europea, al menos para algunos de sus miembros, como Irlanda, España y Portugal, en las dos últimas décadas del siglo XX⁴.

Asimetrías a nivel subnacional

En esta subsección se analizan las diferencias que existen en el interior de los países del MERCOSUR para determinar si es relevante tener en cuenta la situación de los Estados subnacionales cuando se estudian las asimetrías dentro del bloque.

El cuadro 4 muestra, para cada uno de los países del MERCOSUR, la cantidad de veces que representa el ingreso per cápita del Estado subnacional⁵ más rico (y promedio del país) en relación al Estado subnacional más pobre. Resulta importante advertir que, en este caso, las fuentes de datos son más dispersas y de más difícil comparación que las mostradas cuando se contrasta la situación a nivel nacional de los distintos países.

Cuadro 4
Desigualdades a nivel subnacional en el MERCOSUR

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Ingreso per capita Estado subnac.más rico/ Ingreso per capita Estado subnac. más pobre	10,3	8,5	2,7	2,2
Ingreso per capita promedio país/Ingreso per capita estado subnac.más pobre	2,9	2,9	1,6	1,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD (2010) para Argentina, IBGE (2012) para Brasil, PNUD (2012) para Paraguay e INE (2011) para Uruguay.

Del Cuadro 4 se desprende que las desigualdades a nivel subnacional son más marcadas en las economías más grandes del MERCOSUR. En Argentina y Brasil el ingreso del Estado subnacional más rico supera en 10 y 8,5 veces el del más pobre, respectivamente. En cambio, en Paraguay y Uruguay las diferencias están entre 2 y 3 veces. Si se considera el ingreso pro-

⁴ Mientras a mediados de los '80 el PIB per cápita de Irlanda, España y Portugal representaba, respectivamente, el 64%, 67% y 57% del ingreso per cápita promedio de los países grandes de la UE (Alemania, Reino Unido, Francia e Italia), a finales de los '90 esos valores eran de 113%, 80% y 71% (Venables, 2003: 747).

⁵ En el caso de Argentina se refiere a Provincias, en Brasil a Estados y en Paraguay y Uruguay a Departamentos.

medio del país en relación al Estado subnacional más pobre, se observan diferencias de 2,9 veces tanto en Argentina como Brasil y poco más de la mitad en los países más chicos.

Estas grandes desigualdades hacen que cuando se comparan los Estados subnacionales más pobres de los distintos países del MERCOSUR se encuentre una situación distinta a la que se desprende de la comparación de los ingresos per cápita de los países, comentada anteriormente. Aplicando las diferencias del gráfico 2 a los valores de PIB per cápita del Cuadro 1 se pueden comparar los PIB per cápita de los Estados subnacionales de los países del MERCOSUR. Así, si bien el Estado subnacional más pobre tanto de Argentina como de Brasil tiene un ingreso per cápita superior al del Estado subnacional más pobre de Paraguay, en ambos casos representa alrededor de la mitad del ingreso per cápita del departamento más pobre de Uruguay. Es decir, el mapa de desigualdades a nivel subnacional muestra una situación distinta a la que surge de la comparación entre países, lo cual tiene implicancias sobre las políticas para el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR, como se tratará más adelante.

La serie de datos expuestos en esta sección muestra que no sólo no hubo convergencia entre los países sino que las disparidades a nivel subnacional son muy significativas. Los socios del MERCOSUR no pueden permanecer indiferentes a este hecho, fundamentalmente porque un bloque económico que tiene como objetivo la integración profunda, como se desprende del Tratado de Asunción, se puede ver afectado seriamente si alguno de sus socios o regiones, especialmente los de menor desarrollo, no obtiene beneficios del acuerdo. Es importante entonces analizar cómo actuó el MERCOSUR frente a estas diferencias e identificar los problemas que existen para corregir las asimetrías, al menos desde el punto de vista de la responsabilidad que le cabe al proceso de integración. Antes se analizarán algunos aspectos teóricos relacionados con los acuerdos preferenciales de comercio y el impacto sobre las disparidades regionales.

La serie de datos expuestos en esta sección muestra que no sólo no hubo convergencia entre los países sino que las disparidades a nivel subnacional son muy significativas.

III. La convergencia en los procesos de integración: elementos teóricos

Existen básicamente dos grupos de argumentos para explicar por qué la distribución de costos y beneficios a partir de la integración preferencial no se reparten de manera equilibrada entre los países miembros del acuerdo (Giordano, Mesquita Moreira y Quevedo, 2003: 2). Por un lado, están las teorías tradicionales que, partiendo de un análisis estático, afirman que el balance de costos y beneficios responde a la distribución de los costos de eficiencia que se producen a partir de la instrumentación de las preferencias comerciales. Por otro

lado, análisis más complejos argumentan que, bajo determinadas condiciones, la integración preferencial puede producir efectos de polarización de la actividad económica, que no sólo impedirían que haya un proceso de convergencia en los niveles de ingreso sino que pueden incrementar las disparidades regionales. A continuación se desarrollan ambos tipos de visiones teóricas.

Enfoque tradicional

Algunos argumentos se relacionan con el marco teórico tradicional del comercio internacional, como es el análisis de las consecuencias económicas de los acuerdos preferenciales de comercio a través del enfoque de creación y desvío de comercio⁶ de Viner (1950) y de las ventajas comparativas. Estos razonamientos se preguntan básicamente por qué el desvío de comercio afecta más a las economías menos desarrolladas en los acuerdos preferenciales de comercio que tienen lugar entre países en desarrollo.

Venables (2003: 759 y 2005: 46) argumenta que en los acuerdos de integración Sur-Sur los países más pobres sufren los costos del desvío de comercio, lo cual termina magnificando las disparidades de ingreso. Este autor compara, desde el punto de vista del desvío de comercio, distintas situaciones potenciales que puede enfrentar un país en desarrollo (digamos, el país A) al integrarse a través de un acuerdo preferencial de comercio, teniendo en cuenta dos posibilidades: la integración con una economía desarrollada y con una economía en desarrollo (Venables 2005: 46-48). En ambas situaciones el país A tiene ventajas comparativas en bienes agrícolas pero no en manufacturas industriales.

Una posible alternativa para el país A es integrarse a un país desarrollado, que tiene ventajas comparativas en manufacturas industriales a nivel mundial, ante lo cual la liberalización del comercio va a producir un incremento de las importaciones de A de dichos productos del nuevo socio y una caída en las compras desde el resto del mundo. Al mismo tiempo, aumentan las exportaciones al país desarrollado de productos agrícolas. En este caso, no existiría desvío de comercio porque el país A aumenta las importaciones desde un país que resulta la fuente más barata o eficiente de manufacturas a nivel mundial.

Una situación diferente se presenta si el país A se integra con otro país en desarrollo que tiene ventajas comparativas en manufacturas industriales en relación con A pero no frente al mundo. En este caso, las mayores importaciones que realiza el país A desde el nuevo socio como consecuencia del acuerdo preferencial de comercio pueden desplazar compras desde el resto

⁶ De acuerdo a este enfoque, existe “creación de comercio” cuando la producción local del país A es reemplazada por importaciones más baratas del nuevo socio en el acuerdo preferencial, y existe “desvío de comercio” cuando importaciones más baratas procedentes de un país que no participa del acuerdo preferencial son reemplazadas por importaciones más caras desde el nuevo socio del país A.

del mundo, la fuente de oferta de menor costo, produciendo un desvío de comercio que disminuye el ingreso real de la economía. En este caso, también aumentan las exportaciones de productos agrícolas de A.

En síntesis, dentro de un marco estático, el argumento de Venables es que el país A es propenso a sufrir mayor desvío de comercio cuando el socio tiene una ventaja comparativa entre la de él y la del resto del mundo. Algunas fuentes establecen que se habría producido desvío de comercio en contra de Paraguay y Uruguay a partir de la definición del Arancel Externo Común en el MERCOSUR (BID-INTAL, 2007b: 66).

Enfoques más complejos:

localización de la industria y fuerzas de aglomeración

Las decisiones de localización de las empresas están directamente vinculadas tanto a los costos de producción como a la proximidad a los centros de consumo. La liberalización del comercio, al reducir los costos de transporte, produce cambios en la localización de las firmas, con el consecuente impacto sobre la demanda de factores de producción, los ingresos y, en definitiva, sobre las disparidades regionales.

A partir de una situación donde se integran países de diferente tamaño, con el consecuente aumento en el abastecimiento a los mercados extranjeros de parte de las empresas de ambos lados de la frontera, es evidente que las firmas del país grande tienen una importante ventaja porque los costos en materia de transporte pesan proporcionalmente menos al distribuirse sobre una producción total mayor, volviéndose relativamente más rentables (Venables, 2005: 49). Es así como el país más grande posee una parte desproporcionadamente mayor de la producción industrial (la mayor producción asegura el aprovechamiento de las economías de escala⁷).

El argumento expresado en el párrafo anterior se sostiene siempre y cuando los costos de transporte no sean prohibitivos ni tampoco iguales a cero. En el primer caso, los mercados estarían completamente aislados de la competencia y, por tanto, no habría exportaciones. En el segundo caso, cada una de las empresas podría competir en pie de igualdad en cualquiera de los mercados, por lo cual el razonamiento anterior también perdería sentido. Es en los casos en que los costos de transporte son positivos pero no infinitos cuando la producción se concentra de manera desproporcionada en el mercado del país grande. En esta situación, a menos que los mercados de trabajo sean perfectamente competitivos⁸, los cambios en la demanda laboral

⁷ Propiedad de las formas de producción que relaciona tamaño con eficiencia, de modo que para producir a bajo costo deben alcanzarse grandes volúmenes de producción.

⁸ Por perfectamente competitivos se alude a mercados de trabajo en los cuales las empresas pueden demandar todos los trabajadores que necesiten sin modificar el salario. En cambio, en mercados no competitivos sólo se puede satisfacer la mayor demanda de trabajadores aumentando el salario.

por parte de la industria manufacturera a ambos lados de la frontera hacen que aumente el salario en el país grande y que disminuya en el país más chico, con el consecuente impacto negativo sobre la distribución de ingreso en la región (Venables, 2005: 49).

Desde el punto de vista práctico, los costos relacionados con el comercio involucran una compleja combinación de barreras, algunas de las cuales son artificiales (aranceles y otras barreras no arancelarias) y otras reales, como la infraestructura, donde se necesitan grandes niveles de inversión para corregir los déficits. En el caso del MERCOSUR ambos tipos de barrera están presentes, como las mencionadas medidas no arancelarias (BID-INTAL, 2011: 84-85), que afectan especialmente a los países más chicos. Por otro lado, hay un déficit histórico importante en infraestructura, especialmente en Paraguay (BID-INTAL, 2012: 48)

Otra serie de argumentos de la literatura más reciente, que complementan lo expuesto, están referidos a los *clusters* y las fuerzas de aglomeración que se producen a partir de los beneficios derivados de la proximidad en varios tipos de relaciones económicas. Es decir, de la misma forma que el acceso a los mercados determina que las empresas se localicen en los grandes centros de consumo, una localización con varias firmas impulsa la demanda por bienes intermedios, atrayendo al mismo lugar a las empresas productoras de los mismos. A la vez, la presencia de productores de insumos atrae a las empresas que utilizan los mismos. De esta manera, se produce una interacción positiva entre las decisiones de localización de las empresas hacia arriba y hacia debajo de la cadena de producción, llevándolas a situarse en un mismo lugar. Para que estas fuerzas impulsen la aglomeración tienen que estar combinadas con rendimientos a escala; en otro caso, las firmas (tanto hacia abajo como arriba de la cadena) podrían dividirse en pequeñas plantas para satisfacer la demanda a nivel local.

Esta línea teórica también va en el mismo sentido que la anterior: cuando las barreras al comercio no adoptan niveles extremos, predominan las fuerzas que favorecen la concentración.

IV. El tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR

Aun cuando existían antecedentes tanto dentro como fuera de la región sobre la necesidad de considerar las diferencias de tamaño y desarrollo, en su origen el MERCOSUR ignoró el problema de las asimetrías estructurales dado que las disposiciones del acuerdo estuvieron basadas en la reciprocidad⁹, lo que se vio reflejado en el hecho de que sólo se otorgaron plazos más

⁹ El artículo 2 del Tratado de Asunción establece: "El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones de los Estados Partes".

prolongados a Paraguay y Uruguay para someterse a disciplinas comunes (Giordano, Mesquita Moreira y Quevedo, 2004: 9).

Es así como hasta 2003 en el MERCOSUR solamente se aceptaron excepciones transitorias en beneficio de Paraguay y Uruguay, a través de listas más amplias y períodos de convergencia más extensos en relación a la adopción del arancel externo común (AEC). A la falta de solución del problema de las asimetrías, se le agregaron otros dos factores que perjudicaron (y en buena medida afectan todavía hoy) particularmente a las economías más pequeñas del bloque, como lo son las barreras al comercio intraregional y el hecho de que la definición y el nivel del AEC se realizó en función de los intereses de los países más grandes, más que nada Brasil (BID-INTAL, 2007 b: 66).

Peña (2004) menciona que la cuestión de las asimetrías aparece durante el período de transición (1991-1994) en relación a las políticas públicas que influyen en el comercio exterior y que recién en el preámbulo del Protocolo de Ouro Preto¹⁰ se habla sobre “la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrolladas del MERCOSUR”, pero sin incluir ninguna disposición relacionada con el tema. De acuerdo a Peña, se podría interpretar que en sus decisiones los órganos del MERCOSUR deberían tener en cuenta la necesidad de una consideración especial para las regiones menos desarrolladas en sus decisiones pero que, sin embargo, la evidencia indica que tal criterio interpretativo no se vio reflejado en la práctica.

De esta manera, el MERCOSUR rompió con una tradición en la región en cuanto a considerar la situación de los países de menor desarrollo. En la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada en 1980, la categoría de “países de menor desarrollo relativo” procuró otorgar condiciones favorables para que estos países participen y obtengan beneficios de la integración, para lo cual se reconoció el principio de no reciprocidad, además de favorecerse la cooperación comunitaria (SELA, 2011: 13).

El MERCOSUR mostró diferencias no sólo con respecto a los antecedentes regionales sino también en relación al desarrollo que tuvo la cuestión de las asimetrías en la experiencia de integración europea. En este sentido, el Tratado de Roma tuvo como objetivo reducir las disparidades para las distintas regiones y recuperar el retraso de las menos favorecidas, además de promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas del conjunto de la Comunidad (Bouzas y da Motta Veiga, 2008: 157).

La experiencia de los tratados de integración profundos, como el proceso de asociación en Europa, demostró que los instrumentos para enfrentar las asimetrías deben ser parte de políticas de convergencia que van más allá del ámbito de la política comercial y que incluyen tanto políticas para facilitar la transición hacia la unión aduanera como políticas orientadas a garantizar la

¹⁰ Firmado a fines de 1994, trata sobre la estructura institucional del MERCOSUR.

convergencia estructural de los miembros de los mercados comunes (Giordano et al, 2004:9). Este conocimiento pareció ser dejado de lado en el inicio mismo de la construcción del MERCOSUR.

BID-INTAL (2007 b: 65-66) menciona cuatro razones por las cuales se le prestó poca o nula importancia al tema de las asimetrías en el MERCOSUR.

- La primera está relacionada con el momento del tiempo en que se negoció y firmó el acuerdo, con un marco multilateral dominado por el concepto de reciprocidad en el cual se desarrolló la Ronda Uruguay¹¹.
- En segundo lugar, el convencimiento de que la liberalización comercial era la herramienta adecuada para que los países más pequeños logren beneficios a través de la ampliación de mercado.
- La tercera está referida al hecho de que pocos meses antes Argentina y Brasil firmaban el Acuerdo de Complementación Económica Nro. 14, lo que presionó a Paraguay y Uruguay a sumarse al acuerdo para no perder las preferencias relativas aun a costa de no recibir un “trato especial”.
- Por último, el hecho de que el Tratado de Asunción asumiera la regla de decisión por consenso fue fundamental para la aceptación del principio de reciprocidad de derechos y obligaciones.

De esta manera, en los inicios del bloque hubo una concepción liberal en el tratamiento de las asimetrías, partiendo de la presunción que la liberalización recíproca era el principal instrumento para generar beneficios a todos los países miembros. Es así como el Tratado de Asunción estableció en sus objetivos la ampliación de los mercados nacionales como condición fundamental para acelerar el desarrollo económico.

Recién en 2003, por iniciativa de los países más pequeños del MERCOSUR, se decidió tratar la cuestión de las asimetrías de manera explícita, encarando sucesivos pasos con el objetivo de corregirlas. A fines de ese año se tomaron, por un lado, una serie de medidas relacionadas con el comercio y, por otro, y más importante, se dio el primer paso para la creación de fondos estructurales en el bloque.

Entre las medidas comerciales se otorgó un trato diferenciado para Paraguay en las negociaciones con terceros mercados, se estableció un contenido regional diferente para este país en el Régimen de Origen del MERCOSUR y se les permitió a Paraguay y Uruguay presentar listas adicionales al AEC con menores aranceles para la importación de bienes de capital, informática y telecomunicaciones.

¹¹ Durán Lima y Masi (2007: 8) argumentan que ni siquiera el nuevo concepto de Trato Especial y Diferenciado se aplicó en todas sus dimensiones en el MERCOSUR teniendo en cuenta, por ejemplo, que no se instrumentó asistencia para los países menos desarrollados en normas técnicas y de calidad y que no se eliminaron barreras no arancelarias para las economías menores.

Los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur

A través de la Decisión del Consejo del Mercado Común CMC N°27/03 se dio el primer paso para el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR al promoverse estudios para la creación dentro del bloque de fondos estructurales. Un año más tarde, a través de la Decisión CMC N°45/04 se creó el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, que se iba a conocer como FOCEM, con el objetivo de financiar programas destinados a desarrollar la competitividad y promover la convergencia estructural y la cohesión social, en particular “de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas”, con lo cual se reconoce que, además de las asimetrías existentes entre los distintos países del bloque, existen dentro de ellos regiones con diferencias muy importantes en materia de desarrollo, es decir que, al menos de manera implícita, se reconoce la realidad ilustrada por los datos presentados en la sección II.

En la Decisión CMC N°18/05 se integró el FOCEM, decidiéndose que iba a contar con un presupuesto anual de US\$ 100 millones a partir del tercer año, y un 50% y 75% de dicho monto en el primer y segundo año, respectivamente. Si se tiene en cuenta que los países más grandes aportan el 97% de los recursos (Argentina 27% y Brasil 70%) y que el 80% de los mismos se asignan a Paraguay (48% del total) y Uruguay (32% del total), el FOCEM tiene un propósito evidentemente redistributivo entre países.

Por otra parte, el FOCEM incluye cuatro programas: Convergencia estructural (Programa I), Desarrollo de la Competitividad (Programa II), Cohesión Social (Programa III) y Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración (Programa IV).

Hasta la primera mitad de 2012 se aprobaron un total de 40 proyectos por un monto total de US\$ 1.192 millones, de los cuales tres cuartas partes son aportados por el FOCEM. Prácticamente el 90% de estos fondos se han destinado al Programa de Convergencia Estructural y esta tendencia se ha reforzado en los últimos años (Berrettoni y Lucángeli, 2012: 38-39) cuando se aprobaron y comenzaron a ejecutar importantes proyectos de infraestructura.

V. Los problemas que enfrenta el MERCOSUR para corregir las asimetrías estructurales

La creación e instrumentación del FOCEM representó un cambio en la forma de tratar las asimetrías estructurales en el MERCOSUR. Sin embargo, una serie de factores afectó (y aún afecta) la capacidad de este instrumento para corregir las diferencias en los niveles de desarrollo. En primer lugar, el hecho de que la agenda relacionada con las asimetrías estuviera determinada más por circunstancias coyunturales que por la construcción de una estrategia de largo plazo sostenible, y por las diferencias entre Paraguay y Uruguay en relación al diagnóstico y las políticas necesarias para superar las asimetrías

estructurales. En segundo lugar, el tamaño de los fondos y su importancia relativa a lo largo del tiempo. Por último, los criterios de asignación de los fondos, en especial en lo que se refiere a las regiones menos desarrolladas. A continuación se analiza, por separado, cada uno de estos factores.

Dificultades para elaborar una estrategia de largo plazo

La experiencia del MERCOSUR muestra fundamentalmente los problemas para construir una agenda de largo plazo para lidiar con la cuestión de las asimetrías, tanto de política¹² como estructurales. En cuanto a las primeras, aun cuando figuraron en la agenda del bloque desde sus orígenes, prácticamente no se definieron medidas o resoluciones que las disciplinen (Bouzas y da Motta Veiga, 2008: 135) y, de esta manera, los avances concretos fueron escasos o nulos (BID-INTAL, 2007 b: 66). En el segundo caso, el tratamiento fue espasmódico y actuó más que nada como mecanismo de respuesta a situaciones límites, tanto económicas (crisis en los socios mayores) como políticas (amenaza con salir del MERCOSUR).

Actualmente existen factores tanto de orden coyuntural como de carácter más estructural que afectan la capacidad de construir una política sostenible y efectiva para el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR.

Es así como la agenda relacionada con el tratamiento de las asimetrías fue impulsada más por razones coyunturales que por una estrategia para reducir disparidades. No es casualidad entonces que el tema haya surgido con fuerza en el momento en que los países más chicos sufrían las consecuencias de la crisis económica de Brasil, primero, y Argentina, después. Entre 1998 y 2002 las exportaciones de Paraguay a los países más grandes del Mercosur cayeron un 42% y las de Uruguay un 62%. Las nuevas condiciones, post crisis, mostraron las dificultades para

recuperar el acceso en el mercado regional dado que recién en 2007 en el caso de Paraguay, y en 2008 en el de Uruguay, se alcanzaron los valores exportados una década antes a los países grandes del bloque.

Actualmente existen factores tanto de orden coyuntural como de carácter más estructural que afectan la capacidad de construir una política sostenible y efectiva para el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR. Entre los primeros se pueden mencionar fundamentalmente dos: por un lado, los recientes acontecimientos políticos que tienen que ver con la constitución del bloque y, por otro lado, la evolución del comercio.

Desde lo político, la incorporación de Venezuela como miembro pleno pro-

¹² Las asimetrías de política están referidas a un uso muy discrecional de las políticas públicas nacionales y que tienen el objeto de incentivar la producción y la inversión, promover exportaciones y alterar el comportamiento de la inversión extranjera directa. Estas políticas pueden generar externalidades regionales negativas que afectarían la cohesión política del proceso de integración (Giordano et al, 2004: 2).

duce un cambio significativo en el contexto para la discusión de las políticas para el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR (BID-INTAL, 2012: 66). En lo comercial especialmente, una vez más la coyuntura se transforma en un obstáculo para las decisiones de largo plazo. Así como a comienzos de los 2000 la caída en la demanda brasileña y argentina impulsó la agenda, ahora ocurre lo contrario: la favorable coyuntura diluye la necesidad de resolver problemas estructurales. En los últimos años las ventas externas de Paraguay y Uruguay se han visto favorecidas por el crecimiento de Argentina y Brasil, así como también por los buenos precios internacionales de sus canastas exportadoras¹³, más que por aumento de la competitividad o la resolución de viejos problemas de acceso como son las barreras no arancelarias.

Entre los factores estructurales, que estuvieron presentes en los últimos años más allá de la situación macroeconómica, se pueden mencionar tanto las dificultades para identificar las fuentes de las asimetrías como las grandes diferencias entre los socios más chicos del MERCOSUR en relación a las políticas propuestas para corregir las consecuencias de tales asimetrías, que se comenzaron a expresar con mayor claridad a partir de 2006, cuando tanto Uruguay como Paraguay presentaron diferentes documentos donde fijan su posición.

Los pedidos de Uruguay estuvieron relacionados con el tamaño de su mercado interno como la principal fuente de asimetría. En consonancia, con los argumentos teóricos delineados en la sección III que sostienen que los efectos negativos de los acuerdos preferenciales de comercio entre países en desarrollo se manifiestan cuando las barreras al comercio intrarregional adoptan niveles intermedios, este país ha reclamado disciplinar incentivos, armonizar impuestos indirectos y eliminar restricciones no arancelarias para mejorar el acceso al mercado regional. Al mismo tiempo, Uruguay ha mostrado un sostenido interés en avanzar en negociaciones con países desarrollados (BID-INTAL, 2012: 127) para poder negociar su acceso a mercados fuera de la región.

En cambio, los reclamos de Paraguay están más vinculados a su bajo des-

Entre los factores estructurales, que estuvieron presentes en los últimos años más allá de la situación macroeconómica, se pueden mencionar tanto las dificultades para identificar las fuentes de las asimetrías como las grandes diferencias entre los socios más chicos del MERCOSUR en relación a las políticas propuestas para corregir las consecuencias de tales asimetrías, que se comenzaron a expresar con mayor claridad a partir de 2006, cuando tanto Uruguay como Paraguay presentaron diferentes documentos donde fijan su posición.

¹³ Entre 2005 y 2012 los precios de las exportaciones de Paraguay y Uruguay aumentaron 41% y 70%, respectivamente (CEPAL, 2012). De acuerdo a la misma fuente, los términos de intercambio de Paraguay crecieron 14% y los de Uruguay 15% entre 2005 y 2007.

arrollo relativo. Paraguay ha pedido medidas relacionadas con el Trato Especial y Diferenciado así como la ampliación y capitalización de los fondos estructurales¹⁴. En la V Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común, en mayo de 2007, Paraguay presentó un documento donde afirmaba que, para alcanzar los niveles de ingreso per cápita del MERCOSUR, necesitaba inversiones adicionales por US\$ 22.000 millones en un período de 10 años (BID-INTAL, 2007 a: 42). Al mismo tiempo, la posición de Paraguay sostenía que en el corto plazo el instrumento más práctico para lograr el salto en el proceso de inversiones era la ampliación y capitalización del FOCEM.

Es así como los socios más chicos del MERCOSUR, a poco de creado el FOCEM, comenzaron a manifestar posiciones muy diferentes en cuanto a las políticas necesarias para beneficiarse de la integración en el MERCOSUR y reducir las asimetrías dentro del bloque. En este sentido, Giordano et al (2004:16) han señalado la falta de relación entre tamaño y riqueza como un obstáculo a la hora de encontrar un diseño apropiado a las políticas para enfrentar las asimetrías.

La no actualización del valor nominal de los aportes de los socios al FOCEM, junto con la revaluación de las monedas (inflación, o aumento de los costos, en dólares), hizo que la incidencia de los fondos estructurales para atender problemas de asimetría se haya vuelto menos importante, al menos en términos relativos.

Peso relativo de los fondos

Desde el inicio mismo del FOCEM se discutió sobre el tamaño de los fondos, existiendo consenso entre los analistas que los mismos no eran importantes, sobre todo en comparación con los instrumentados en Europa (Bouzas y da Motta Veiga, 2008: 179) y BID-INTAL (2007 b: 68)). A lo largo del tiempo esta limitación se vio potenciada por un factor de orden macroeconómico, que impactó negativamente sobre la importancia relativa de los recursos del FOCEM.

La no actualización del valor nominal de los aportes de los socios al FOCEM, junto con la revaluación de las monedas (inflación, o aumento de los costos, en dólares), hizo que la incidencia de los fondos estructurales para atender problemas de asimetría se haya vuelto menos importante, al menos en términos relativos.

Para apreciar la influencia de la macroeconomía sobre el presupuesto FOCEM se puede comparar la importancia de los fondos en 2005¹⁵ con 2011, ajustando por su peso en el PIB y el Presupuesto Público, tanto de los aportantes como de los beneficiarios netos.

Mientras en 2005, los US\$ 100 millones representaron el 0,009% del PIB

¹⁴ Ver BID-INTAL (2007 a: 40-43) para un mayor detalle de las propuestas de Paraguay y Uruguay en relación al diagnóstico y las medidas para superar las asimetrías.

¹⁵ Año en que se decide el monto que iba a componer el Fondo.

del MERCOSUR, en 2012 esa proporción se redujo al 0,003%. Esta situación parece contrastar con lo ocurrido en la UE, donde los fondos aumentaron de 64 mil millones (0,2% del PIB) en el período 1989-1993, a 155 mil millones de euros (0,28% del PIB) en 1994-1999 y a 195 mil millones (0,46% del PIB) en 2000-2006 (Bouzas y da Motta Veiga, 2008: 158).

A nivel de los socios más chicos del MERCOSUR se observó que los fondos anuales destinados a proyectos de Paraguay (US\$ 48 millones) representaron un 0,55% en 2005 y 0,18% en 2012 del PIB de dicho país (Cuadro 5). En Uruguay se observó una reducción similar durante el mismo período, cuando los fondos asignados a dicho país (US\$ 32 millones) se redujeron del 0,18% al 0,06% del PIB. Una vez más se observa un gran contraste con el peso de los fondos europeos teniendo en cuenta que, tomando conjuntamente los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión, Grecia recibió un promedio anual de 3,1% de su PIB en el período 1989-2006, Portugal 2,5%, Irlanda 1,6% y España 1,1% (Bouzas y da Motta Veiga, 2008: 158).

Cuadro 5
Peso relativo de los fondos del FOCEM (en porcentaje)

	Participación de los fondos en:			
	Producto Interno Bruto		Presupuesto público	
	2005	2012	2005	2012
Argentina (1)	0,015	0,006	0,05	0,013
Brasil (1)	0,008	0,003	0,02	0,007
Paraguay (2)	0,55	0,18	3,11	0,82
Uruguay (2)	0,18	0,06	0,59	0,19

(1) Para Argentina y Brasil se consideran los aportes anuales de US\$ 27 millones y US\$ 70 millones, respectivamente.

(2) En el caso de Paraguay y Uruguay se consideran los montos disponibles para proyectos por US\$ 48 millones y US\$ 32 millones, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del sitio web WEO data (FMI) de abril 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>, consultado el 14/6/13.

Una evolución semejante se observó en relación a la importancia de los fondos del FOCEM en el presupuesto público de los países del bloque (últimas dos columnas del Cuadro 5). Los montos destinados a proyectos de Paraguay, que representaron en 2005 el 3,1% de los gastos totales del gobierno de dicho país, pasaron a participar con el 0,8% en 2012. En el caso de Uruguay dicha proporción disminuyó de 0,59% a 0,19% durante el mismo período. Estos datos muestran la pérdida de importancia relativa de los montos FOCEM en relación a la ejecución del gasto público en los países más pequeños del bloque.

Es así como los datos muestran que en apenas 6 años la importancia relativa de los fondos se redujo a una tercera parte de lo que se había pensado en el diseño original del FOCEM. A estos niveles, la contribución de los fondos FOCEM a las políticas nacionales se vuelve prácticamente irrelevante. En cambio, en la UE los fondos recibidos, promedio por año, entre 1989 y 2006, equivalieron a 7,1% del gasto público en el caso de Grecia, 5,8% en Portugal, 4,4% en Irlanda y 2,7% en España¹⁶.

La inflación en dólares no sólo produjo un impacto negativo sobre la importancia relativa de los fondos, también tuvo consecuencias directas sobre los proyectos en marcha, dado que en algunos casos se tuvieron que reformular proyectos o pedir más recursos para poder ejecutarlos¹⁷. Si bien esta situación está contemplada en el reglamento del FOCEM, cada caso se analiza de manera particular y no existen mecanismos que permitan considerar el deterioro global del Fondo en términos de la masa de proyectos que se pueden llevar a cabo, lo que eventualmente puede constituirse en fuente de incertidumbre.

A partir de esta situación, en 2012 Argentina presentó una propuesta para ampliar la contribución anual del FOCEM a US\$ 200 millones, pero dicha iniciativa no prosperó dado que Brasil argumentó que era conveniente realizar primero una evaluación del funcionamiento del Fondo y de sus directrices generales, de acuerdo a lo que establece el nuevo reglamento del FOCEM aprobado en 2010 (BID-INTAL, 2012: 63-64).

Criterios para la asignación de los fondos

Más allá del tamaño relativo de los fondos para atender las asimetrías en el MERCOSUR en relación a los de la UE, también se aprecian diferencias en la forma de asignación presupuestaria para reducir las disparidades. Desde su origen, en la creación de fondos estructurales en la UE se le prestó particular atención a las disparidades regionales; es así como la preocupación de Italia por el posible impacto de la integración sobre la región del Mezzogiorno llevó en la década del '50 al establecimiento del Banco de Inversión Europeo, que tuvo la obligación de contribuir al desarrollo regional.

Los fondos estructurales de la Unión Europea tienen un claro enfoque regional, con criterios geográficos basados en datos estadísticos para deter-

¹⁶ Estimaciones propias en base a las cifras de Bouzas y da Motta Veiga (2008) mencionadas anteriormente y datos sobre participación del gasto público entre 1989 y 2006 obtenidos de World Economic Outlook Database del FMI, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>, consultada el 14/7/2013.

¹⁷ Este es el caso del proyecto de interconexión eléctrica de la Provincia de Corrientes, Argentina. En su forma original el proyecto tenía un valor total de US\$ 19,1 millones, de los cuales US\$ 13,1 millones eran aportados por el FOCEM. En su nueva versión, una vez que se aprobaron los recursos adicionales en junio de 2012, el valor total del proyecto era de US\$ 34,2 millones, de los cuales el Fondo aporta US\$ 23,7 millones (BID-INTAL, 2012: 61-62).

minar la elegibilidad, dado que se destinan a las regiones menos desarrolladas, definidas como aquéllas cuyo PIB per cápita promedio se encuentra por debajo del 75% del promedio de la Unión o a regiones con dificultades estructurales específicas (ver Giordano et al 2004:11).

Por su parte, los Fondos de Cohesión tienen como objetivo el crecimiento económico y la convergencia real de los Estados miembros de la UE, cuyo ingreso nacional por habitante es menor al 90% del promedio comunitario.

Durán Lima y Masi (2007: 29) afirman que posiblemente el instrumento más poderoso para reducir las disparidades estructurales en la UE haya sido el criterio para la asignación de fondos que permitió que regiones rezagadas de Italia y Francia, o países de menor desarrollo, como Grecia, España, Portugal e Irlanda, lograran resultados positivos en la reducción de las asimetrías regionales.

En el caso de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR los recursos se asignan por país, pero no existen parámetros para la distribución regional. La asignación, en este sentido, no se realiza con criterios preestablecidos y existe, por tanto, mayor margen para una definición política de la distribución regional de los proyectos financiados por el FOCEM.

La experiencia del FOCEM muestra evidencia mixta. A partir del análisis de los proyectos de infraestructura más grandes (dos en territorio de Paraguay, otros dos en Uruguay y uno en Argentina), se observa que la asignación de fondos se hizo en general hacia las regiones de menor desarrollo relativo dentro de los países del MERCOSUR (Berrettoni y Lucángeli, 2012), pero en el caso de los proyectos de Brasil no ocurrió lo mismo. En la práctica la distribución geográfica de los proyectos de este país aprobados para ser financiados por el FOCEM no responden a un criterio distributivo basado en las asimetrías subnacionales. Los tres proyectos brasileños con ubicación geográfica específica¹⁸ están situados en Estados cuyo PIB per cápita supera al de más de la mitad de los Estados de Brasil: Mato Grosso do Sul, Paraná y Rio Grande do Sul.

La evidencia presentada en la sección II del presente trabajo muestra que las asimetrías a nivel regional son importantes, y que los Estados subnacionales más pobres de Argentina y Brasil tienen ingresos per cápita muy por debajo del Estado subnacional más pobre de Uruguay. Estas grandes des-

En el caso de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR los recursos se asignan por país, pero no existen parámetros para la distribución regional. La asignación, en este sentido, no se realiza con criterios preestablecidos y existe, por tanto, mayor margen para una definición política de la distribución regional de los proyectos financiados por el FOCEM.

¹⁸ Los otros dos proyectos brasileños aprobados, referidos a encadenamientos productivos en los sectores automotriz y de petróleo y gas, no tienen ubicación geográfica determinada.

igualdades regionales en el MERCOSUR llevan a pensar entonces si no sería conveniente la introducción de criterios para asignar fondos por región al estilo de la Unión Europea y no sólo por país, como se hace actualmente en el FOCEM.

VI. Comentarios finales

La política para el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR no escapa a la visión crítica que existe en relación a la forma en que se abordó el tema en América Latina. SELA (2011: 13), a partir de documentos elaborados por distintas instituciones regionales¹⁹, llega a la conclusión de que existe insatisfacción respecto a la forma en que se abordó el tema de las asimetrías en la región. Durán Lima y Masi (2007: 8) afirman que luego de casi cuatro décadas de integración regional en la Comunidad Andina, y de 15 años entre las economías del Mercosur, el saldo en materia de asimetrías “dista mucho de mostrar los resultados deseados”. Rojas Penso (2009: 3) comparte también la postura crítica de los resultados de la aplicación de mecanismos para el tratamiento de las asimetrías en la región y sostiene que luego de casi cinco décadas los objetivos para los cuales fueron creados no se alcanzaron.

Algunos de los problemas que se observan en la región latinoamericana están relacionados, por un lado, con el énfasis excesivo en los aspectos comerciales, donde no se alcanzaron resultados satisfactorios (Rojas Penso, 2009: 3), dejando de lado otros componentes económicos y sociales de la integración. Por otro lado, la experiencia también muestra que el Trato Especial y Diferenciado es una herramienta necesaria pero no suficiente para que los países de menor desarrollo relativo participen en los beneficios de los procesos de integración (SELA, 2011: 12).

En particular, en el caso del MERCOSUR que analiza el presente trabajo, la política para el tratamiento de las asimetrías estuvo definida más por factores coyunturales que por un verdadero convencimiento de atacar desde las políticas regionales las diferencias estructurales entre los países socios.

En la constitución misma del bloque las asimetrías de tamaño y desarrollo relativo fueron directamente ignoradas y sólo luego de más de 10 años de firmado el Tratado de Asunción se instrumentaron las primeras medidas destinadas a corregirlas, a partir de la creación del FOCEM.

Si bien los fondos estructurales representaron una nueva etapa en el MERCOSUR para el tratamiento de las asimetrías, la literatura sostiene que, para que los beneficios de la integración se distribuyan de manera equitativa, se deben destinar recursos “relevantes” que ataquen el problema de las diferencias de tamaño y desarrollo (SELA, 2011: 13). Aunque habría que definir qué se considera “relevante”, es evidente que los fondos no sólo fueron

¹⁹ Entre ellas el mismo SELA y la CEPAL.

poco significativos en la creación del FOCEM, sino que dicha importancia fue decreciendo rápidamente a lo largo del tiempo.

Así es como en el MERCOSUR no parece haber una estrategia de largo plazo para el tratamiento de las asimetrías estructurales, sino, más bien, que la agenda y la instrumentación de medidas parecen estar sujetas a los vaivenes de la coyuntura política y la realidad macroeconómica.

Esta situación contrasta con la experiencia europea, donde la política de cohesión se usó como instrumento para favorecer el consenso en relación al proceso de integración (Bouzas y da Motta Veiga, 2008: 157). Desde el punto de vista práctico, los instrumentos respondieron a los problemas derivados de la ampliación progresiva de la UE y de la profundización de la integración, es decir, a objetivos de largo plazo.

Más allá de superar una agenda dominada por la coyuntura y pensar desde el largo plazo, en el bloque MERCOSUR subsisten problemas estructurales que también deben ser superados. Aunque es indudable que no hay conformidad entre los socios menores en cuanto al balance de costos y beneficios de la integración en el MERCOSUR, las demandas realizadas por estos países demuestran que no existe consenso en cuanto a los factores de integración que afectan los procesos de desarrollo y convergencia en el bloque. Las discusiones en torno a este tema evidenciaron los problemas para la identificación común de la fuente de las asimetrías y para la elaboración de propuestas concretas que hagan del MERCOSUR un instrumento para superar tales diferencias (BID-INTAL, 2007 a: 39).

Estas dificultades probablemente se vuelvan más agudas en el futuro. La ampliación del MERCOSUR significa la necesidad de considerar los problemas de tamaño y desarrollo desde otra perspectiva (sólo para mencionar un ejemplo, la inclusión de Venezuela introduce en el bloque a un país no limítrofe que tiene una estructura productiva que no se parece a ninguna de los socios fundadores) con lo cual el diagnóstico y las propuestas para el tratamiento de las asimetrías se pueden hacer mucho más complejos y difíciles de resolver.



Referencias

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - INSTITUTO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE (BID-INTAL). 2012. *Informe MERCOSUL No.17*. Série Informes. Subregionais de Integração. Buenos Aires.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BID-INTAL). (2011). *Informe MERCOSUR No.16*. Serie informes Subregionales de Integración. Buenos Aires. Diciembre.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BID-INTAL). (2007 a). *Informe MERCOSUR No.12*. Serie informes Subregionales de Integración. Buenos Aires. Diciembre.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BID-INTAL). (2007 b). *Informe MERCOSUR No.11*. Serie informes Subregionales de Integración. Buenos Aires. Enero

Berrettoni D. y J. Lucángeli (2012), “MERCOSUR: Las asimetrías y el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)”, *Revista Integración y Comercio*, Buenos Aires, n°34, pp. 33-44.

Bouzas R. y P.da Motta Veiga (2008), “La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el Mercosur”, en Fernando Masi y María Inés Terra coordinadores, *Asimetrías en el Mercosur ¿Impedimento para el crecimiento?*, Serie Red Mercosur, Montevideo, pp. 131-185.

Bouzas R. (2005), “Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades”, ponencia presentada para el Seminario BID, *MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda*, Río de Janeiro, 6 y 7 de julio de 2005.

Durán Lima J. y F. Masi (2007), “Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur”, Santiago de Chile: CEPAL.

Giordano P., M. Mesquita Moreira y F. Quevedo (2004), “El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional”, Documento de Divulgación INTAL-ITD 26, Buenos Aires.

Peña F. (2004), “Enfoques y propuestas para un MERCOSUR solidario: La cuestión de las asimetrías y las medidas de convergencia estructural”, ponencia presentada en el Seminario sobre *Asimetrías y Medidas de Convergencia en el Mercosur*, realizado en la sede del Mercosur, Montevideo, 26 de Marzo, 2004.

Rojas Penso J. (2009), "Algunas consideraciones en torno al tratamiento de las asimetrías", *Reunión Regional sobre el Tratamiento de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América Latina y el Caribe*, Caracas, Venezuela, 7 de mayo de 2009.

Venables A. (2003), "Winners and losers from regional integration agreements", *The Economic Journal*, v.113, nº 490, pp. 747-761.

Venables A. (2005), "Regional Disparities in Regional Blocs: Theory and Policy", Inter-American Development Bank.

Viner J. (1950), *The Customs Unions Issue*, New York: Carnegie Endowment for International Peace.

Documentos

CEPAL (2012), *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Documento informativo, Santiago de Chile.

IBGE (2012), *Contas Regionais do Brasil 2010*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro.

INE (2011), *Uruguay en cifras 2011*, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo.

PNUD (2012), "Evaluación del Desarrollo Humano en Paraguay en la década 2001-2011", *Cuaderno de Desarrollo Humano # 8*, Paraguay.

PNUD (2010), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Desarrollo Humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*, PNUD Argentina. Buenos Aires.

SELA (2011), "Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe", Secretaría Permanente de la SELA., Caracas.