

# **APORTES**

## **para la Integración Latinoamericana**

AÑO II - Nº 3

DICIEMBRE 1996



**ALCANCES DE LA INTEGRACION  
LATINOAMERICANA  
EN UN MUNDO EN TRANSFORMACION**

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

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

## **para la Integración Latinoamericana**

Año II, N°3

diciembre 1996



**ALCANCES DE LA INTEGRACION  
LATINOAMERICANA  
EN UN MUNDO EN TRANSFORMACION**

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

Hecho el depósito que prescribe la ley 11.723

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

D.N.D.A. N° 701.128

**Diciembre de 1996. Instituto de Integración Latinoamericana - Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - Provincia de Buenos Aires - República Argentina**

Calle 10 N° 1074 (1.900) La Plata - Tel/fax (021) 21-3202

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

**Presidente:** Ing. Luis Julián Lima

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

**Secretario General:** Dr. Claudio Contreras

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**

**Decano:** Dr. Miguel Angel Marafuschi

**Vicedecano:** Dr. Ramiro Pérez Duhalde

**Secretario Académico:** Dr. Claudio Castagnet

**INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA**

**Directora:** Dra. Noemí Beatriz Mellado

**Secretaria:** Lic. María Luciana Ali

**Colaboradores:** Susana Bordoni  
Lorena Baun  
Mariela Peluso

**A P O R T E S**  
*para la Integración Latinoamericana*

**Publicación Periódica del  
Instituto de Integración Latinoamericana**

**Comité Asesor: Referato**

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

**Directora**

Noemí Beatriz Mellado

**Secretarias de Redacción**

María Luciana Ali  
Rita Gajate

## INDICE

<b>Presentación</b> .....	11
<b>SIGNIFICAÇÃO E ALCANCE DE MERCOSUL</b> Por <i>Hélio Jaguaribe</i> .....	15
<b>EL FUTURO INDUSTRIAL DENTRO DEL MERCOSUR</b> Por <i>Adolfo Dorfman</i> .....	31
<b>LOS EMPRESARIOS VENEZOLANOS Y COLOMBIANOS FRENTE A LA INTEGRACION REGIONAL EN LA CUENCA DEL CARIBE</b> Por <i>Rita Giacalone</i> .....	41
<b>TRANSICION DEMOCRATICA Y LA TRANSICION MUNDIAL: APRECIACIONES SOBRE LOS CAMBIOS DE SISTEMA</b> Por <i>María Soledad Méndez Parnes</i> .....	63
<b>LA ZONA FRANCA DE LA PLATA Y SU COMPATIBILIDAD CON EL MERCOSUR. Reseña Bibliográfica del trabajo de investigación del equipo de investigadoras del I.I.L.</b> Directora: <i>Noemí Mellado</i> ; Co-directora: <i>Noemí Olivera</i> ; Integrantes: <i>María Luciana Ali</i> ; <i>Rita Gajate</i> ; <i>María Amelia López</i> ; <i>Mirta Miranda</i> y <i>María Cecilia Zappettini</i> .....	99
<b>INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA</b> Carreras de Postgrado.....	115
Memoria 1996.....	119
Plan de actividades para 1997.....	125

## PRESENTACION

### *“Alcances de la Integración en un mundo en transformación”*

A juzgar por la multiplicidad de acuerdos de libre comercio que se han suscriptos en años recientes, América Latina pareciera haberse decidido a derribar las barreras que la debilitan frente al mundo. Sin embargo la Integración Latinoamericana implica, en nuestro concepto una serie de procesos mucho más profundos y complejos que interesan múltiples escenarios y actores.

Se pretende como objetivo final alcanzar “el mundo”, por tanto América Latina se presenta como un camino para arribar a la meta. No preguntamos, por tanto, cómo debe perfilarse la pretendida integración para que satisfaga, no sólo la necesidad de abatir las barreras al intercambio, sino -y fundamentalmente- las imperiosas carencias de las que sufren nuestros pueblos.

En este contexto *Aportes para la Integración Latinoamericana*, aparece nuevamente reafirmando su propósito de crear un espacio de reflexión profunda para aquellos que visualizan en los procesos de integración alternativas de desarrollo en el marco de la globalización actual.

Posibilitar la difusión de trabajos inéditos es para el Instituto de Integración Latinoamericana, la concreción de su labor académica, investigativa, docente y de extensión. Por ello, en esta nueva entrega, se incluye -junto a la producción de prestigiosos autores- trabajos de escritores noveles, alumnos de la Maestría en Integración Latinoamericana.

Presentamos, sin más, a continuación, el contenido del nuevo número.

**Adolfo Dorfman** en su artículo “El futuro industrial del

Mercosur”, analiza ciertas líneas de acción que los Países Miembros del Mercosur deberían seguir para participar de la actividad económica mundial, resaltando la importancia del factor científico-tecnológico y la necesidad de formar y retener profesionales.

**Hélio Jaguaribe**, en “Significação e alcance de Mercosur”, estudia este mercado integrado en el marco de la globalización y tecnificación mundial.

**Rita Giacalone**, presenta en “Los empresarios venezolanos y colombianos frente a la integración regional en la Cuenca del Caribe”, la posición que algunas asociaciones empresariales colombianas y venezolanas asumieron durante la negociación de los nuevos Acuerdos de Integración.

**María Soledad Méndez Parnes**, alumna de la Maestría de Integración, en su artículo “Transición democrática y la Transición mundial: operaciones sobre los cambios de sistema”; analiza el impacto, la forma y los cambios ideados por los actores relevantes de la región latinoamericana, ante dos procesos sincrónicos de transición: la constitución de un nuevo escenario internacional y los procesos de democratización en América Latina.

Se incluye en este número la reseña bibliográfica del libro “Viabilidad de una Zona Franca en el Gran La Plata y su compatibilidad con el Mercosur”. Trabajo de Investigación realizado por el equipo del Instituto de Integración Latinoamericana, integrado por las Dras. **Rita Gajate**, **Noemi Olivera**, las Lic. **María Luciana Ali**, **María Cecilia Zappettini**, y las Prof. **María Amelia López** y **Mirta Miranda**; bajo la dirección de la Dra. **Noemi B. Mellado**.

Estas elaboraciones se publican con el anhelo de que sean útiles y contribuyan a la fundamentación del estudio de las dimensiones comprometidas en los actuales procesos de cambio.

## LOS AUTORES

**Ing. Adolfo Dorfman:** Ingeniero, Investigador en el campo del desarrollo industrial y la ayuda técnica. Profesor de la Universidad Nacional de Buenos Aires. A prestado sus servicios a la ONU y a la CEPAL.

**Dr. Hélio Jaguaribe;** Abogado y Cientista Político. Doctor Honoris Causa de la Universidad De Mains (RFA). Jefe del Departamento de Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos y Sociales, Profesor en varias Universidades americanas. Entre sus obras publicadas se destacan: "Novo Cenário Internacional", "Sociedades e Cultura", "Alternativas do Brasil", "A proposta Social-Democrata".

**Dra. Rita Giacalone;** Ph. D. (Historia Latinoamericana) Indiana University, M.A. (Historia) Indiana University, Profesora de Historia Universidad Nacional de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como Profesora de la Universidad de los Andes, de la Escuela y Posgrado en Ciencia Política (Mérida, Venezuela). Jefa del Departamento de Análisis Político de la Escuela de Ciencia Política. Presidenta de la Asociación venezolana de Estudios del Caribe. Entre sus obras se destacan: "Estudio Histórico de la Guayana Británica", "Estudios del Caribe" y "Mérida en los siglos XIX y XX: Política, Economía y Sociedad".

**Lic. María Soledad Méndez Parnes;** Licenciada en Ciencia Política, graduada en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Becaria del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Estudiante del segundo año de la Maestría en Integración Latinoamericana de la UNLP.

## SIGNIFICAÇÃO E ALCANCE DE MERCOSUL

HÉLIO JAGUARIBE

SUMARIO: I. Êxito do Tratado de Assunção. Duplo êxito de Mercosul.; II. A problemática contemporânea. Globalização. Discurso e prática ; III. Significação e requisitos. Exportações. Tecnologia. Espaço auto-regulatório. Status internacional. Requisitos de êxito.

### I. ÊXITO DO TRATADO DE ASSUNÇÃO

#### Duplo êxito de Mercosul

O Mercado Comum do Sul -MERCOSUL-, constituído pelo tratado de Assunção, de 1991, firmado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai registra, no curto prazo de cinco anos depois de sua assinatura, dois êxitos, de extrema importância, de caráter respectivamente institucional e comercial.

O êxito institucional consiste na culminação de um processo de integração subregional que, no curso dos últimos trinta anos, converteu um forte antagonismo argentino-brasileiro em uma estreita cooperação econômico-política. Ambos os países herdaram de seu passado colonial as rivalidades e conflitos que opuseram o Império Português ao Império Espanhol. O Império Português aspirava estender-se até a margem esquerda do Rio da Prata, abrangendo a então denominada Província Cisplatina. Essa pretensão era inaceitável pelos espanhóis, notadamente pela população hispânica de há muito estabelecida ao longo de ambas as margens daquele rio. Do longo conflito em torno dessa área surgiria, depois da independência brasileira, a formação, com intervenção britânica, de um terceiro país, o Uruguai.

A segunda etapa do antagonismo argentino-brasileiro se estende, com maior ou menor visibilidade, no curso do século XIX e princípios do XX, ambos os países sustentando, retoricamente, a pretensão a uma hegemonia regional que, de fato, nenhum deles tinha condições reais para efetivar. E ambos os países, decorrentemente,

vendo no outro o inimigo potencial de uma possível guerra.

A última etapa desse processo antagônico está vinculada às vicissitudes iniciais do projeto da hidroelétrica de Itaipú. A partir de um acordo do Brasil com o Paraguai, pela Ata de Iguazú de 1966, firmou-se a deliberação da construção de uma grande hidroelétrica binacional para o aproveitamento das águas do Paraná. Esse projeto, adotado sem prévia consulta à Argentina, pereceu a esta criar-lhe restrições inaceitáveis, à jusante do rio, reduzindo-lhe o volume e, sobretudo, o nível de água, com prejuízo para a navegação e a desejada utilização hidroelétrica de Corpus. Incia-se, então, uma forte pressão diplomática argentina para obstar ao projeto, ignorada pelo Brasil, que persiste em sua execução e constitui, em 1974 a Bi-Nacional de Itaipú. Dá-se, então, início à construção da hidroelétrica, que se constitui em fato consumado, com capacidade prevista para 12.600 Mw.

Depois de atingir um nível bastante exacerbado de antagonismo a controvérsia de Itaipú foi conduzida a um encaminhamento racional e equitativo, mediante ajustes que compatibilizaram a hidroelétrica de Itaipú com as necessidades argentinas, a jusante do Rio. O processo de acordo, iniciado com a Declaração de Iguazú de 30 de novembro de 1985 conduziu, um ano depois, à conversão do antagonismo em un regime de estreita cooperação, através da Ata de Integração Argentino-Brasileira, de 30 de julho de 1986. Um ano mais tarde essa Ata foi convertida, em termos ainda mais amplos, no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Argentino-Brasileiro, de 29 de novembro de 1988. Previu-se a completa integração da economia dos dois países no prazo de dez anos. Pela Ata de Buenos Aires, de 6 de julho de 1990, esse prazo foi audaciosamente reduzido para cinco anos, prevendo-se a entrada em vigor do mercado comum em 1º de janeiro de 1995. Paraguai e Uruguai aderindo ao projeto integrativo firmou-se, o Tratado de Assunção, criando MERCOSUL, um mercado comum integrando os quatro países. O novo regime, com pequenas ressalvas, entrou em vigor na data prevista.

A esse êxito institucional correspondeu um não menor êxito comercial. O intercâmbio comercial entre os parceiros de Mercosul iria acusar um extraordinário incremento. As exportações dos países membros para a sub-região subiram, de US\$ 1,9 bilhão em 1985 para US\$ 9,8 bilhões em 1993. Neste último ano Mercosul absorveu 43% das exportações uruguaias, 39.5% das paraguaias, 26% das argentinas e 14% das brasileiras. Mencione-se, a título de comparação, que as exportações brasileiras para a sub-região, em 1990, representaram apenas 4.2% do total.

O êxito de Mercosul é tanto mais notável quando se leve em conto o curto espaço de tempo no curso do qual esse mercado se consolidou, enquanto resultados equivalentes levaram muito mais tempo na Europa. Esse mesmo êxito está conduzindo a uma dupla ampliação de Mercosul. Ampliação no tocante à abrangência qualitativa do mercado, que conduziu, na recente visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à Argentina, em abril de 1996, a acordos de cooperação nas técnicas espaciais e nucleares e a um aprofundamento da cooperação científico-tecnológica. E ampliação no tocante aos partícipes, com o anunciado ingresso do Chile e o provável futuro ingresso da Bolívia.

## II. A PROBLEMÁTICA CONTEMPORÂNEA

### Globalização

A unificação econômico-tecnológica do planeta está conduzindo a uma correspondente globalização. A tecnologia proporciona, atualmente, uma comunicação instantânea entre os países mais distantes, fazendo de sorte a que todos participem do cotidiano de todos, com os decorrentes efeitos de demonstração.

Esse mesmo processo de comunicação instantânea, apoiado por meios de transporte extremamente rápidos, conduziram a uma descentralização do processo produtivo, permitindo a otimização de facilidades locais. Assim, automóveis e outros itens complexos

da indústria contemporânea tem suas peças produzidas em diferentes sítios, para montagem final em também diferentes sítios. Concomitantemente, as grandes empresas se transnacionalizam. É interessante observar, no tocante a este processo, que as multinacionais se iniciaram como uma rede de filiais situadas em diversos países, para vantagens alfandegárias, a serviço de uma matriz que conservava suas características nacionais. A concorrência entre as grandes empresas forçou as multinacionais a se tornarem, efetivamente, transnacionais, cada agência, em seu respectivo país, buscando condições otimizantes de produção e comercialização, em concorrência umas com as outras, dentro da mesma transnacional.

Essa nova ordem de coisas conduziu a um revigoramento do liberalismo econômico, em detrimento das opções nacionalistas e autárquicas subseqüentes à crise dos anos 30, assim como em detrimento das experiências socializantes, de influência marxista ou não.

A globalização da economia nas condições precedentemente referidas, conduziu, por um lado, a um grande aumento de eficiência e de competitividade internacional. Mas também conduziu a efeitos que já se haviam feito sentir no liberalismo do século XIX: concentração da riqueza nos países e grupos de mais alta tecnologia, desemprego nas periferias, pela competição externa e nos países centrais, pelos deslocamentos tecnológicos. Diversamente do ocorrido no século XIX, em que o desemprego agrícola, gerado pela tecnificação da lavoura, foi em larga medida compensado pela expansão do emprego industrial (outra parcela conduzindo à emigração para as Américas), a criação de novos empregos decorrentes da expansão tecnológica se revela estruturalmente inferior ao desemprego que provoca, ademais de reduzir, particularmente, os postos de trabalho braçal ou de baixa tecnologia, tendo se reduzido substancialmente o espaço para a emigração.

Os efeitos negativos da globalização e da tecnologia contemporâneas não podem, uma vez mais diversamente do que

ocorreu na primeira metade do século XX, ser corrigidos por protecionismos autarquistas. Estes conduzem a formas crescentes de obsolescência econômico-tecnológica que resultam insuportáveis para os países que tentem essa via. Surge então o problema de como tirar proveito das condições decorrentes da globalização e da tecnificação em pagar um insuportável preço de desindustrialização e de desemprego.

### Discurso e prática

A observação da conduta real dos países centrais, nas presentes condições do mundo, revela um intervalo significativo entre seu discurso e sua prática. O discurso é uniformemente liberal, senão neoliberal. Na prática, entretanto, que os Estados Unidos ou o Japão, quer os Europeus, adotam diversas limitações a uma irrestrita liberalização, através da imposição de sobretaxas aduaneiras a pretexto de um “damping” definido em função do próprio interesse nacional, ou mediante fortes subsídios, como na agricultura europeia.

Na verdade, o efetivo regime que presentemente regula a economia mundial pode ser definido como o de um liberalismo pragmático. Liberalismo como base do sistema. Mas pragmatismo na seletiva introdução de diversas modalidades protetivas, como as precedentemente referidas.

Os países de menor desenvolvimento relativo necessitam adotar uma visão lúcida no seu relacionamento internacional. Um liberalismo integral, que nem os países centrais efetivamente praticam, tem inevitáveis efeitos desindustrializantes e desempregadores. Por outro lado, a preservação de projetos de autarquia nacionalista acarreta insustentáveis efeitos de obsolescência e de perda de competitividade.

O liberalismo pragmático, para tais países, consiste numa fina dosagem de liberalismo básico e de protecionismo seletivo, exercida em dois níveis. Trata-se, por um lado, de submeter à competitividade internacional o conjunto da economia, forçando-a, assim, a se modernizar e a elevar sua própria competitividade, notadamente nos

setores em que se disponha de condições mais favoráveis. Mas trata-se, também, de identificar aqueles setores que, em se lhes dando oportunidades e proteção, poderão, em prazos previsíveis, atingir satisfatórios níveis de competitividade.

Um segundo e distinto nível da questão se relaciona com uma complexa equação, a equação qualidade de vida versus competitividade. Por razões culturais e outras, determinados países conduzem às últimas conseqüências sua busca de suprema competitividade, relegando a plano secundário e à esfera privada, a questão da qualidade de vida. Outros países, diversamente, privilegiam, em suas políticas, um elevado patamar de qualidade de vida, buscando o mais alto nível de competitividade que tal opção lhes permita. Para fins de ilustração poder-se-ia mencionar a oposição entre o modo de vida japonês e o modo de vida italiano.

É evidente, em tal questão, que não há respostas abstratas possíveis. A equação qualidade de vida-competitividade tem de ser armada e resolvida por cada sociedade. Pode-se dizer, entretanto, que é lícito a um país, na medida em que disponha de condições para fazê-lo de forma não autodetrimental, defender sua qualidade de vida, relativamente as exportações de países que somente maximizem produtividade, através de um prudente protecionismo

Como fazê-lo de um modo geral? É aí que intervêm as condições que viabilizem a preservação de mais altos níveis de qualidade de vida através de protecionismos prudentes. Um dos requisitos para cada creio d'a dispor de massa crítica econômico-populacional, o que países isolados praticamente não podem mais alcançar. Chegamos, assim, a outro importante aspeto da economia contemporânea, que é a formação de grandes blocos.

Se considerarmos os três grandes blocos atuais e inserirmos as duas maiores economias do mundo, em termos de PIB e de valor de exportações, teremos o seguinte quadro:

## APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

BLOCOS E GRANDES PAÍSES	PIB, 1994 US\$ BILHÕES	EXPORTAÇÕES 1993 US\$ BILHÕES
UNIÃO EUROPEIA	6.681	1.487 (39%)
ESTADOS UNIDOS	5.920	465 (12%)
NAFTA	6.810	628 (17%)
JAPÃO	3.671	340 ( 9%)
MERCOSUL	607	51 ( 1%)

Fonte: Projeto Mercosul, IEPES, 1995, pg.4

Dentro da massa crítica econômica e populacional de que dispõem, os grandes blocos podem, apesar de seu discurso irrestritamente liberal, adotar, prudentemente, o protecionismo seletivo que lhes convenha, o que efetivamente por eles tem sido feito. Há que levar em conta, assim mesmo, que as tendências evolutivas projetáveis para os próximos 25 anos indicam dramáticas modificações nas posições relativas da economia mundial. Essas modificações deverão conduzir para o topo da economia um grupo de países asiáticos, seis dos quais figurarão entre as dez maiores economias do mundo.

Estudo do Dr. Richard Halloran (*The Rising East, in Foreign Policy, p.3-21, N° 102, Spring 1996*) para o PIB das dez maiores economias mundiais, calculado em termos de Paridade de Poder Aquisitivo (Purchasing Power Parity) apresenta o seguinte quadro:

ORDEM 1995	PAÍS	US\$ MILHÕES 1995	US\$ MILHÕES 2020	ORDEM 2020
( 1)	ESTADOS UNIDOS	6.910	13.470	( 2)
( 2)	CHINA	3.205	20.004	( 1)
( 3)	JAPÃO	2.525	5.052	( 3)
( 4)	ALEMANHA	1.380	-----	( 7)
( 5)	INDIA	1.320	4.802	( 4)
( 6)	FRANÇA	1.109	-----	( 9)
( 7)	BRASIL	910	-----	(10)
( 8)	INDONÉSIA	600	4.157	( 5)
( 9)	CORÉIA DO SUL	547	3.412	( 6)
(10)	TAILÂNDIA	382	-----	( 8)

Esse resultado decorre de uma combinação de fatores entre os quais avultam, por um lado, a disciplina de trabalho, a alta taxa de poupança e a boa orientação macroeconômica das economias asiáticas. Por outro lado e em função das circunstâncias precedentemente referidas, tal resultado decorre da atratividade que tais economias apresentam para o capital estrangeiro. Conforme estimativas do Banco Mundial, citadas no referido trabalho de Halloran, os investimentos diretos na Ásia subiram de US\$ 1,3 bilhão em 1980 para US\$ 42,7 bilhões em 1994.

Os dados e as considerações precedentes permitem, agora, que se busque determinar a significação de Mercosul, no mundo e para seus partícipes e os requisitos de que depende a iniciativa para consolidar seus êxitos.

### III. SIGNIFICAÇÃO E REQUISITOS

#### Exportações

Como se viu pelo quadro comparativo dos grandes blocos, Mercosul é, internacionalmente, um mini-macromercado. Seu PIB é pouco mais de 10% do das Estados Unidos e menos de 10% do da União Européia. Sua posição exportadora representa apenas 1% da mundial, contra os quase 40% da União Européia. Isto não obstante, Mercosul é extremamente significativo para seus membros.

No quadro a seguir apresenta-se a estimativa do crescimento das exportações dos quatro membros de Mercosul, com a taxa da parcela dirigida para o própria Mercosul, para o no 2000.

PAIS	CRESCIMENTO GERAL DAS EXPORTAÇÕES -%-	CRESCIMENTO PARA MERCOSUL -%-
ARGENTINA	214	636
BRASIL	274	483
PARAGUAI	445	427
URUGUAI	209	317

Fonte: elaboração própria

Como se observa por esse quadro, a taxa de crescimento das exportações dos membros de Mercosul, com exceção do caso do Paraguai, é significativamente maior para a própria sub-região do que para o conjunto do mundo. O grande importador de Mercosul é o Brasil, que responde pelo forte incremento das exportações argentinas. O próprio Brasil, todavia, se beneficia marcadamente do mercado do Sul, particularmente por suas exportações para a Argentina.

### **Tecnologia**

Sem embargo da alta relevância de que se reveste Mercosul para o comércio internacional de seus membros, a área de cooperação científico-tecnológica é, provavelmente, a que irá proporcionar maiores para os países partícipes. Para se compreender a relevância da cooperação científico-tecnológica no âmbito de Mercosul importa levar em conta duas ordens de considerações. De um lado, há que ter em vista a óbvia predominância assumida pela ciência e pela tecnologia como fatores determinativos do desenvolvimento econômico-social nas condições contemporâneas e, mais ainda, nas que se descortina para o século entrante.

Tendo em vista essa predominância, a segunda consideração a levar em conta diz respeito ao fato de que, precisamente por causa de tal predominância, o recente desenvolvimento científico-tecnológico tem sido realizado sob a proteção de forte sigilo. A pesquisa de ponta se realiza menos nas grandes universidades, como ocorria em décadas passadas mas, cada vez mais, no restrito âmbito dos laboratórios das grandes transnacionais.

A partir do Renascimento e, notadamente, da Ilustração, desenvolveu-se a idéia de que o saber era algo de aberto à comunidade dos estudiosos. As grandes universidades européia e norte-americanas, detentoras da maior parcela do saber científico e de suas implicações tecnológicas, estavam abertas a todos os estudiosos qualificados para a compreensão desse saber. As Universidades de nossos dias continuam, felizmente, abertas à comunidade dos estudiosos. Mas o

saber de ponta está crescentemente, sendo desenvolvido no âmbito restrito e sigiloso dos laboratórios privados das grandes transnacionais, precisamente para habilitá-las ao imediato acesso às implicações tecnológicas da inovação científica e à decorrente utilização comercial prioritária de tais inovações.

Ante essas novas condições, os países que se situam em nível médio de capacitação científico-tecnológica, como Brasil e Argentina, tendem a ser cada vez mais compelidos a comprar seu desenvolvimento tecnológico das grandes transnacionais e depender dos países cêntricos para tais fins. Gera-se, com isto, um neocolonialismo científico-tecnológico que se substitui ao antigo colonialismo mercantil. Ademais da decorrente dependência econômica, essas novas condições conduzem à deliberada exclusão, para os países periféricos, dos setores tecnológicos em que os países centrais pretendem preservar condições monopolistas, como ocorre, entre outras, nas tecnologias especiais e nucleares.

Contendo, em conjunto, com mais de 40 mil cientistas e aplicando, correntemente, cerca de US\$ 4 bilhões por ano em pesquisa, Brasil e Argentina, em conjunto, dispõem de significativo potencial científico-tecnológico. Mercosul, promovendo a cooperação científico-tecnológica de seus membros, permite a obtenção de massa crítica em áreas do saber que não seriam alcançáveis, isoladamente, por tais países. É de registrar-se a relevância dos acordos recém-firmados pelo Brasil e pela Argentina, por ocasião da visita do Presidente Cardoso a Buenos Aires, em abril de 1996, em matéria de cooperação espacial e nuclear. Menciona-se o fato de que uma significativa elevação do patamar do "know how" científico-tecnológico, por parte dos membros de Mercosul, ademais das vantagens diretas que alcancem, lhes proporciona correspondente elevação de seu nível de negociação com os países centrais e as grandes transnacionais, rompendo as barreiras do sigilo na medida em que se vão tornando irrelevantes.

### **Espaço auto-regulatório**

Como foi precedentemente observado os mega-mercados regionais ampliam, significativamente, a capacidade auto-regulatória de seus membros. Mencione-se, por exemplo, o caso do superprotecionismo agrícola de Europa, tão caro, particularmente, para um país como a França. É evidente que nenhum país europeu isoladamente, inclusive a França, poderia por em vigor esse protecionismo agrícola. No âmbito da União Européia, entretanto, tais países vêm demonstrando a capacidade de mantê-lo, a despeito de fortes pressões mundiais contra o mesmo.

Mercosul, como já se mencionou, é um mini-macromercado. Não dispõe, obviamente, da massa de ingresso e de população comparável à União Européia ou à NAFTA. Isto não obstante, como o revelam os dados de exportação, Mercosul, ainda que não excludentemente, é um âmbito perfeitamente apropriado para dar atendimento às necessidades básicas de seus membros, entre outras razões porque a significação internacional de cada um deles também ainda é modesta. Nessas condições, Mercosul se constitui no principal instrumento de que dispõem seus partícipes para exercer, prudentemente, um liberalismo pragmático, que preserve, dentro de apropriados limites de exequibilidade, seus desejados patamares de qualidade de vida e a futura expansão de setores ainda não internacionalmente competitivos, mas aptos a atingir tal competitividade dentro de prazos previsíveis.

### **Status internacional**

As considerações precedentes permitem avaliar a significativa medida em que Mercosul eleva a capacidade de negociação internacional de seus membros. Pequenos países, como Paraguai e Uruguai, passam a ter o respaldo do relativamente grande Mercado do Sul. Mesmo o Brasil, com dimensões semicontinentais e um peso próprio econômico não desprezível, alcança, com Mercosul, uma relevância internacional mais do que proporcional à simples soma

aritmética dos recursos econômicos e das populações resultantes do Mercado do Sul. Graças a sua relevância internacional Mercosul está iniciando um proveitoso diálogo com a União Européia e com NAFTA, bem como com os países integrantes desses macro-mercados, ademais de com o Japão e outros países.

É matéria a ser objeto de cuidadosa análise a forma pela qual acordos de livre comércio com a U.E. e NAFTA sejam compatíveis com as vantagens decorrentes de uma tarifa externa comum em Mercosul. Essa matéria exige um complexo estudo econômico-fiscal que se situa fora de minha área de competência. Com essa ressalva, permitir-me-ia duas ordens de considerações. A primeira seria no sentido de sustentar a manutenção de preferência tarifária externa para os membros de Mercosul, sob pena de se eliminar uma das características básicas desse mercado comum. A segunda seria no sentido de privilegiar o relacionamento Mercosul-União Européia, relativamente a terceiros blocos.

Ultrapassaria a bitola deste breve estudo enumerar e justificar mais amplamente as razões preferência de Mercosul pela União Européia. Mencionarei apenas três aspectos que considero essenciais. O primeiro se refere ao fato de que a brecha econômico-tecnológica que separa Mercosul dos blocos e países de alto desenvolvimento é menor em relação à Europa de que em relação aos Estados Unidos. Um país como o Brasil, membro de Mercosul, para citar um exemplo, dispõe de condições econômico-tecnológicas iguais ou superiores às de vários países europeus. O relacionamento Mercosul-União Européia é, assim, mais equilibrado e menos assimétrico do que com os Estados Unidos, que são o núcleo de NAFTA.

O segundo aspecto a considerar é de caráter cultural. Tanto a América Latina como a Saxônica são filhas da Europa e continuadoras, em termos próprios, da cultura européia. A cultura européia, todavia, apresenta múltiplas diferenciações, em função dos países componentes e de outros fatores. Particularmente relevante é a diferenciação que distingue a cultura do que se pode denominar de

Europa Continental da cultura Anglo-Saxônica. Essa diferenciação se nota no tocante às duas Américas, sendo obviamente de caráter Saxônico a cultura norte-americana e de caráter Continental a latino-americana, particularmente com relação aos países de Mercosul.

Em terceiro lugar, “las but not least”, mencionaria a extrema importância de que se reveste o fato de a União Européia ser expressão de um conjunto de países, com diversos centros dinâmicos e interesses políticos diferenciados e, por isso mesmo, ser um sistema destituído de aspirações e possibilidades para o exercício de uma hegemonia mundial, enquanto, obviamente, NAFTA é uma designação que encobre um único centro dinâmico, os Estados Unidos, que são a única superpotência que se manteve depois do fim da guerra fria. É obvio, do ponto de vista de Mercosul e de seus países membros, que um estreito relacionamento com a União Européia não envolve os riscos de dependência que são inevitavelmente subjacentes em qualquer relacionamento com a remanescente superpotência.

### Requisitos de êxito

Mercosul tem sido uma iniciativa extremamente exitosa, como precedentemente se observou. Esse êxito, entretanto, depende de que continuem sendo atendidos e venham a ser aprofundados os requisitos de que depende. Esses requisitos podem, *grosso modo*, ser diferenciados em duas categorias: as de caráter operacional e as de caráter institucional.

Operacionalmente, Mercosul necessita se revelar, não necessariamente no curto prazo, conveniente para todos os partícipes. É indispensável que resulte claro, para todos, que é melhor pertencer a Mercosul de que não pertencer. Isto significa que Mercosul deve ser um relevante espaço para as exportações de todos os membros, deve ser um importante instrumento para **joint ventures** e iniciativas de cooperação em diversas áreas, notadamente na científico-tecnológica.

É necessário ampliar e aprofundar a cooperação entre empresas e instituições de pesquisa e ensino. Na verdade, pouco se tem feito no campo da cooperação acadêmica. Instituições específicas, entre as quais me permitiria citar meu Instituto, o Instituto de Estudos Políticos e Sociais, mantêm estreita cooperação com outras instituições dos países membros. Essa cooperação, entretanto, ainda é muito insuficiente no que diz respeito a grandes universidades da sub-região.

Haveria, igualmente, que ampliar e aprofundar o conhecimento recíproco dos partícipes, através da mídia e do turismo. Necessitaríamos de importantes publicações periódicas que mantivessem o público dos quatro países reciprocamente informado.

Presentemente, entretanto, o maior déficit se faz sentir na dimensão institucional. Mercosul, como instituição, deliberadamente tem evitado a criação de órgãos transnacionais. Opera na base do continuado consenso das chancelarias, com uma secretaria meramente incumbida do arquivamento dos documentos coletivos.

Não pretendo, neste breve estudo, entrar no mérito da questão da constituição de autoridades transnacionais em Mercosul, a semelhança da prática adotada pela União Européia. Salientarei, apenas, indispensabilidade, a curto prazo, da necessidade de se constituir um sistema judiciário comunitário, para dirimir controvérsias transnacionais. Tais controvérsias são inevitáveis, a partir da expansão de empreendimentos multinacionais. Deixar que os foros nacionais intervenham em tais controvérsias é contrário à formação de uma comunidade econômico-tecnológica e destruiria Mercosul.

Minha segunda observação seria no sentido de se ampliar as atribuições da Secretaria de Mercosul, de sorte a compatibilizá-la com a rápida expansão do mercado comum e a crescente massa de deliberações mandatárias já adotadas e que virão a ser adotadas no futuro próximo.

Concluo estas breves considerações salientando, por um lado, o excepcional êxito já atingido por Mercosul, desde 1º de janeiro de 1995 e, por outro, minha convicção de que Mercosul é o mais importante instrumento internacional e que dispõem os países partícipes, graças ao qual estão logrando melhor e mais significativa inserção no atual sistema internacional.

## EL FUTURO INDUSTRIAL DENTRO DEL MERCOSUR

*ADOLFO DORFMAN*

Es un hecho bien documentado, que pocos centenares de grandes corporaciones transnacionales controlan -directa o indirectamente- no menos de una tercera parte de la producción global sumada de todos los países de la tierra, y más que otro tanto del comercio internacional tiene lugar entre las filiales de las mismas, esparcidas por el globo.

Teniendo en cuenta la ola de fusiones y combinaciones entre las empresas gigantes y los frecuentes directorios cruzados de aquellas, el escalofriante corolario de lo anterior es que pocos millares de personas -una por cada uno o dos millones de habitantes- controlan la actividad económica mundial y deciden qué, dónde, cuándo, cuánto y para quiénes, se ha de producir y comerciar .

La situación en América Latina muestra un paralelo cuantitativo similar al que se nota a escala mundial, sobre todo en ciertos campos, como por ejemplo el automotriz.

Ante esa realidad, es legítimo preguntarse si acaso les quedan a nuestros países algunas posibilidades de decisión autónoma para fijar los parámetros que permitan la instalación y funcionamiento de industrias con perspectivas de desarrollarse y perdurar.

La respuesta es que, si bien los grados de libertad son muy escasos, existen señales promisorias en el sentido de que -si se los sabe interpretar y aprovechar correctamente- pueden conducir a resultados fructíferos.

El objeto de este brevísimo esbozo, no es un listado de tales industrias. Por otra parte, éste variará a medida que se modifiquen los principales condicionamientos tecnológicos, de la posición del país en el comercio internacional, del volumen y estructura del ingreso, de factores institucionales, de las políticas que se adopten.

Sólo nos proponemos sugerir algunas líneas de acción que podrían resultar provechosas.

Desde el comienzo conviene recalcar que para lograr la eficiencia en la producción - y de allí ventajas competitivas tanto en los mercados externos como en el interior del espacio nacional o de un mercado común- sería erróneo cifrar todo en la disminución de los costos laborales. Las estadísticas del Censo Industrial de 1985 muestran que la incidencia de las remuneraciones sobre el valor agregado, para el conjunto del sector, es del orden del 25 %.<sup>1</sup> Ello significa que sobre el valor del producto colocado en el mercado (incluidos todos los costos adicionales), no pasa del 10-15%. Cualquier esfuerzo para reducir aquella masa salarial -por drástico que sea- redundar en un descenso muy poco significativo del precio final. Ello sin contar los costos sociales que conlleva y los aspectos éticos. Mucha mayor repercusión tendrán medidas enfocadas a mejorar el equipamiento en bienes de capital, a la selección del proceso más adecuado de producción, a la más eficiente organización (incluida la del trabajo), a la acción gerencial ("management"). Para ser eficaces, ese conjunto de medidas tendrá que ser sistémico y abarcativo.

El factor científico-tecnológico, adquiere particular importancia en estos tiempos de rápidos cambios y progresos en múltiples direcciones. Lo anterior pone de relieve la necesidad de formar y retener a los profesionales dedicados a esas tareas, con un concepto multi e interdisciplinario. Los dos conceptos son importantes, pero el retener es crucial.

Evitar que se vayan del país, crear condiciones propicias para que su acción se desarrolle y fructifique, es el elemento crítico en todo proceso de modernización de la sociedad.

---

<sup>1</sup> Los datos del Censo de 1994 dan una cifra del 40%. Ella es, evidentemente exagerada, porque el promedio 1954/85 es inferior al 30%, y las condiciones laborales imperantes no autorizan a pensar en semejante aumento.

A ese respecto, conviene observar que -contrariamente a lo que sucede con las exportaciones de bienes y servicios, por cuyo concepto se recibe una contrapartida en divisas que recibe el país- la "exportación" (o expulsión) de "cerebros", transita vías muy diferentes. Su consecuencia se traduce en pérdidas netas para la economía nacional, por tres conceptos:

1. se han malbaratado las altas sumas, que significó la educación, formación profesional y en el campo de la investigación (posgrado) de los sujetos que emigran;
2. conspira contra la formación de una "masa crítica" interdisciplinaria, que pudiera asegurar una sólida base para el lanzamiento de nuevas -y progresistas- actividades industriales;
3. son frecuentes los casos en que los científicos y técnicos argentinos que emigran, acceden en el exterior a posiciones importantes en empresas líderes donde promueven innovaciones tecnológicas, éstas quedan incorporadas en bienes y servicios que la Argentina importa, pagando por ellos altos precios.

En este campo, sin menospreciar la importante labor que pueden -y deben- cumplir las empresas productoras (sean ellas públicas o privadas), resalta el papel estratégico del Estado. Le incumbe -de manera sobresaliente- la ininterrumpida y siempre perfeccionada tarea de proveer la enseñanza a todos los niveles. La de posgrado e investigación debería ocupar un lugar muy destacado.

Aquí se abren importantes perspectivas, por la vía de una más estrecha colaboración entre las instituciones que corresponda, tanto dentro del país como regionalmente. Debe reconocerse que, a ese respecto, estamos muy atrasados.

Lo anterior, cobra especial significado cuando se piensa en que las industrias con mayores posibilidades para triunfar son precisamente aquellas que pertenecen a la categoría de las de "conocimiento o -cerebro- intensivas".

Muchas entre ellas requieren muy modestas inversiones (no son, en este sentido, "capital intensivas") y están en condiciones de captar oportunidades en el campo productivo que, ya sea por su gran especificidad o limitado mercado, no ofrecen interés para las grandes empresas del ramo. De allí que se presten para ser operadas por las que suelen denominarse PYMES. Pero, entiéndase bien, no en el sentido que se le da comúnmente. Serán por su tamaño pequeñas o mediano-pequeñas empresas que hagan uso intensivo del conocimiento científico-tecnológico y no -como sucede ahora- en desmesurada medida de mano de obra poco calificada.

Algunas ramas componentes del complejo electrónico y la amplia gama aceptada en la biotecnología, ofrecen buenos ejemplos de los posibles campos de acción. Algunas ya están en curso de explotación, otras todavía por materializarse. Todas presentan horizontes promisorios.

En cuanto a las exportaciones argentinas al Mercosur, en 1995 las MOI (manufacturas de origen industrial) superan ligeramente el 40%. Sin embargo, téngase en cuenta que una importante proporción de ese total corresponde a vehículos automotores y sus componentes. La asimetría del comercio Argentina-Brasil (importa principalmente bienes de capital y productos intermedios) queda parcialmente equilibrada debido a la casi compensación de las transacciones en el campo automotor. Este es un excelente ejemplo de una decisión empresarial, en el marco macro, diseñado por los gobiernos del área.

Muchos de los productos del MOA (manufacturas de origen agropecuario) que exporta la Argentina, han experimentado un grado muy pequeño de elaboración, mediante tecnologías relativamente poco sofisticadas. De allí que el valor agregado que aportan sea escaso y no de superior "calidad".

Algunas cifras ayudarán a aclarar ese fenómeno. La relación entre las exportaciones argentinas y las importaciones del Mercosur

es, aproximadamente, la siguiente<sup>2</sup>: productos primarios y alimentos no elaborados, más del 59%; alimentos elaborados y bebidas, un 18%.

La evolución de los valores y la estructura del intercambio comercial argentino dentro del Mercosur, ha sido la siguiente:

*Cuadro 1*

**Intercambio comercial argentino dentro del Mercosur  
% del Total<sup>3</sup>.**

	1990	1995*
<b>Exportaciones</b>	14,8	32,0
<b>Importaciones</b>	21,5	22,6

\* Primeros 10 meses

Se destaca el aumento de las exportaciones. El mercado brasileño actuó como principal resorte, ya que de absorber algo más del 12% de nuestras exportaciones en 1990, pasa al 27% en 1995<sup>4</sup>. Desde principios de 1993 a mediados de 1995, su magnitud más que triplica.

En cuanto a la situación de la industria argentina su debilitamiento como factor dinámico de crecimiento y empleo, que, cumplió por tantas décadas en la Argentina, es notorio. En lo que sigue se dará alguna información, que revela ese permanente deterioro.

El índice de producción y empleo industrial, que compiló el INDEC entre 1979 y 1990, muestra como -después de algunas subidas en la década de los 70- el volumen de la producción al final del período, prácticamente iguala al del comienzo. Ello ocurre con fuertes bajas en el empleo de fuerza de trabajo (pierde una tercera parte entre 1970 y 1990), acompañadas de importantes aumentos en el consumo de energía eléctrica.

<sup>2</sup> "La industria argentina de alimentos y bebidas." Buenos Aires, mayo 1996, serie difusión N° SAPYA.

<sup>3</sup> "Coyuntura y Desarrollo", FIDE, dic. 1995, N° 206, pág. 23.

<sup>4</sup> *Ibidem*, agosto 1995, N° 204, gráfico pág.13

Aquel índice se basaba sobre unos 1.100 establecimientos representativos de mediana y gran industria, que abarcaban proporciones muy importantes de la producción y del empleo. A partir de 1990 ese cálculo se ha abandonado, reemplazándose por otro, cuya estructura y valores para el período en que rigen no se han dado a conocer.

Aún con esa falla se sabe -como se indica más abajo- que lejos de constituir una fuente de absorción del empleo, nuestra industria se ha convertido en expulsora neta. Por consiguiente, no puede esperarse que vaya a paliar el serio problema de desempleo, subempleo y mal empleo.

Es el momento oportuno para reflexionar acerca de la posición que ocupa la industria argentina dentro de Latinoamérica. Como se sabe, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial -al finalizar la década de los años 30- se situaba muy por delante de la brasileña y la mexicana.

La situación se ha invertido ahora, colocándose en un menguado tercer lugar.

Concretamente respecto al Brasil, el más reciente Anuario de ONUDI<sup>5</sup> presenta un cuadro francamente desalentador. En valores constantes, en el período entre 1980 y 1993, el valor agregado del sector industrial brasileño casi duplica el de Argentina.

Agréguese a lo anterior que aquel valor agregado aumenta apenas un 10% en ese período en la Argentina y que, según los índices industriales del INDEC a los que se hace referencia más arriba, la producción industrial hacia 1990 apenas iguala a la de 1970.

Pero interesa también indagar en la estructura del sector industrial. En la Argentina, el estratégico subsector electro-

---

<sup>5</sup> "Desarrollo Industrial", ONUDI, informe mundial 1995.

## APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

metalmecánico (que engloba actividades tan fundamentales como las metalúrgicas básicas y la fabricación de maquinaria y equipos) pasa de representar un 40% del total en 1980 al 25% en 1993. Entretanto en el Brasil, para las mismas fechas, se tiene respectivamente 36% y 40% (si bien baja en valores absolutos).

Otros indicadores no son menos preocupantes. Así, el índice de "especialización tecnológica" es muy inferior en la Argentina que en el Brasil, y sigue en descenso. El Cuadro 2, derivado de los cálculos de CEPAL,<sup>6</sup> lo demuestra a la perfección.

### Cuadro 2

#### Magnitud y variaciones de los índices de especialización tecnológica

	Argentina	Brasil
Quinquenio 1977/81	casi 0,13	casi 0,26
Quinquenio 1982/86	0,11	" 0,30
Quinquenio 1987/91	0,08	" 0,31
Trienio 1992/94	0,09	0,23

Mientras el índice baja acentuadamente en la Argentina, éste se mantiene -con pocas fluctuaciones- en el Brasil. El primer quinquenio Brasil duplica a la Argentina, pero en el último trienio casi la triplica.

Entretanto, en el lapso estudiado, México comienza con 0,50, para terminar con 1,63. Muy por encima de Brasil y Argentina, con amplísima brecha respecto a los demás países de América Latina y el Caribe.

La contribución del sector industrial al PBI ha caído pronunciadamente, igual que el empleo respecto al PEA. Entre 1973

<sup>6</sup> CEPAL "Desarrollo productivo" N° 33, Santiago de Chile, 1996, cuadro 4, pág. 21.

y 1984 el empleo en cifras absolutas, prácticamente se mantuvo, aunque aumenta en forma acelerada la fuerza motriz instalada, que era de 6,8 millones HP en 1974, pasando a casi 10 millones en 1985. En 1995 aún no se han computado esos valores. La electrificación aumenta significativamente en ese lapso, si bien con tasas algo inferiores al período precedente.

En cuanto a la estructura del valor de producción industrial, en los subsectores más importantes se han producido oscilaciones y descensos.

*Cuadro 3*

**Proporciones en el valor de la producción  
de los subsectores más importantes (en porcentajes)**

	1993	1984	1973
Alimentación*	> 28,0	24	27
Téxtil y vestuario**	6,5	12,5	13
Electrometalmecánico	< 28,0	27,5	31,5
Productos químicos y afines	20,5	26,5	< 19
<b>TOTAL</b>	100	100	100

\* Incluye bebidas y tabaco

\*\* Incluye calzado

No pueden compararse los valores absolutos de la producción debido a las grandes diferencias en los signos monetarios entre las fechas consideradas. Cualquier ajuste con el índice de precios no agropecuarios al por mayor sería aleatorio.

Los datos del Censo de 1994 son alarmantes, confirmando la observación de la realidad. Los puestos de trabajo en la industria manufacturera han descendido más del 20% entre 1984 y 1993 (por encima de la caída en los establecimientos). El total registrado supera sólo ligeramente a 1 millón de personas. Si se computaran las horas trabajadas, la caída sería más pronunciada debido al empleo a tiempo parcial.

El referido descenso se verifica en todos los estratos ocupacionales unitarios (pequeños y grandes) y es más pronunciado en algunos subsectores estratégicos, como el electrometalmecánico.

Merece especial análisis las estructuras empresariales que podrían recomendarse para recomponer, "aggiornata", las estructuras empresariales en la industria. En ese enfoque, deberían considerarse las serias restricciones que imponen las formas oligopólicas existentes, y su alta dependencia de decisiones que se toman en los centros del poder económico.

De todas maneras, las "joint ventures" a nivel regional proveerían un instrumento idóneo que los gobiernos harían bien en privilegiar. La coparticipación Argentina/Brasil ofrece las principales posibilidades. En los pocos casos existentes en América Latina, a menudo concurren diversas asociaciones extraregionales, de cualquier forma ellas no se ajustan del todo a los requerimientos que se esbozan más arriba.

Necesitan, además de una homologación jurídica, medidas diseñadas especialmente a efectos de asegurar su exitoso funcionamiento y la participación de empresas pequeñas y mediano-pequeñas.

Es ésta una "asignatura pendiente" que no debe quedar demorada por mucho tiempo más.

**LOS EMPRESARIOS VENEZOLANOS Y COLOMBIANOS  
FRENTE A LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA  
CUENCA DEL CARIBE**

*RITA GIACALONE*

La Cuenca del Caribe ocupa un lugar especial dentro de la agenda de la política exterior de Venezuela y Colombia. En el caso de la primera, este lugar se ha mantenido bastante constante a lo largo del período democrático inaugurado en 1958. Primero, la presencia de la revolución cubana, percibida como enemiga de los gobiernos reformistas venezolanos acosados en los años sesenta por la acción de la guerrilla, más tarde, la reactivación del conflicto limítrofe con Guayana al independizarse ésta de Gran Bretaña, la necesidad de lograr apoyo en los foros tercermundistas internacionales y la de prevenir el surgimiento de "otras Cubas" luego de los sucesos de Granada en 1979 y Suriam en 1980 fueron elementos que mantuvieron el interés venezolano por el Caribe. En este ámbito se encuentra además el mayor frente geográfico de Venezuela, por el cual entra y sale la mayor parte del comercio. (Véase Giacalone 1987 y 1988) Para Colombia, aunque el intercambio con las naciones del Caribe insular representa poco dentro de su comercio exterior, la capacidad importadora de las mismas ha comenzado a atraer su atención. (Ramírez Vargas 1995: 162) Con Cuba se repite en buena medida el fenómeno de la desconfianza, vinculado a la existencia de un fuerte y prolongado movimiento guerrillero en tierra colombiana. Sus conflictos de límites en la región son con naciones centroamericanas y su frente geográfico Caribe es menor que el de Venezuela, aunque igualmente importante. Existe el mismo interés en lograr el apoyo político de las numerosas naciones independientes que se agrupan en este mar, las cuales representan un caudal de votos tal que en 1995 contribuyeron a asegurar para el ex presidente colombiano Cesar Gaviria la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Por lo tanto, aunque el interés colombiano es más reciente, diversos factores lo mantienen activo.

Para los gobiernos de ambas naciones existen razones geográficas, quizás económicas, pero fundamentalmente de orden político y de seguridad para interesarse en lo que sucede dentro de la Cuenca del Caribe. Teniendo en cuenta el acelerado proceso de integración regional que se está produciendo en ella, Colombia y Venezuela no podían estar marginadas del mismo. Ambos gobiernos han ingresado recientemente en dos esquemas organizacionales relacionados de alguna manera con la constitución actual o eventual de zonas de libre comercio en la región caribeña. Esta decisión repercute sobre las estructuras económicas internas de estas naciones, generando reacomodos de grupos sociales, reacomodos que se manifiestan en la toma de posición frente a la integración regional con el Caribe. Hemos elegido analizar la posición que los empresarios colombianos y venezolanos asumieron durante la negociación de estos nuevos acuerdos por considerar que, dentro de un ambiente internacional en el que predomina un modelo ideológico que promueve el traslado de la iniciativa económica de las naciones desde el Estado hacia el sector privado, resulta fundamental comprender la posición de este último.

Hasta 1994 el único esquema integrativo existente en la cuenca del Caribe era el de la Comunidad del Caribe (CARICOM), establecida en 1973 como derivación de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFA por sus iniciales en inglés). (Para más detalles véase Payne 1980) Este esquema pertenecía en su enfoque ideológico, en su estructura institucional, motivaciones y objetivos a la primera oleada integradora que se desarrolló en nuestro hemisferio desde la década de 1960, como respuesta al proceso de integración iniciado previamente en el continente europeo. (Hillcoat & Quenan 1991: 142-148) Desde entonces la única derivación había sido la constitución de la Organización de Estados del Caribe Oriental (ORECO) en 1981 por las naciones de menor desarrollo relativo de la CARICOM. Esta última había conseguido subsistir a pesar de épocas de virtual paralización, a nivel decisional al menos, cuando los jefes de gobierno de las naciones caribeñas miembros de CARICOM (Guayana, Barbados, Trinidad-Tobago, Jamaica,

Granada, Belice, Antigua, St. Kitts-Nevis, St. Lucía, St. Vicent, Bahamas, Dominica y Montserrat) dejaron de reunirse entre 1975 y 1982 por enemistades personales e ideológicas entre ellos (Lewis 1988: 56), pero la Secretaría General siguió funcionando en forma rutinaria.

La segunda mitad de la década de 1980 se caracterizó en la Cuenca del Caribe por los intentos encaminados por reactivar al CARICOM, todos los cuales incluyeron la formación de comisiones especiales que presentaron diversos análisis acerca de las razones por las cuales el proceso de integración regional se había estancado. En este período, a su vez, fue una constante que las tres naciones mayores con costas sobre el mar Caribe -Colombia, México y Venezuela, intentaran acercarse a CARICOM hasta llegar a solicitar su ingreso en este esquema. Finalmente la última de las comisiones nombradas por CARICOM, la Comisión de las Indias Occidentales, aconsejó en su informe final, publicado en 1992, la constitución de un nuevo organismo de integración, la Asociación de Estados del Caribe (AEC), que incluyera a todas las naciones de la región caribeña, independientes o no. De esta forma, según ese informe, se daría respuesta a las demandas de participación de los numerosos vecinos caribeños, CARICOM preservaría su calidad de organización exclusiva de naciones de habla inglesa y lograría retener una personalidad propia dentro del conjunto de la región Caribe mayor. Inclusive la Comisión esperaba que CARICOM, por su mayor experiencia y nivel de organización sirviera de núcleo generador e impulsor de la nueva organización.

Sólo una ex colonia holandesa, Surinam, independiente desde 1975, logró ser aceptada en CARICOM en vísperas de la constitución de la Asociación de Estados del Caribe en julio de 1994. Para ese entonces, también las tres naciones mayores del Caribe, México, Colombia y Venezuela, habían constituido entre ellas un acuerdo de integración subregional denominado el Grupo de los Tres (G 3). En forma rápida se pasaba así de la existencia de un único esquema de integración subregional, CARICOM con una fuerte connotación de

exclusivismo cultural y lingüístico, a la coexistencia y superposición de tres esquemas de diversa envergadura, la AEC, CARICOM y el G 3. Nuestra investigación analiza la posición de los empresarios de Colombia y Venezuela frente al nuevo proceso de regionalización que se observa en la Cuenca del Caribe, utilizando fuentes secundarias y primarias (entrevistas, documentos internos, etc.).

Hace pocos años Klaus Bodemer todavía podía afirmar que "Los empresarios y las organizaciones empresariales han vivido una existencia de sombras para las ciencias sociales" en América Latina. (Bodemer 1992: 79) Hasta entonces éstos eran analizados desde un punto de vista económico (como "agentes del desarrollo económico") y/o cultural (existencia o carencia de mentalidad empresarial), no político, con enfoques "ideologizados" desde las teorías de la modernización o de la dependencia. Fue en los años ochenta, según Bodemer, cuando comenzaron los estudios empírico-analíticos, los cuales desde fines de esa década han avanzado bastante. La bibliografía sobre empresarios latinoamericanos puede hoy agruparse en tres áreas: 1) estudios de caso sobre empresas y o familias empresariales, con un enfoque histórico, (Véase Collado 1987) 2) estudios de las relaciones empresario-Estado, usualmente vinculados a la participación de los primeros en los procesos de redemocratización y/o a sus formas de organización como grupos de interés, (Diniz 1993; Casar 1988; Heredia 1992) y 3) estudios de opinión empresarial frente a determinadas políticas públicas, entre las que se encuentra la política de la integración regional. (Filgueira 1988).

Nuestra unidad de análisis no es el empresario individual ni el empresariado nacional en su conjunto sino algunas asociaciones empresariales, tales como FEDECAMARAS (Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción) en Venezuela y ANDI (Asociación Nacional de Industriales) en Colombia. Se sigue así el planteamiento de Luna y Tirado (1995) que considera que estas asociaciones son las que vinculan a los empresarios con la acción política en sus respectivos países. Ellas presentan en forma articulada y explícita posiciones que se traducen

en acciones políticas concretas para alcanzar determinados objetivos. Son, por lo tanto, las encargadas de convertir en demandas políticas las preferencias y los temores del sector empresarial. Su discurso expresa un propósito político y está dirigido a tres interlocutores: sus asociados, la opinión pública y el Estado/gobierno. La asociación no sólo expresa las aspiraciones e intereses económicos e ideológicos de los empresarios sino que además ejerce su influencia para asegurar que ellos sean alcanzados.

Dentro de este cuadro general, ¿cuál ha sido el papel de las asociaciones empresariales en Colombia y Venezuela?. Aquí debemos señalar que tanto ANDI como FEDECAMARAS fueron fundadas en los años cuarenta y desde entonces han desempeñado un papel importante en la política nacional de sus países. (Juárez Anaya 1993: 15-16) ANDI es en Colombia el gremio empresarial más parecido a FEDECAMARAS porque, aunque no es un organismo “paraguas” como ésta última, agrupa a los grandes industriales junto con los empresarios de seguros, agroindustriales, financieros y comerciales. Su relación con los sucesivos gobiernos colombianos se resume de la siguiente manera: “La asociación tiende a oponerse a todo lo que pueda afectar en forma negativa al sector privado, pero históricamente ha apoyado a las administraciones cuando hay oposición al sistema básico de gobierno”, (Juárez Anaya 1993: 16-17) lo que también lo asemeja a la asociación venezolana. En cuanto a FEDECAMARAS, ésta está conformada por cerca de 400 federaciones regionales y asociaciones sectoriales. (Becker 1990: 123). Esta asociación fue influyente en especial en las décadas de 1960 y 1970 pero con el boom de los precios internacionales del petróleo, después de 1973, se hizo más dependiente de los enormes recursos adquiridos entonces por el Estado venezolano. (Abente 1985: 13)

Ya en los años sesenta Ernst Haas (The Uniting of Europe 1968) enfatizaba dos aspectos dentro del proceso de integración europea: 1) la capacidad de los actores políticos, incluidos los empresarios, de alinearse de acuerdo a sus intereses, y 2) como estos actores resultaban afectados por elementos ideológicos. Desde

entonces la mayoría de las teorías de integración regional que tratan de explicar este proceso a partir de "la permanente lucha que mantienen las fuerzas sociales nacionales para ganar el poder", (Juarez Anaya 1993: 8)<sup>1</sup> parecen fluctuar entre dos polos: en un extremo se hallan las que presuponen un cálculo utilitario por parte de los participantes y, en el otro, las que hablan de un nuevo consenso ideológico, de origen externo, que impulsa a la colectividad a buscar un nuevo orden. (Haas 1975). Los intereses y las ideas aparecen así como dos elementos dominantes y alternativos para explicar la integración.

Dos libros recientes, **Ideas, Interests and American Trade Policy** de Judith Goldstein y el editado por esa autora y Robert Keohane, **Ideas and Foreign Policy**, han hecho converger las ideas y los intereses en el campo de las decisiones políticas. Según ellos: "en la elección de caminos o estrategias posibles para obtener sus intereses, el poder político de las ideas acerca de los fenómenos económicos juega un rol crítico. Convergen así otra vez las dos tendencias esbozadas originalmente por Haas. Nuestro trabajo intenta analizar, aunque sea en forma tentativa, de que forma inciden los intereses de los empresarios colombianos y venezolanos y las ideas económicas dominantes en su posición respecto a la integración regional en la Cuenca del Caribe.

En general, el empresario colombiano y el venezolano han sido encuestados muchas veces con respecto al Pacto Andino, del cual ambas naciones son miembros, y aquí es donde encontramos más profusamente representada su posición general frente a la integración regional. Así, por ejemplo, mientras Alicia Puyana, en base a entrevistas realizadas entre 1975 y 1978, destacaba el papel de los intereses empresariales por sectores o naciones para explicar su falta de interés u oposición a la integración en los años setenta, otros autores, como Frambes-Buxeda, (1990) consideraban que el Pacto

<sup>1</sup> Los otros dos grupos de teorías se basan en los atributos relativos de los países en el ámbito internacional o enfatizan el Estado y la estructura institucional, junto con la capacidad de sus funcionarios, como los factores determinantes de la integración regional.

Andino había sido impulsado por un pequeño núcleo empresarial reformistas o “conciliador” que trataba de impedir el aumento del poder económico del Estado y de renegociar su posición frente a las empresas multinacionales.

Una de las investigaciones más importantes sobre el Pacto Andino es probablemente la que la Junta del Acuerdo de Catamarca (JUNAC) encargó en los cinco países andinos y cuyos resultados fueron analizados por Aníbal Quijano. Este encontró, sin embargo, que la mayor parte del esfuerzo realizado resultaba nulo porque “las categorías sociales encuestadas estaban mal definidas y no habían sido consideradas en igual forma en todos los países”. (citado en Schaposnik 1986: 19). En general, a pesar de las variaciones y contradicciones que se observaban en los resultados, Aníbal Quijano concluía en 1984 que los empresarios parecían preferir la eliminación del Pacto Andino y consideraban a este un obstáculo para sus intereses, los cuales se centran en el control de sus respectivos mercados nacionales a través de un sistema de aranceles altos que aseguraban un exitoso proceso de sustitución de importaciones, desde la perspectiva empresarial. (Frambes-Buxeda 1990).

Comparemos esto con un trabajo de Salgado y Urriola, en él que se publican los resultados de un estudio de caso efectuado a principio de la década de los noventa en cada nación andina sobre el interés de los empresarios por los mercados andinos, lo cual indirectamente reflejaría su posición sobre la integración regional más cercana a ellos. Entre los resultados generales de esta encuesta destacan: 1) los empresarios reclamaban mayor participación en la toma de decisiones sobre integración; 2) señalaban que el proceso debía acelerarse para hacer frente a la formación de grandes bloques económicos; 3) manifestaban su intención de organizarse en asociaciones gremiales regionales y de colaborar en la creación de empresas andinas transnacionales; y 4) respaldaban políticas de ajustes económicos y estructurales para hacer más eficiente la producción. Pero, junto a estos aspectos positivos, en un estudio comparativo de los casos, Schuldt y Urriola observan que, si se hace

abstracción de los países y sectores que representaban los empresarios encuestados, el análisis de las respuestas a la encuesta mostraba a la vez constantes negativas: el mercado andino tenía un interés secundario frente a los de Estados Unidos y la Unión Europea; existía desconfianza a cerca de la continuidad de los acuerdos de integración y se destacaban las malas condiciones de la infraestructura de transporte y el desconocimiento de los cambios efectuados en el Pacto Andino a fines de los años ochenta, como la Declaración de Galápagos. Sin embargo, los autores concluían que “la integración andina informal... ha avanzado a pasos agigantados durante el último lustro...”. Parecían coexistir una mejor predisposición ideológica hacia la integración en general, en comparación con las conclusiones de Quijano unos seis años antes, y falta de información y desconfianza acerca de cómo afectaría los intereses empresariales la integración.

En cuanto al caso de Colombia, a partir de 1967 el gobierno colombiano había iniciado una política de promoción de las exportaciones no cafetaleras (llamada “exportaciones menores”) sin abandonar la protección que brindaba a las industrias que promovían la sustitución de importaciones. (Juárez Anaya 1993: 27). Esta política se mantuvo hasta 1990 cuando el gobierno presentó el **Programa de Modernización e Internacionalización de la Economía Colombiana** que reemplazó el modelo de la sustitución de importaciones por el de la economía orientada hacia afuera. (Juárez Anaya 1993: 33). Es dentro del contexto de esta apertura que la integración regional adquirió una nueva dimensión para los empresarios colombianos a partir de esa fecha.

En cuanto a la posición del sector privado colombiano frente a la integración regional de los años noventa, algunos aspectos de la misma pueden vislumbrarse a través de documentos emanados del Foro “Colombia y la Iniciativa Bush para las Américas” (**Iniciativa Bush** 1991). En este foro, Carlos Arturo Angel, presidente de ANDI, señalaba que para América Latina y el Caribe el principal beneficio de una zona hemisférica de libre comercio, como la propuesta del presidente de Estados Unidos, radica en un mayor acceso de sus

exportaciones al mercado estadounidense. Pero, sin embargo, hay que observar con detenimiento aspectos tales como: 1) los casos anteriores de liberación comercial entre ese país y sus contrapartes comerciales, para evaluar las consecuencias de los mismos; 2) considerar su impacto tanto sobre el intercambio de bienes como de servicios; 3) analizar los posibles efectos de la eliminación de controles a la inversión extranjera y a la protección de la propiedad intelectual; 4) examinar los beneficios que Washington espera obtener de esta liberación comercial; y 5) armonizar esta liberalización con las relaciones comerciales intra y extraregionales, ya que estas negociaciones no deben desviar a América Latina y el Caribe de su meta de lograr "un sistema de comercio multilateral más abierto y justo" .(Foro 1991: 193).

La revisión documental de la Revista ANDI no arrojó ninguna referencia a la Asociación de Estados del Caribe ni a la integración con la Cuenca del Caribe entre 1989 y 1994 (año que se firmó el acuerdo constitutivo de la AEC), pero el tema de la liberación del comercio exterior apareció mencionado muchas veces. Asimismo FEDESARROLLO realizó dos Encuestas Empresariales sobre la opinión de los industriales colombianos respecto a la apertura económica, una a comienzos de 1993 y otra en marzo de 1994. (Cantillo Vásquez 1994 en **Coyuntura Económica**). La primera mostró unos industriales optimistas tanto con respecto a sus posibilidades de competir como de exportar. La segunda mostró cambios considerables en esa posición: la liberación comercial con Venezuela, iniciada en 1992, tenía el mayor índice de aceptación; había pesimismo por la competencia de productos importados debido al alto costos de los insumos nacionales, servicios y créditos; los exportadores que consideraban que sus ventas no aumentarían a consecuencia de la apertura habían pasado del 21% al 32% en un año, debido sobre todo a la inestabilidad cambiaria. Resulta interesante observar que los empresarios no se manifestaban contrarios a la apertura entendida como liberalización económica en si, sino que la mayor parte de sus objeciones se referían a problemas como la revaluación del peso colombiano que los volvía menos competitivos, la inflación, el mal transporte, etc.

En marzo de 1994 el vicepresidente de comercio exterior de la ANDI manifestaba que "el deseo de avanzar aceleradamente en las negociaciones del G 3 llevó al gobierno a tomar decisiones políticas que no tuvieron en cuenta las condiciones particulares de cada sector, ni la gradualidad, ni los tratamientos diferenciales requeridos". (Revista ANDI 1994: 16). Dos meses más tarde la ANDI se dirigió al Presidente César Gaviria en una carta en la cual le presentaba las preocupaciones que la firma del G 3 producía en esta asociación, la cual estimaba inconveniente el suscribir este acuerdo. Las observaciones enfatizaban la cuestión del origen y de los compromisos arancelarios con México, sin mencionarse para nada a Venezuela. En este sentido puede recogerse el comentario de Socorro Ramírez Vargas (1996 : 5,7), para quien el G 3 constituye un mecanismo de defensa frente a las grandes tendencias globales, mecanismo que goza de apoyo de los empresarios de las naciones más fuertes pues a través de él pueden transferir a los miembros más débiles "parte de los costos de su inserción en la economía global". La visión empresarial colombiana del G 3 parece coincidir con esta posición al considerar que, de no establecerse límites dentro del mismo, serían los empresarios de México, la nación económicamente más fuerte de las tres, los que obtendrían los mayores beneficios a costa de los empresarios colombianos y venezolanos. (También Serbin 1993: 35 y Garay 1994: 202- 203 recogen estos planteamientos hechos por los empresarios durante la negociación del G 3)

En su respuesta a la ANDI Gaviria dejó bien claro cuál había sido el camino hacia el Acuerdo: "La complejidad del G 3 requirió de un esfuerzo de concertación con el sector privado sin precedentes en la historia del país. Fueron más de 1800 hs. de reuniones con todos y cada uno de los sectores involucrados para determinar las debilidades y fortalezas del sector productivo... La activa y permanente participación de la ANDI en este proceso fue determinante para que el acuerdo final se adaptara en lo posible a las características de la industria nacional... ". Además "las negociaciones habían concluido en diciembre del año pasado. En ese entonces, tanto el presidente de la ANDI como los representantes de otros sectores

manifestaron públicamente su complacencia con los resultados obtenidos". De forma que, si bien la ANDI no aceptó de buen grado la firma del G 3 por su preocupación frente a la asimetría en el desarrollo industrial de México frente a Colombia y Venezuela, resulta obvio que tuvo activa participación en las conversaciones previas que llevaron a esa firma.

En realidad, en Colombia la firma del G 3 la impuso el gobierno colombiano "en contra de importantes sectores industriales y con la preocupación central de acercarse al mercado norteamericano". (REF:). El presidente Gaviria precisó en un discurso pronunciado en el Primer Encuentro Nacional sobre Competitividad (1993) que las decisiones con respecto a integración "se toman casi de manera política, como se tomó la de la integración con Venezuela, que se tomó en una reunión en este mismo centro, se refiere al Centro de Convenciones de Cartagena sin hacer ningún estudio, sin preguntarle a nadie, el día que se pudo, el día que hubo un ambiente con el presidente Carlos Andrés Pérez, decidimos hacer eso de manera casi intuitiva, porque a veces las decisiones políticas se toman así..."

En resumen, en el caso colombiano podemos decir que, aunque la ANDI fue consultada, al menos en el caso de G 3, la decisión final la tomó el gobierno, el cual ignoró las objeciones empresariales por razones políticas.

En lo que respecta a la Asociación de Estados del Caribe no se registró participación de la ANDI en las reuniones realizadas para establecerla, (Entrevista SELA, Caracas, enero de 1996) ni tampoco referencia a la misma en su publicación principal, la Revista ANDI. Según Ramírez Vargas (1996), para asegurar la estabilidad política y económica de Centroamérica y el Caribe insular explicaría su interés por la AEC.

Veamos ahora el caso de Venezuela. Con respecto al Pacto Andino, Manuel Urriza en 1984 estudió la posición de FEDECAMARAS en su libro "El empresario venezolano y el Pacto Andino" (1984). Según sus conclusiones, esta posición no fue

uniforme ni tampoco constante entre 1968 y 1984, años en los que hubo confrontaciones internas y variaciones de posición, dentro de una reticencia general frente a este acuerdo de integración. Aunque FEDECAMARAS permanentemente reclamó mayor participación en las negociaciones dentro del Pacto Andino, la asociación mantuvo consultas con el sector oficial, integró delegaciones y asistió a reuniones (participación informal). Sus variaciones de posición en el Pacto Andino se observaron casi siempre en momentos en que los cambios de autoridades dentro del FEDECAMARAS representaron cambios de grupos económicos y de intereses sectoriales.

Para los años finales que Urriza analiza (1981-1984) era evidente la confrontación interna entre CONINDUSTRIA (Consejo Nacional de la Industria, sector industrial manufacturero) y CONSECOMERCIO (Consejo Nacional de Comercio y Servicios, sector comercial), ambos miembros de FEDECAMARAS, que señalaban, respectivamente, la necesidad de denunciar el Pacto o de modificarlo. Existían ya, sin embargo, sectores industriales como el automotriz, textil, farmacéutico, dispuestos a aceptar el acuerdo, si este era reestructurado. Finalmente en el documento titulado "Algunas sugerencias correctivas de implementación a corto plazo dentro del Area Andina", que FEDECAMARAS llevó a una reunión empresarial en Bolivia en febrero de 1983, se había logrado consenso en algunas medidas que allí se proponían, como incorporar al sector empresarial a la evaluación del Pacto y adelantar diagnósticos sectoriales por país para definir prioridades de desarrollo, las cuales implicaban que FEDECAMARAS aceptaba que Venezuela no se retiraría del Pacto Andino.

¿Ha cambiado esta posición de FEDECAMARAS a unos diez años de la publicación del libro de Urriza? Una revisión de las declaraciones hechas por dirigentes de esta asociación a *El Nacional*, periódico de Caracas, entre 1988 y mayo de 1993, permite observar que continúan las diferencias, al menos en lo relativo a la conformación de un área de libre comercio entre Colombia y Venezuela, miembros del Pacto Andino, desde enero de 1992. Sin

embargo, se observa que antes de la entrada en vigencia del acuerdo binacional había mayor apoyo a la integración regional en términos retóricos o ideológicos, mientras que a partir de 1992 se produjo un mayor realineamiento de los empresarios y sus representantes según sus intereses sectoriales. Esto no quiere decir que durante la etapa de negociación no haya existido objeciones y oposición basados en intereses, sino que, junto a ellos, se encuentran numerosas referencias a una integración que se exaltaba con un criterio que podríamos denominar ideologizado. En comparación con el trabajo de Urriza se observa mayor aceptación de la integración regional por lo empresarios y, aún los que consideran que sus intereses están sufriendo por la apertura comercial con Colombia, recurren a negociar acuerdos con asociaciones colombianas para minimizar los daños. Esto indica que, aunque siguen presionando al gobierno venezolano para obtener concesiones que restablezcan el equilibrio anterior, admiten la integración con Colombia como un hecho. Esta posición de FEDECAMARAS resulta interesante porque la oposición de esta asociación fue la que impidió hasta 1973 el ingreso de Venezuela al Pacto Andino. (Urriza 1984).

Con respecto a la posición de los empresarios venezolanos frente a la reactivación del proceso de integración andino a partir de 1987, también pueden observarse los datos de una encuesta realizada por el BID-INTAL entre noviembre de 1991 y marzo de 1992, aunque cabe advertir que los industriales venezolanos encuestados fueron sólo doce. El 52% de los encuestados consideraba que la integración regional produciría resultados favorables en el futuro. Salgado contrastó estos datos con los resultados de otra encuesta aplicada por el ILDIS a 30 empresarios venezolanos y halló que estos últimos se mostraban, sin embargo, desinteresados en el mercado andino y más preocupados por sus relaciones con la Comunidad Económica Europea y con los Estados Unidos. Debe advertirse que estos dos trabajos se refieren a las posiciones de empresarios individuales y no, a las de FEDECAMARAS.

La posición del FEDECAMARAS frente a la constitución de

la AEC puede analizarse a partir de un documento interno, "Asociación de Estados del Caribe: Informe" preparado en julio de 1994 por la Oficina de Asuntos Internacionales de la asociación empresarial. Según este informe, el Caribe es esencial para la seguridad y la defensa de Venezuela. Los objetivos de la Asociación se consideran demasiado ambiciosos y la situación de inestabilidad de la economía venezolana hace que el informe concluya que... "nuestra participación en la AEC se debe a razones políticas y geopolíticas, ... aunque válidas en el contexto del interés nacional y dentro de las tendencias de nuestra política exterior, no debe hacernos apresurar a negociar... sobre la cuestión de la integración económica, incluyendo la liberación comercial". El sector privado debe analizar hacia donde se dirige, qué resultados espera tener y bajo qué condiciones podrá participar en este nuevo mercado.

El tono del documento establece con claridad que FEDECAMARAS no ha participado en el proceso de negociación de la AEC ni ha ejercido ninguna presión para su aprobación por el gobierno, ni apoya con entusiasmo su creación. ¿Es esta actitud de FEDECAMARAS un reflejo de su posición con respecto a la integración regional en la Cuenca del Caribe en general? o ¿es el resultado de la falta de importancia del mercado caribeño frente a otras alternativas de integración?. A fin de analizar esto, revisamos otros documentos producidos por FEDECAMARAS alrededor de la misma fecha, los cuales nos llevan a inclinarnos por la segunda opción.

El primer documento analizado fue "La integración en América Latina y la participación empresarial" (diciembre de 1993), en donde se destaca que los gobiernos constituyen el motor de la integración regional, pero es el sector privado el que debe implementar el programa que aquellos proponen. Esto hace que la integración no prospere de no contar con la participación de los empresarios, tanto durante la etapa de implementación como en la de la negociación de un acuerdo. Los gobiernos deben facilitar esta participación y además tomar decisiones con respecto a la integración con base en criterios técnicos y no, puramente de política exterior. El documento destaca también

como positivos para este proceso los vínculos que se establecen entre asociaciones empresariales como, por ejemplo, el Consejo Empresarial Andino, el Consejo Andino de Exportadores, la Federación Andina de Industrias Textiles y las cámaras binacionales.

El segundo documento fue "Planteamiento de FEDECAMARAS acerca de la ratificación del Grupo de los Tres" (noviembre de 1994), que comienza con una referencia a la participación activa que han tenido tanto del sector público como privado en la negociación de este acuerdo. Este esfuerzo ha partido de la convicción de que la dinámica del comercio internacional favorece la creación de áreas integradas y FEDECAMARAS considera, por lo tanto, que Venezuela no puede quedar aislada del sistema global. Tanto el gobierno como la asociación han coincidido en la conveniencia de entrar en un acuerdo con Colombia y México. FEDECAMARAS recomienda que el Congreso ratifique a la brevedad posible el acuerdo del G 3 porque de él se esperan beneficios reales en términos de acceso preferencial a nuevos mercados.

Resulta interesante observar, sin embargo, que esta no fue la posición inicial de FEDECAMARAS frente al G 3. En octubre de 1993 COINDUSTRIA (Consejo Venezolano de la Industria), miembro de FEDECAMARAS, se consideraba marginada de las negociaciones que por entonces llevaba a cabo el gobierno del Presidente Velásquez. Sus objeciones expresadas por Alberto Poletto, eran que el acuerdo no preveía medidas para contrarrestar el menor desarrollo relativo de las industrias venezolanas y colombianas frente a las mexicanas y era obvio el resentimiento por la premura con que tres presidentes próximos a terminar sus respectivos mandatos (Velásquez, Gaviria, Salinas de Gortari) buscaban celebrar un acuerdo que no se percibía como una necesidad urgente. (Para más detalle véase Giacalone 1995b: 40-41) Luego que las elecciones de diciembre de 1994 llevaron a Rafael Caldera a la presidencia, los empresarios empezaron a formar parte de las deliberaciones y Poletto fue nombrado director del Instituto de Comercio Exterior (ICE), a cargo de esas negociaciones. Cuatro meses más tarde se firmaba el acuerdo

estableciendo un área de libre comercio entre las tres naciones a partir de enero de 1995. Para entonces algunas de las objeciones empresariales habían sido aceptadas, de forma que el acuerdo dejó en suspenso por dos años lo relativo a la industria textil y estableció una rebaja del 32% en las tarifas mexicanas para los productos de Colombia y Venezuela, mientras que la rebaja de estas dos últimas para los productos mexicanos alcanzó solo al 21/22%. Se reconocía así la asimetría industrial entre las tres naciones que tanto preocupaba a las asociaciones empresarias de Colombia y Venezuela, lográndose el apoyo explícito de FEDECAMARAS en su documento de noviembre de 1994. Para esa fecha además la Cámara de Integración Económica Colombiana-Venezolana abarcaba ya 150 afiliados y se estaba creando una Cámara Binacional Mexicano-Venezolana en preparación a la entrada en vigencia del G 3. (Rodríguez de Gonzalo 1995: 16)

En la negociación de la AEC, que también tiene entre sus objetivos manifiestos la liberalización del comercio entre sus miembros, (Giacalone 1995a: 51-72) no hubo una participación activa similar de parte FEDECAMARAS. Fue exclusivamente el MRE quien negoció por Venezuela, (Gallani 1996; entrevista en SELA, FEDECAMARAS y Cámara Venezolano-Caribeña, Caracas, enero de 1996) haciéndose eco del apoyo constante y entusiasta que el gobierno venezolano brindó a la conformación de una asociación donde, por primera vez, en forma institucional se reconocía la pertenencia de Venezuela al Caribe. Podría decirse que, en cierta forma, para Venezuela su ingreso a la AEC fue la culminación de casi veinte años de política exterior hacia la región caribeña no hispánica. (Sobre esto véase Giacalone 1995a)

En resumen tanto Colombia como Venezuela participaron en la negociación de la AEC exclusivamente a través de sus cancillerías, sin representación empresarial, y su ingreso se vinculó a razones políticas y de seguridad. El sector privado colombiano, representado por ANDI, no manifestó ni adhesión ideológica ni pragmática. El de Venezuela, representado por FEDECAMARAS, sólo manifestó

adhesión ideológica. Los conceptos de adhesión ideológica y adhesión pragmática, aplicados por Schaposnik 1986, se corresponden con los de ideas e intereses, respectivamente. Esto contrasta con la actividad desplegada en esa negociación tanto por la CAIC (Asociación Caribeña de Industria y Comercio, por las iniciales de sus siglas en inglés), principal asociación empresarial de las naciones miembros de CARICOM, (Giacalone 1995b) como para la FEDEPRICAP (Federación de Entidades Privadas de Centro América y Panamá), cuyos vínculos previos, según Serbin, (1994: 69, 85-86) favorecieron la constitución de la AEC. En cuanto a la negociación del G 3, tanto en la ANDI como en FEDECAMARAS predominaron preocupaciones estrictamente vinculadas a los intereses del sector industrial.

En las opiniones empresariales frente al Pacto Andino se puede observar el paso de posiciones negativas frente a la integración a comienzos de los años ochenta, a una posición favorable generalizada a principios de los noventa, cuando los empresarios comienzan a hacer referencia a las tendencias globalizadoras del sistema económico, se organizan y negocian entre ellos y, si dudan de participar en forma más activa, es porque desconfían de la capacidad de sus gobiernos para cumplir lo acordado. Paralelamente la integración informal para el caso de la frontera colombiana-venezolana avanzaba aún antes de su apertura al libre comercio en 1992. Pero si el compromiso ideológico con la integración regional ha crecido, esto no implica el abandono de los intereses sectoriales. Se observa compromiso ideológico con todos los esquemas pero los empresarios se activan políticamente sólo frente a aquellos que les prometen mayores beneficios económicos o que, a la inversa, pueden afectar en forma negativa sus intereses. La activación política se manifiesta en su participación en las negociaciones gubernamentales y en el establecimiento de contactos personales con sectores similares de las otras naciones involucradas. Una reflexión al respecto podría ser que, aunque las ideas económicas dominantes a nivel mundial juegan un papel importante en las decisiones empresariales venezolanas y colombianas frente a la integración regional, en el plano pragmático

los empresarios no pierden de vista sus intereses y son éstos, en última instancia, los que aseguran el paso de una adhesión ideológica a una forma más activa de participación.

Este análisis de la posición de los empresarios de Colombia y Venezuela frente a la integración regional en la Cuenca del Caribe, a través del alineamiento de sus principales asociaciones durante las negociaciones de la AEC y del G 3 demuestra la dificultad de hacer converger los intereses de las asociaciones empresariales nacionales con las políticas estatales, a pesar de la existencia de un marco ideológico que refuerza las medidas adoptadas por ambos gobiernos en esos años. Contribuye además a poner en entredicho a las teorías que centran en las respectivas sociedades nacionales la explicación de la razón de la integración. La pregunta que se nos plantea ahora es qué cambios, externos o internos, implican por qué las asociaciones empresariales más importantes de Colombia y Venezuela no fueron factores determinantes en el proceso de integración regional en la Cuenca del Caribe. Muchas son las respuestas tentativas que podríamos dar a esta pregunta. Por ejemplo que los actores internos no constituyen ya factores importantes pues los procesos de integración regional se relacionan en forma directa con la condicionalidad económica del medio ambiente internacional (ILSA, 1996), con la presión de las ideas neoliberales o con las de las empresas transnacionales.

Otra alternativa es que, si todavía son importantes los factores internos, puede ser que el fenómeno del surgimiento de poderosísimos grupos económicos multiempresariales hayan creado una categoría de actores nuevos, capaces de ejercer su influencia directa en cualquier política económica más allá de las estructuras organizativas de las asociaciones empresariales tradicionales. Como en la mayoría de los casos, los resultados de nuestra investigación son inconclusos pero tienen el mérito de abrirnos nuevas áreas de reflexión sobre las relaciones entre empresarios e integración en América Latina y el Caribe.

Para resumir podríamos señalar que los casos analizados indican que: 1) perdura la tendencia de los años 60 y 70 en los cuales,

como ahora, eran los gobiernos y no, las asociaciones empresariales, las que asumían el rol protagónico en la conformación de esquemas de integración; 2) estos gobiernos, aunque tratan de involucrar a las asociaciones empresariales, siguen sus propias agendas de integración aún a costas de enfrentarse a la oposición empresarial organizada, la cual parece no ser suficientemente fuerte como para impedir la firma de estos acuerdos; 3) razones económicas, sobre todo comerciales, y otras de seguridad y geopolíticas parecen prevalecer en la firma de los nuevos acuerdos; 4) Las razones obviamente económicas son las que suscitan tanto la mayor oposición como el mayor apoyo de los empresarios, en base a como estos perciben que sus intereses se verán afectados; 5) existe un trasfondo ideologizado común, dentro del cuál se mueven los actores gubernamentales como empresariales, trasfondo que se vislumbra a través del lenguaje favorable a la integración, la apertura económica, etc., las objeciones se basan en críticas a la falta de preparación para asumir esos cambios ya. En otras palabras se asume como un hecho que la integración se llevará a cabo y que será positiva a largo plazo pero, mientras tanto, se trata de obtener concesiones que permitan paliar las dificultades de la transición; todo esto en base a criterios generales que parecen ser compartidos tanto por los representantes gubernamentales, que firman e imponen los acuerdos, como por las mismas asociaciones empresariales que, a veces, se oponen a ellos.

## REFERENCIAS

- Abente, Diego. 1985. *"Policy Formation in Democratic Regimes: The Case of Venezuela"*. Ponencia presentada en LASA, Albuquerque, abril.
- Becker, David. 1990. *"Business Associations in Latin America. The Venezuelan Case"*. Comparative Political Studies 23: 1 (April).
- Bodemer, Klaus. 1992. *"Viejos conceptos, nuevos desafíos y el rol del empresariado en el Cono Sur"* en Organizaciones empresariales y políticas públicas (Montevideo: CIESU-FESUR)
- Casar, María Amparo, 1988. *"Empresarios y democracia en México"* en Rolando Cordera et al. México: El reclamo democrático (México: ILET-Siglo XXI).

- Cepeda, Fernando. 1983. Colombia: ¿Una vocación caribeña? (San German, Puerto Rico: Documento de Trabajo del CISCLA 14).
- Collado, María del Carmen. 1987. La burguesía mexicana, el Emporio Braniff y su participación política 1865-1920. (México: Siglo XXI).  
Coyuntura Económica
- Diniz, Eli, comp. 1993. Empresarios y modernización económica: Brasil Anos 90 (Florianópolis: Editora UFSC).
- Filgueira, Carlos. 1988. "Organizaciones sindicales y empresariales ante las políticas de estabilización: Uruguay, 1985-1987" en Estabilización y respuesta social (Santiago de Chile: PREALC).
- Frambes-Buxeda, Aline. 1990. "Aspectos políticos y sociales del Pacto Andino" en A. Frambes-Buxeda, de. Confederación Latinoamericana (San Juan, Puerto Rico: Universidad Interamericana).
- Frambes-Buxeda, Aline. 1994. "La integración subordinada en América Latina". Nueva Sociedad (Caracas) 133 (sept.-oct.)
- FEDECAMARAS. 1993. "La integración en América Latina y la participación empresarial" (Caracas).
- FEDECAMARAS. 1994a. "Asociación de Estados del Caribe. Informe". (Caracas)
- FEDECAMARAS. 1994b. "Planteamientos de FEDECAMARAS acerca de la ratificación del Grupo de Los Tres" (Caracas)
- Gallani, José Luis. 1996. "Tres actores regionales en un nuevo proyecto de integración: Cuba, CARICOM y Venezuela en la Asociación de Estados del Caribe" Ponencia presentada en CSA, Puerto Rico, mayo.
- Garay Salamanca, Luis Jorge. 1993. "Le processus d'intégration dans le Group des Trois" Problemes d'Amérique Latine 10 (juillet-septembre).
- Garay Salamanca, Luis Jorge. 1994. América Latina ante el reordenamiento económico internacional (Bogotá: Editorial Universidad Nacional).
- Giacalone, Rita. 1988. "Los microestados del Caribe oriental de habla inglesa en la política exterior venezolana" en A. Serbin, de. Venezuela y las relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe (Caracas: ILDIS-AVECA).

- Giacalone, Rita. 1988. "El Caribe oriental de habla inglesa en la política exterior de Venezuela y Cuba" *Caribe Contemporáneo* (México) 16 (enero-junio).
- Giacalone, Rita. 1995a. "La Asociación de Estados del Caribe. Una institución para un proyecto político de región" *Mundo Nuevo* (Caracas) XVIII: 1 (enero-marzo).
- Giacalone, Rita. 1995b. "La actuación política del sector privado frente a la integración subregional: CARICOM y el Grupo de Los Tres en una perspectiva comparada". *Revista Venezolana de Ciencia Política* 9 (marzo-abril).
- Goldstein, Judith. 1993. *Ideas, Interests, and American Trade Policy* (Ithaca & London: Cornell University Press).
- Goldstein Judith y Robert Keohane, eds. 1993. *Ideas and Foreign Policy* (Ithaca & London: Cornell University Press).
- Haas, Ernst. 1968. *The Uniting of Europe* (Standford, California: Standord University Press)
- Haas, Ernst. 1975. *The Obsolescence of Regional Integration Theory* (Berkeley, California: Institute of International Studies, University of California).
- Heredia, Blanca. 1992. *Mexican Business and the State* (Notre Dame: Kellogg Institute Korking Paper 182)
- Hillcoat Guillermo y Carlos Quenan. 1991. "L'integration régionale dans les Caraïbes. Antécédents et perspectives" *Cahiers d'Americques Latines* 12.
- ILSA. *La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?*. (Bogotá: ILSA).
- Iniciativa Bush: *Una empresa para las Américas*. 1991. (Bogotá: Cámara de Comercio).
- Juárez Anaya, Carlos. 1993. *Economía política y apertura económica: desarrollo económico y comercio exterior en Colombia, 1967-1991*. (Bogotá: Monografía 36, Serie Empresa, Economía y Sociedad, Universidad de Los Andes)
- Lewis, Vaughan. 1988. "Some Perspectives on Caribbean Community Integration" *Caribbean Affairs* 1: 1 (Jan.-March).
- Luna, Matilde y Ricardo Tirado. 1985. "Las asociaciones empresariales mexicanas. La política y las políticas" Ponencia

presentada en LASA, Washington, D.C., sept.

Ramírez Vargas, Socorro. 1995. "Presencia internacional de Colombia" en Luis A. Restrepo Moreno, comp. Síntesis 95: Anuario Social, Político y Económico de Colombia (Bogotá: IEPRI-Fundación Social-TM Editores).

Ramírez Vargas, Socorro. 1996. "El Grupo de Los Tres: ¿Proyecto Neopanamericano o Neobolivariano?". Ponencia presentada en CSA, Puerto Rico, mayo.

#### Revista ANDI

Rodríguez de Gonzalo, Marisol. 1995. "Múltiples sujetos en el contexto global: Las cámaras binacionales en Venezuela" Política Internacional (Caracas) Julio-sept.

Salgado, Germánico y Rafael Urriola, eds. 1991. El fin de las barreras. Los empresarios y el Pacto Andino en la década de los noventa. (Caracas: Fundación Friedrich Ebert-Nueva Sociedad)

Salgado, Germánico et al. 1992. La industria y la integración en los noventa. (Buenos Aires: BID-INTAL).

Schaposnik, Eduardo et al. Los sectores dirigentes argentinos y la integración de América Latina (La Plata: Instituto de Integración Latinoamericana).

Schuldt, Jurgen y Rafael Urriola. 1991. "Potencial de la cooperación andina. Estudio comparativo de casos" en G. Salgado y R. Urriola, eds. El fin de las barreras (Caracas: Fundación Friedrich Ebert-Nueva Sociedad)

Serbin, Andrés. 1994. "Towards an Association of Caribbean states: Raising Some Awkward Questions" Journal of Interamerican Studies and World Affairs 36: 4 (Winter).

Serbin, Andrés y Carlos Romero, eds. 1993. El Grupo de Los Tres: Asimetrías y Convergencias (Caracas: Nueva Sociedad)

Torres, Javier. 1996. Los empresarios venezolanos frente a la integración con Colombia. Trabajo de Grado para optar al Título de Politólogo (Mérida: Universidad de Los Andes).

Urriza, Manuel. 1984. El empresariado venezolano y el Pacto Andino (Caracas: Universidad Simón Bolívar)

## TRANSICION DEMOCRATICA Y LA TRANSICION MUNDIAL: APRECIACIONES SOBRE LOS CAMBIOS DE SISTEMA

LIC. MARIA SOLEDAD MENDEZ PARNES

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Los cambios internacionales y sus implicancias en las perspectivas Norte-Sur; 3. Transición desde regímenes autoritarios en América Latina; 3.1. América Latina y la redefinición de su política exterior en situaciones de cambio; 3.2. Relaciones entre EE.UU. y América Latina en Tiempos de Cambio; 4. Conclusiones.

### 1. Introducción:

*"El capitalismo democrático ha demostrado en los Estados Unidos y en todas partes una habilidad incomparable para alcanzar derechos políticos y civiles y prosperidad de largo plazo para un número de personas siempre creciente. Tenemos confianza en que la democracia y la libre empresa pueden éxito en todas partes".*

[Plataforma del Partido Republicano, EE.UU., 1984<sup>1</sup>]

El estudio sobre América Latina y su inserción mundial en los últimos años del siglo XX, nos conduce al estudio de dos fenómenos interrelacionados: por un lado, los cambios que a nivel planetario se suceden a partir de la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, símbolos visibles de la desintegración del viejo orden internacional y de transformaciones más profundas relacionadas con el hundimiento (aparente) del marxismo como ideología y del comunismo como sistema; y por el otro, los procesos de transición democrática.

En un sistema internacional con niveles de interdependencia creciente, el estudio de las relaciones internacionales y de la política exterior no puede ser ignorado. Su relevancia está dada por la creciente

<sup>1</sup> Plataforma del Partido Republicano de Estados Unidos, Congressional Quarterly inc; 25 de agosto de 1984, pp. 211-215.

complejidad mundial que condiciona cada día más el desarrollo de las sociedades nacionales. Hoy en día, es imperativo comprender adecuadamente la naturaleza y cambios del sistema internacional, así como las causas y efectos de la creciente multiplicidad de actores y vínculos internacionales que influyen en la realidad nacional, regional e internacional. Esta necesidad se ve reforzada si comprendemos que el rol de un país o región en el sistema internacional depende en gran medida de su capacidad de comprender y manejar con efectividad sus relaciones internacionales.

En consecuencia, el presente artículo representa un esfuerzo para introducir un conjunto de aportes acerca de la naturaleza y relación entre dos procesos sincrónicos de transición. El primero se centra en los cambios que conducen a la constitución de un nuevo escenario internacional, cuyas características sobresalientes se relacionan con el fin de la Guerra Fría; y por consiguiente con la conformación de un mundo unipolar, militarmente hablando; la globalización<sup>2</sup>; el temor al aislamiento conjuntamente con la consolidación del paradigma integracionista y los problemas económicos, que abarcan un amplio espectro de temas como el de las migraciones, las tensiones de carácter social, laborales y de clases, la problemática del subdesarrollo, el tráfico de drogas, el terrorismo, los gastos en política ambiental, entre otros. El segundo, lo circunscribimos al área latinoamericana relacionado con los procesos de transición desde regímenes autoritarios a formas democráticas de organización de las instituciones y de relaciones de mediación entre sociedad civil y poder político;

Partimos del presupuesto que el denominador común entre estos dos grandes procesos de cambio, gira en torno precisamente, al carácter de "transición", que le hemos asignado. Lo que nos sitúa en la problemática del "cambio no del todo determinado". Es decir, de las transformaciones en gran escala que se producen cuando no existen

<sup>2</sup> Véase: Raúl Bernal-Meza, "La globalización ¿un proceso y una ideología?". Ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza 1 al 4 de noviembre de 1995.

suficientes parámetros estructurales o de comportamiento que orienten y permitan vaticinar el desenlace del proceso de cambio. Esto nos obliga a enfocar el estudio del objeto de análisis con cierta flexibilidad, para poder dar cuenta de lo imprevisto como de lo posible. En palabras de Schmitter y Guillermo O'Donnell, debemos elaborar una teoría de la "anormalidad" que pueda abordar situaciones de rápido cambio, donde todos los parámetros de acción política, social y económica se encuentran en transformación permanente<sup>3</sup>.

Estos procesos de transición también se expresan en términos de inseguridad y confusión que afectan diversas estructuras tanto en el plano internacional como latinoamericano.

En primer lugar, el mundo bipolar que se genera tras la Segunda Guerra Mundial se encuentra en un período de transición hacia formas más multipolares, con la conformación de nuevos centros de poder mundial. Esta nueva situación es debatida constantemente en todos los centros de estudios de RRII y condujo a analistas como Lester C. Thurow a preguntarse a quién pertenecerá el siglo XXI<sup>4</sup>. Como consecuencia de ello, las viejas definiciones de amenaza elaboradas durante la Guerra Fría también están en transición, lo que se expresa en cambios significativos sobre la identificación y definición de las nuevas amenazas a la seguridad, tanto a nivel mundial, regional como nacional. En virtud de ello, las estructuras internacionales originariamente concebidas para la seguridad colectiva también atraviesan un período de transición. Esto nos sitúa en un tema no resuelto por los analistas sobre la relación entre los esquemas institucionales y los problemas como desafíos a resolver.

En segundo lugar, el capitalismo se encuentra en pleno proceso de redefinición. Según Michel Albert está entrando en su Tercera Edad: "El mercado en el puesto del Estado", tras su triple victoria sobre el comunismo, el intervencionismo estatal y el Tercer Mundo<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> G.O. 'Donnell & P. Schmitter, "Transiciones desde un gobierno autoritario" Vol. 4., conclusiones.

<sup>4</sup> Comentario sobre el libro de Lester C. Thurow, "Head to Head", realizado por el Diario La Prensa del 9 de abril de 1992.

<sup>5</sup> Michel Albert, "Capitalismo contra capitalismo", editorial Paidós, Buenos Aires 1993.

Tercero, la concepción del Estado-Nación, sus objetivos y características se hallan en permanente evolución en el mundo entero, producto de los cambios que se dan a partir del auge y aparente consolidación del paradigma integracionista combinado con el advenimiento de un nuevo patrón tecnológico productivo que se traduce en el empleo de nuevas tecnologías para diversas aplicaciones (militar, comercial, energética, en comunicaciones, etc.).

Paralelamente a estos cambios que se producen a gran velocidad en el sistema internacional, el sistema político latinoamericano se encuentra en transición desde autoritarismos o formas no democráticas: modelo autoritario burocrático (Chile, Argentina, Brasil, Uruguay y en menor medida Perú), autoritarismo caudillista (Paraguay) o sistemas políticos como el mejicano caracterizado por la hegemonía de un partido -PRI-. Esto nos obliga a pensar sobre el tipo de democracia que se está institucionalizando y cuales pueden ser sus efectos sobre la política exterior e intentar medir en qué medida la instauración de regímenes democráticos ayuda a la inserción de América Latina en el sistema internacional.

El análisis de estas transiciones, su impacto sobre América Latina, la forma y caminos ideados por los actores relevantes de la región para adaptarse a ellas, constituyen nuestro objeto de estudio <sup>6</sup>.

## **2. Los cambios internacionales y sus implicancias en las perspectivas Norte-Sur**

Los cambios internacionales que se analizarán a continuación impactan en diferente grado y modo tanto en el Norte (sociedades postmodernas) como en el Sur (sociedades en vías de desarrollo). Dentro de este último grupo ubicamos a los países latinoamericanos. Resulta interesante analizar previamente algunos condicionamientos históricos y modificaciones o aspectos novedosos, que se dan en el

<sup>6</sup> El presente trabajo va a centrarse en el análisis de características generales, más que en el análisis de casos. Esto obliga a forzar algunos de los aspectos analíticos tratados. El análisis de casos particulares, para ver en qué medida se reproducen las generalidades requeriría de otro trabajo dedicado a tal efecto.

contexto latinoamericano y que constituyen el "background", sobre el cual se estructurará su política exterior y su adaptación a los cambios que se producen en el contexto internacional.

En primer lugar, es posible identificar un conjunto de rasgos que permanecen a lo largo del tiempo vinculadas a las relaciones externas latinoamericanas. Su situación de dependencia: desde el descubrimiento de América en 1492 hasta la actualidad, América Latina vivió bajo alguna forma de dominación o hegemonía extracontinental. Por lo que siempre fue vulnerable a las fluctuaciones de los centros de poder imperial externo. Si tomamos en cuenta el estado actual de la cuestión, la situación latinoamericana podría ser definida como de neocolonial bajo la órbita de los Estados Unidos. Su tendencia histórica (aparentemente contradictoria) hacia la fragmentación y la integración o unión latinoamericana. Los procesos de fragmentación se suceden desde la época colonial, durante la cual el continente fue dividido administrativa y políticamente; y posteriormente a la época de la independencia y a las luchas por la delimitación de las fronteras. El segundo eje, constituye un viejo anhelo, que reconoce como antecedente más lejano las ideas bolivarianas y que se materializó en forma concreta y exitosa en momentos históricos en los que el continente se ha enfrentado a un enemigo externo común (por ejemplo: las amenazas españolas contra Ecuador y Perú a mediados del siglo XIX, intervención francesa en México, bloqueo europeo a Venezuela en 1902). La presencia de ambiciones y rivalidades subhegemónicas, que ha contribuido a crear relaciones entre países basadas, en muchos casos (por ejemplo entre Brasil y Argentina), en lazos de desconfianza como de recelo, y que se tradujeron en la preferencia de comportamientos free rider por parte de los Estados en el momento de diseñar sus políticas exteriores.

Asimismo se vislumbran aspectos novedosos relacionados principalmente con la transición democrática, base sobre la cual, se crea un nuevo marco de coincidencias en torno a valores y formas de entender la política en América Latina. Actualmente existe una homologación de valores e intereses latinoamericanos. El

fortalecimiento de la democracia persigue dos objetivos en materia externa: por un lado lograr reaseguros externos al proceso de consolidación democrática regional; por el otro avanzar hacia la integración regional. La política exterior de la transición ha operado como un instrumento esencial de fortalecimiento del sistema democrático. Asimismo la restauración de la democracia ha tenido una incidencia positiva en la intensidad de comunicación y diálogo entre los gobernantes de la región. No menos importante es la revalorización del valor político y económico de la región para los países que la componen debido a: el conflicto del Atlántico Sur ocurrido en 1982 y su impacto en el desarrollo de un sentimiento de solidaridad regional; la crisis del endeudamiento externo y su impacto en el ritmo y condiciones del desarrollo económico de la región y de su viabilidad; y la restauración de la democracia. Los tres factores señalados inciden en el desarrollo de una identidad regional.

En relación con los dos ítems señalados, se abre claramente la posibilidad de crear instituciones tendientes a la integración regional, poniéndose fin a la formación de alianzas económicas o políticas exclusivas o visiones aisladas de la inserción internacional. La integración regional es pensada como alternativa y estrategia de acción conjunta hacia adentro para desarrollarnos y hacia afuera para redimensionarnos. Durante los años de la transición democrática se multiplican los canales de relación y diálogo bilaterales y multilaterales entre los países de la región, en la búsqueda por concretar posiciones comunes para enfrentar problemas regionales políticos como económicos. Ejemplo de ello son el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo, el Grupo de los Ocho, el Grupo de los Tres y el Mercosur<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Si bien el fortalecimiento de los lazos cooperativos es una realidad incuestionable y cuyos indicadores son: a- la institucionalización de bloques subregionales, b- la pérdida de gravitación de las hipótesis de conflicto, c- la búsqueda de consenso en distintos acuerdos regionales y mundiales sobre armas nucleares, bacteriológicas y misilísticas y d- la creación de foros de discusión en áreas tan espinosas como la de seguridad, como por ejemplo el Simposio de Estudios Estratégicos de los estados Mayores Conjuntos de Brasil y Argentina; ésto no significa la culminación de acciones y comportamientos free rider por parte de los Estados latinoamericanos, especialmente los más poderosos. A modo de ejemplo podemos citar las gestiones de México para ingresar a la OCDE, las negociaciones de Argentina para establecer un mecanismo de cooperación con la OTAN y el deseo de Brasil de ocupar un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

No podemos perder de vista que las relaciones con EE.UU. constituyen un tema clave en la definición de la política externa latinoamericana. Durante los primeros años de transición, éstas han experimentado un "giro realista", con el objeto de recomponer una relación madura, equidistante del alineamiento automático como de posiciones de ruptura. Dicha recomposición se edifica a partir de la aceptación, por parte de los actores latinoamericanos, de la clara identificación de los países de la región con el sistema de valores occidental. También resulta concomitante con la composición de las alianzas gobernantes que excluyen toda posibilidad de confrontación con los países más desarrollados, los diseños de política exterior que debieron enmarcarse en un escenario marcado por el triunfalismo norteamericano. Por lo tanto, el "giro realista" constituye no sólo una adecuación a las reglas de juego del sistema internacional, sino que resulta de la combinación de la situación externa con causas de carácter interno que muestran la gravedad de la situación económica y la necesidad de establecer reglas de acción claras<sup>8</sup>.

En relación con lo anterior, los analistas coinciden en la apreciación que América Latina se está adecuando a los cambios internacionales porque tuvieron "mejores" gobiernos, que "hicieron lo que tenían que hacer" para adecuarse a las mutaciones: bajar el déficit fiscal, abrirse a la economía y competencia internacional, reformar el Estado, formar acuerdos económicos regionales, tomar los modelos diseñados por el Banco Mundial y el FMI y diseñar una política de no confrontación con EE.UU.<sup>9</sup>

Tomando en cuenta estas líneas de acción sugeridas de continuidad y cambios en América Latina en relación a la definición de su política exterior y regional, estamos en condiciones de centrarnos en la identificación de los cambios internacionales, (tomados como

<sup>8</sup> R.M. Perina & R. Russell, "1973-1987: Argentina en el mundo", editado por GEL, Buenos Aires, 1988.

<sup>9</sup> Entrevista realizada a René Cortazar (economista chileno, profesor e investigador de la MIT) por la Revista TIME en marzo de 1995, tras la finalización de una ronda de conferencias sobre "Global Agenda" en Davos.

procesos de transición) y sus posibles repercusiones e influencias en el plano regional.

Lo primero a considerar es que el mundo bipolar que se genera al finalizar la Segunda Guerra Mundial se encuentra en un período de transición hacia formas más multipolares de características aún no claramente previsibles. La formación de megabloques económicos es un hecho, pero persiste cierta incertidumbre a cerca de cuáles van a ser sus repercusiones y qué nuevos conflictos van a emerger y donde<sup>10</sup>. Se prefiguran tres grandes escenarios mundiales y áreas de influencia, los cuales incluye a un tercio de la población mundial: NAFTA (conformado por EE.UU., Canadá y México), La Comunidad Europea y la zona de Japón, los Nic's y el Pacific Rim. Las tres grandes regiones económicas nombradas comercian entre ellas el 75% del comercio mundial. Los dos tercios restantes quedan, en principio marginados de este esquema de organización del sistema internacional.

Existe un gran debate dentro del mundo académico sobre si el avance hacia la conformación de un mundo multipolar es garante de paz internacional y de desarrollo<sup>11</sup>. Considero importante dejar asentado algunas conclusiones al respecto. Por un lado, la mayoría de los analistas advierten que, debido al nuevo patrón productivo de ventajas competitivas y a la nueva constitución de los espacios geográficos relevantes, la lógica esencial del sistema internacional ya no se va a dar entre este/oeste, norte/sur, sino entre norte/norte; quedando en un plano de aislamiento aún mayor las zonas en vías de desarrollo, dentro de las cuales se encuentra América Latina. Esto se traduciría en una profundización aún mayor de las asimetrías entre centros y periferias.

<sup>10</sup> Posibles escenarios de conflicto en la presente década según el Pentágono: 1- región del Golfo; 2- Corea; 3- los dos anteriores en forma simultánea; 4- Rusia; 5- América Latina: Panamá y Colombia (peligros por el cierre del canal de Panamá y el recrudecimiento de los conflictos por el narcotráfico); 6- Filipinas y 7- aparición de un nuevo enemigo común (no identificado aún con precisión). Fuente: United States Department of State, Abril, 1992.

<sup>11</sup> Véase: Lowenthal & Treverton, obra cit; Stephen Krasner, "El conflicto estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global", editado por GEL, Buenos Aires, 1989, Michel Albert, obra citada.

Por el otro, coinciden en afirmar que el fin de la Guerra Fría no supone el fin de hipótesis de conflicto a nivel planetario. Estos van a girar en torno a la articulación de modelos diferentes de economía capitalista: el modelo americano/Atlántico (basado en el goce individual, la fortuna, y el consumo), el modelo renano (basado también en el consumo pero dentro de una lógica colectiva) y el modelo asiático (cuyos ejes son el trabajo, el ahorro y la inversión). En palabras de Michel Albert, el siglo XXI coloca al sistema internacional en una nueva encrucijada: capitalismo contra capitalismo. Según la percepción del ex Primer Ministro del Japón Noboru Takeshika, se vislumbran dos escenarios posibles: "el de la mega-cooperación o el de la mega -confrontación"<sup>12</sup>.

¿Cuál es el lugar asignado a América Latina dentro de este esquema que en principio se muestra como negativo para las posibilidades de inserción en el sistema internacional?. No se duda de que América Latina seguirá bajo la órbita norteamericana debido a las siguientes razones: a- la proximidad geográfica y la perpetuación del sistema neocolonial imperante; b- el giro realista que en materia de relaciones exteriores con EE.UU. están llevando a cabo la mayoría de los países de la región (incluyendo a los más reticentes y proteccionistas como el caso de Brasil); c- más allá de los acercamientos que en distintos ámbitos (principalmente comerciales) se están dando con la Comunidad Europea y el Japón, éstos dos centros de poder respetan el área de influencia norteamericana; d- la percepción y acción norteamericana frente América Latina (tema que será analizado en el presente trabajo).

Como consecuencia del fin de la Guerra Fría las viejas definiciones de amenaza también están en transición, lo que se expresa en cambios significativos sobre la identificación y definición de las nuevas amenazas a la seguridad, tanto a nivel nacional, regional o mundial. Para Latinoamérica, éstas constituyen los temas centrales de las agendas interamericanas. Lo primero que se percibe es una

<sup>12</sup> Carlos Conrado Helbling artículo escrito para el diario La Prensa, "Posibles escenarios mundiales de esta década", publicado el 9 de abril de 1994.

continuidad: la amenaza principal es y seguirá siendo el problema del desarrollo y en segundo lugar la consolidación democrática. En tercer lugar aparecen las nuevas amenazas que mantiene estrecha relación con los cambios internacionales: el tráfico de drogas, el medio ambiente, la seguridad y la inmigración.

Con respecto al tráfico de drogas, los estudiosos coinciden en afirmar que este tema va a ser una de las causas principales que va a perpetuar el control directo estadounidense en América Latina. El tráfico de drogas constituye el enemigo que reemplaza al viejo enemigo, ya derrotado: el comunismo. De acuerdo con el Washington Post, EE.UU. va a diseñar una política de control de tráfico de drogas extraterritorial con implicancias en todo el continente, asignándole al problema de las drogas una dimensión hemisférica. La invasión a Panamá y el posterior arresto de Noriega en enero de 1990 y el secuestro de Humberto Alvarez Machaín en México un mes después, constituyen antecedentes de este nuevo accionar norteamericano. Según una encuesta realizada por la misma fuente informativa y ABC News, en febrero de 1990 en Colombia y México (países en los cuales actúan los dos carteles que comercializan el 90% de la droga a EE.UU.: el de Cali y el del Golfo) muestran que el 65% de los entrevistados, sospechan que "the drug war" es el nuevo instrumento de control norteamericano sobre los gobiernos nacionales de América Latina.

En relación a las políticas ecológicas, éstas abren un nuevo punto de contacto y negociación para emprender acciones conjuntas intrarregionales. La preocupación ecológica en América Latina se relaciona por un lado con la toma de conciencia del daño directo provocado por problemas tales como la deforestación, el deterioro del ambiente urbano, etc.; y por el otro lado, constituye uno de los pocos campos efectivos, a partir del cual se pueden gestionar acciones conjuntas con los países industrializados.

El tercer tema al cual hicimos mención, la seguridad, requiere de un análisis más detallado. Por un lado, el tema de la seguridad se relaciona con los posibles conflictos intrarregionales, los cuales

aparecen como contenidos durante los años de transición democrática, tras la distensión de algunos de ellos, como ser: las relaciones entre Argentina y Brasil, Argentina y Chile (la excepción a la regla está dada por el conflicto armado que protagonizaron Perú y Ecuador a comienzos del presente año)<sup>13</sup>.

Asimismo, el problema de la seguridad se relaciona con el accionar de grupos guerrilleros. Durante las décadas del 60 y 70 este tipo de grupos armados proliferaron en búsqueda de soluciones radicales al problema de la dependencia latinoamericana. Actualmente estos grupos ya prácticamente no existen. Podemos considerar como excepción los casos de Sendero Luminoso en Perú y el resurgimiento de la guerrilla campesina zapatista en México. Pero sí aparece con más fuerza un nuevo elemento guerrillero relacionado con el accionar de los Carteles encargados del tráfico de drogas. Como resultado de ello, se da una correlación estrecha entre oleadas de crímenes, drogas y seguridad <sup>14</sup>. Esto dio lugar a la formación de grupos de vigilancia armados, de acción secreta, para controlar su accionar en las calles. Dentro de estos grupos parapoliciales los más importantes son: Black Shadow (sombra negra) y White Hands (Manos Blancas) en la república de El Salvador y los cuadros de acción brasileños, que se

<sup>13</sup> La zona en conflicto reclamada tanto por las autoridades peruanas y ecuatorianas tiene una extensión de 78km de selva. No existen demasiadas razones que expliquen por qué el conflicto resurge en 1995 y en forma de lucha armada. El problema no resuelto se remonta al Tratado de Paz firmado tras la culminación de la guerra entre ambos países el 29 de enero de 1942. En virtud de lo acordado casi la mitad de territorio ecuatoriano pasó a manos peruanas. EE.UU., Argentina, Brasil y Chile se erigieron como los países garantes del tratado de paz. Ecuador nunca aceptó la derrota y en 1960 lo repudió por medio de la vía diplomática. En 1981 durante 5 días se repitieron los enfrentamientos armados. Durante los últimos años Perú atacó 9 ciudades ecuatorianas en la región. El último episodio armado se dio a comienzos de 1995. Las relaciones entre Perú y Ecuador constituyen una de las hipótesis de conflicto no resueltas en el área latinoamericana.

<sup>14</sup> Según la percepción norteamericana México se está convirtiendo en una nueva Colombia, debido al accionar del Cartel del Golfo. El tráfico de drogas para México representa cerca de US\$ 30 billones. Existen redes de contacto entre el cartel y ciertas instituciones del poder central, como ser la policía. Se supone que el cartel del Golfo tuvo responsabilidad directa en los asesinatos que se sucedieron en México el año pasado: el precandidato presidencial Colosio (Tijuana, marzo de 1994), José F. Benítez (policía de Tijuana, que cuestionó la lectura oficial del asesinato de Colosio) y José Francisco Ruiz Massieu (jefe partidario del PRI a cargo de la investigación sobre los lazos entre el Cartel y el PRI). Análisis realizado por la Revista Newsweek del 6 de marzo de 1995.

encuentran institucionalizados dentro del sistema de seguridad estatal. No son pocos los que piensan que en América Latina se está creando un nuevo Frankenstein (guerra interna), al abrir las puertas a grupos militares para preservar el orden, gozando esta práctica de legitimidad social. Dentro de este marco explicativo, es posible comprender que en Guatemala, por citar un ejemplo, el ex dictador General Efraín Ríos Montt, lidere las encuestas electorales con vistas a las próximas elecciones presidenciales.

Vinculado con la seguridad aparece un fenómeno reciente en América Latina: la multiplicación de ataques terroristas. Su posible causa explicativa se conecta con la política seguida por EE.UU. en los conflictos de Medio Oriente, que cuenta con beneplácito de gobiernos latinoamericanos. Desde la Guerra del Golfo, se produjeron 224 ataques terroristas de esta naturaleza, en territorio latinoamericano en contra de intereses foráneos, especialmente americanos. En contraposición, los ataques terroristas provocados por el accionar de guerrillas relacionadas con el narcotráfico tienen como destino instituciones domésticas, principalmente su accionar se centra en Perú, Colombia y Chile<sup>15</sup>.

Un último aspecto se relaciona con los problemas de la inmigración-emigración. Como es obvio, los países del Norte, especialmente EE.UU. están considerando el problema de la inmigración masiva como una amenaza a su seguridad, ya que ello podría alterar sus niveles de vida; por la misma razón los países del Sur, en este caso América Latina, interpreta el problema de la emigración y particularmente la fuga de cerebros como una amenaza a su seguridad, dado que ello hace peligrar su principal objetivo: el desarrollo

Otro conjunto de cambios que se dan a nivel internacional se refiere a las estructuras internacionales originariamente concebidas para la seguridad colectiva, las cuales también atraviesan un período de transición en el campo regional y mundial. Esto nos sitúa en un

<sup>15</sup> Fuente: United States Department of State, abril, 1992.

tema no resuelto por los analistas a cerca de la relación entre los esquemas institucionales y los problemas y desafíos a resolver. Básicamente en la actualidad se siguen utilizando los mecanismos y organismos institucionales creadas después de la Segunda Guerra Mundial, por parte de los países centrales en la medida que sirvan como garantía, tanto recíproca como respecto del Sur. Asimismo, se las concibe como los foros naturales de comunicación y diálogo entre los Estados.

Como hemos explicitado en párrafos anteriores en América Latina, a partir de la transición democrática se multiplicaron el número y accionar de las organizaciones regionales, como parte de un nuevo patrón de política exterior, tendiente a la cooperación e integración regional. No obstante, es prematuro evaluar los resultados del accionar de las mismas, como para poder apreciar en qué medida son propicias y efectivas para la inserción de América Latina en el mundo y para alcanzar los objetivos que se fijaron.

A partir de todas las modificaciones señaladas llegamos a la conclusión de que la concepción del Estado-Nación, sus objetivos y características se hallan en permanente evolución en el mundo entero debido a las características de esta fase de desarrollo capitalista, cuya vedette es la globalización, principalmente en lo económico financiero, siendo la globalización una manifestación concreta de la existencia de un sistema capitalista mundial<sup>16</sup>; pero también expresada en una globalización política, cuyo principio unificador es la democracia liberal. Por un lado, la globalización significa que el poder internacional reside cada vez menos en un escenario territorial unificado, al igual que tampoco gravita en torno a un sujeto privilegiado único. De este modo, en el nuevo sistema mundial, lo característico es la multiplicidad de actores, especialmente económicos y la formación de bloques económicos regionales, los cuales restan poder al Estado, cuyo efecto inmediato es el relajamiento de las fronteras. Por el otro lado, la globalización conduce

<sup>16</sup> Véase: Raúl Bernal Meza, ob. cit y Raúl Bernal Meza, *América Latina en la economía política mundial*", editado por GEL, Buenos Aires, 1994.

necesariamente a una redefinición del Estado-Nación y del concepto de soberanía irrestricta y paralelamente a la necesidad de constituir una función pública global o transnacional, capaz de brindar solución a los problemas ocasionados por el propio procesos de globalización<sup>17</sup>.

Asimismo existen tendencias contradictorias que dificultan la capacidad de predicción a cerca del futuro del Estado-Nación clásico. Con sólo observar el sistema institucional mundial, nos enfrentamos con situaciones como la europea, que por un lado presenta la Comunidad Europea, en la cual los Estados nacionales ya han cedido soberanía a organismos supranacionales; y por el otro, es víctima de reivindicaciones nacionalistas en los territorios de la ex URSS y Yugoslavia. Estas características que aparecen con tanta fuerza en Europa, según Lester Thurow no afectan aún a América Latina, que todavía no sufre mutaciones de Estados en este sentido<sup>18</sup>. Las organizaciones intrarregionales creadas en Latinoamérica no suponen, a diferencia del caso europeo, la aparición de entidades supranacionales ni la delegación de soberanía. Más allá de esto, resulta interesante el aporte realizado por Virginia Gamba-Sonahouse en su estudio denominado "*Perspectivas Norte-Sur en el Escenario Internacional Contemporáneo y el Factor "Cambio" en la Determinación de los Postulados de Defensa*" plantea que en América Latina se registran procesos de involución en virtud del cual los grupos fuertes de un estado (narcotraficantes, guerrilleros, élites, servicios de seguridad) socavan el poder y el control central de los gobiernos, por lo que la discusión en torno al concepto del estado se enmarca en cuadro de análisis diferente. También agrega que en Latinoamérica la tendencia a la regionalización conduce al surgimiento de estados dominantes que procuran adquirir la condición de interlocutores regionales, más que a la conformación de un verdadero bloque intrarregional de tipo comunitario<sup>19</sup>. Por otra parte, en la periferia, es posible aún identificar Estados en plena etapa de formación.

<sup>17</sup> Véase: Revista Nueva Sociedad, Nro. 132 julio-agosto de 1994, "*Gobernar el globo, el Sur en busca del Norte*".

<sup>18</sup> Lester Thurow, obra citada.

<sup>19</sup> Virginia Gamba-Stonahouse, working paper, "*Perspectivas Norte-Sur en el escenario internacional contemporáneo y el factor "cambio" en la determinación de los postulados de defensa*". Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres, 1992.

Sintetizando, estamos en condiciones de afirmar que si bien el concepto de Estado Nación y sus funciones deben ser redefinidas, el destino de esos cambios no aparece tan claro, como tampoco resulta tarea sencilla imaginar qué nuevas instituciones pueden reemplazar las funciones que tradicionalmente desempeñaron los Estados Nacionales. Por lo tanto, concluimos que más allá de las tendencias hacia la globalización, el "Estado Nacional Territorial" continúa siendo a nuestro entender, la instancia central de legitimación del poder y con ello el destinatario más importante de las demandas políticas por parte de la población.

Todo lo analizado hasta el momento no se entiende sino hacemos mención a la nueva edad del capitalismo, según Michel Albert: la del mercado, no ya acotado por el accionar del Estado (deseoso de corregir los excesos del mercado), sino en el puesto del Estado, se encuentra en transición. Esta etapa del desarrollo del modo de producción capitalista se gestó a partir de tres victorias: 1- Victoria del Estado Mínimo sobre el intervencionismo estatal, a través de políticas conservadoras aplicadas por el Pte. Reagan en EE.UU. y la Primer Ministra Thatcher en Inglaterra, cuya consecuencia directa es la privatización de lo público, la subordinación de la totalidad de las relaciones sociales a las leyes del mercado, la preponderancia del ciudadano consumidor sobre el ciudadano político, la preponderancia de la lógica y eficiencia del mercado sobre la lógica y dinámica democrática. 2- Victoria del capitalismo sobre el comunismo y con ello el fin del mundo bipolar de la posguerra; 3- Victoria del capitalismo sobre el Tercer Mundo, a partir del triunfo de EE.UU. y sus aliados en la Guerra del Golfo, que junto con la caída del Muro de Berlín significó el fin de la trilogía: países capitalistas, países comunistas y países tercermundistas<sup>20</sup>.

Este triunfalismo capitalista repercute en forma directa sobre los países latinoamericanos, especialmente a partir de la crisis de la deuda externa. Como hemos dicho anteriormente, el giro realista o el

---

<sup>20</sup> Véase: Ulrich Menzel, "Tras el fracaso de las grandes teorías: ¿qué será del Tercer Mundo?", Revista Nueva Sociedad, Nro. 132, Venezuela, julio-agosto de 1994

realismo periférico de la política de la región supone la incorporación lisa y llana de los principios de la economía neoliberal, que cobran cuerpo en los programas de ajuste, la reforma del Estado (achicamiento, privatización de empresas públicas) y las negociaciones para solucionar el problema de la deuda externa latinoamericana.

La nueva fase del capitalismo viene acompañada del empleo de nuevas tecnologías para diversas aplicaciones (militar, comercial de energía, de comunicaciones, etc.). Esto nos sitúa en el terreno de la configuración de un nuevo patrón productivo, caracterizado no ya por las ventajas comparativas, sino por las ventajas competitivas. El insumo clave de esta nueva Revolución Industrial, conocida como Information Revolution es el complejo electrónico y las tendencias básicas del nuevo paradigma tecnológico productivo son: 1- tendencia hacia la intensidad de información en lugar de intensidad de materiales y energía; 2- flexibilidad en los procesos de producción; 3- difusión de un nuevo concepto de eficiencia organizacional inclinándose más por la sistematización que la automatización; 4- la producción just in time; 5- economía de amplitud y no sólo de escala; 6- mejores procesos de control de calidad.

En síntesis, la tecnología es considerada como el principal factor de negociación del futuro entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Por lo tanto, nadie duda que el acceso y el control de la alta tecnología es un área, que crea nuevas diferencias y divisiones de clase entre los países, en lugar de servir para consolidar modalidades de cooperación entre Norte y Sur.

### **3. Transición desde regímenes autoritarios en América Latina**

Desde que en 1979 Ecuador completó su transición a la democracia desde un régimen autoritario militar, los países sudamericanos se vieron envueltos en una oleada democratizadora sin precedente alguno. Si en 1978 sólo dos de los países en Sudamérica poseían regímenes democráticos (Colombia y Venezuela), en 1993

todos habían ya desarrollado su transición a la democracia (aún los dudosos casos de Paraguay y Perú).

Este fenómeno puede inscribirse dentro de lo que Huntington llamó: "La Tercera Ola de Democratización"<sup>21</sup>, iniciada con las transiciones de Portugal y Grecia en 1974, y que continuó con los sucesivos procesos puestos en marcha en América Latina, Europa Oriental y algunos países de Asia y África. Huntington identifica cinco variables explicativas de la democratización relacionadas con la crisis de legitimidad del sistema autoritario, relacionada con las frustraciones sobre las expectativas y la falta de logros, dentro de un mundo en el cual los valores democráticos comenzaban a expandirse y a ser aceptados. Esto se da con gran énfasis en el caso latinoamericano, hoy como nunca antes, en la historia política latinoamericana se ha creado un cuadro de homogeneidad de valores democráticos compartidos entre los países de la región. Esto influye positivamente en el diseño de las políticas exteriores de los países del continente en una doble dimensión: por un lado, la democratización se convierte en una herramienta que modifica positivamente el status internacional de los países de la región, como así también ayuda a la construcción de su nueva imagen; por el otro lado, constituye una de las variables esenciales para concretar posiciones comunes en procesos de negociación externa. Ambas dimensiones se traducen en la concreción de un incipiente sistema institucional de cooperación latinoamericana.

La segunda variable destacada por Huntington hace referencia al crecimiento global de la economía<sup>22</sup>, sumado a un mayor desarrollo educativo y del standard de vida que se traduce por ejemplo en la expansión de las clases medias. Esta precondition se ve relativizada

<sup>21</sup> S. Huntington, *"The third wave. Democratization in the Late Twentieth Century"*, cap. 1

<sup>22</sup> Véase: Amsden, A., *"Asia's next giant"*, Oxford University Press, NY, 1989; Banco Mundial, *"The challenge of development: World development report"*, Washington, 1991; Singh, A., *"The world economy and the comparative economic performance of large semiindustrial countries"*, Arte/Ilo, Bangkok, 1985; Singh, A., *"Third World Competition and De-industrialisation in Advanced Countries"*, Cambridge, Journal of Economics, vol. 13, Nro.1, 1989.

en el caso latinoamericano, ya que los años que precedieron a la transición se caracterizaron por la falta de crecimiento y el aumento de la vulnerabilidad externa de los países latinoamericanos; como se ve claramente reflejado en la crisis de la deuda, la cual actualmente supera los US\$ 145 billones. Asimismo se han profundizado las asimetrías entre países con distinto grado de desarrollo intrarregional. Esta situación se ve agravada por la ubicación de los países latinoamericanos dentro del sistema de estratificación internacional, con muy escaso poder de decisión autónoma, comportándose más que como actores como receptores de influencia proveniente de los centros. En síntesis los nuevos gobiernos democráticos recibieron una pesada herencia y debieron responder a demandas insatisfechas por los gobiernos que los precedieron.

Un tercer factor enfatiza los cambios en la doctrina y actividades de la Iglesia Católica (actualmente se vislumbra una mayor correlación entre el cristianismo occidental, especialmente católico y la democracia), como así también las modificaciones en el pensamiento económico y político regional. A modo de ejemplo podemos citar, la pérdida de influencia del pensamiento estructural y dependientista, mientras se produce un aumento significativo de la influencia intelectual y de los modelos propios de las universidades norteamericanas (específicamente la escuela de Chicago) y del FMI y el Banco Mundial. A partir de lo expresado, se vuelve significativo el símbolo utilizado por Huntington para identificar la Tercera Ola de Democratización: la cruz y el dólar (\$/+).

Huntington también resalta la importancia de los cambios en la política exterior de los actores internacionales relevantes: EE.UU., la Comunidad Europea y la ex URSS. Con respecto al caso estadounidense, es visible el énfasis puesto para extender la democracia en su área de influencia a partir de la administración Carter, al colocar el tema de los derechos humanos en la agenda mundial<sup>23</sup>. Diversos fueron los métodos empleados para dicho fin,

<sup>23</sup> El afán democrático quedó claramente expuesto en la última reunión de Ministros de Defensa americanos realizada en 1995 en Williamsburg, Virginia, donde se consensuó poner al sistema defensivo continental al servicio de la democracia.

que van desde la presión política y diplomática a acciones militares, como ayudas a las fuerzas democráticas. Por su parte la Comunidad Europea, por medio de sus instituciones, ha puesto de manifiesto su compromiso democrático, al punto que para ser miembro de la misma, se debe ser un país democrático, considerando a este régimen político como un paso necesario para el desarrollo económico. Por último, la glasnot y perestroika soviética, al tiempo que favorecieron la liberalización económica, impulsaron reformas políticas tendientes a la apertura de su sistema político. La democratización es presentada, en los tiempos que corren, como complementaria de las relaciones de libre mercado.

La quinta y última variable se refiere al efecto de demostración o dominó de estos cambios en todas las latitudes, enlazados a un nivel significativo de comunicación internacional.

Si bien todas estos factores contribuyeron en la transición democrática en América Latina, debemos aclarar que la clave fundamental del proceso se centra en el accionar de los líderes políticos y las opciones realizadas por éstos, en cada caso particular, en el sentido de que desearon correr el riesgo para que la democracia realmente se institucionalice. Seymour Martin Lipset sostiene que durante el período de fundación y comienzos de un nuevo régimen democrático, se abre un amplio margen de acción para que los líderes políticos den forma a las instituciones<sup>24</sup>. Esto se ve influenciado por: la modalidad de transición (pactada, como en los casos de Brasil y Chile o por ruptura, como en Argentina) y el estilo de liderazgo político que debe ser lo suficientemente consensual como para crear un sistema de compromiso sobre ciertas reglas básicas de acción política que giran en torno a la creación de un mercado político competitivo y no excluyente. Esto supone en el marco interno el fin de la lógica política latinoamericana amigo-enemigo, como así también la superación de clivajes que entorpecieron históricamente la constitución de la democracia en la región.

---

<sup>24</sup> Seymour Lipset, *The first new nation: The United States in comparative and historical perspective*, editado por W.W. Norton, NY, 1979.

A partir de lo expuesto, podemos concluir que la transición hacia la institucionalización de la democracia es una elección realizada por los actores relevantes, a partir de calcular lo incierto (ésto significa, medir probables costos y beneficios) la transición se relaciona con una crisis de legitimidad no resuelta., que en los casos latinoamericanos se vincula con el fin de los regímenes autoritarios y la constitución de una nueva legitimidad, en este caso democrática. Para realizar esta tarea, los actores deben desarrollar a pleno el arte de la política -"crafting"- para realizar los cálculos estratégicos, tendientes a reconciliar intereses en un sistema de compromiso democrático<sup>25</sup>.

Un último aspecto vinculado a la transición democrática, nos obliga a preguntarnos cuál es el tipo de democracia que se está consolidando en América Latina. Según Guillermo O'Donnell está surgiendo un nuevo subtipo de democracia, que él denomina "democracia delegativa". Este "nuevo animal político" basado en los criterios utilizados por Robert Dahl para la identificación de la poliarquía, (que se corresponde con la definición mínima de democracia)<sup>26</sup> no es, ni parece avanzar, hacia modelos democráticos representativos, que requieren de un progreso institucional, que dinamice la cooperación competitiva entre los actores políticos y sociales y que paralelamente, otorgue efectividad gubernamental en la administración de conflictos.

Por el contrario, las democracias delegativas son ante todo, un tipo de democracia no institucionalizada que se caracteriza por una esfera de acción restringida, por la debilidad y por la casi siempre nula densidad sus instituciones políticas. La misma se relaciona claramente con el régimen presidencial, rasgo distintivo de los sistemas políticos latinoamericanos, por lo cual se desarrollan sobre la base de una premisa: él que gana la mayoría en las elecciones presidenciales está facultado para gobernar el país como lo crea conveniente, y hasta tanto lo permitan las relaciones de poder

<sup>25</sup> G. Di Palma, "To craft democracies" Cap 1 y 2.

<sup>26</sup> Véase: Robert Dhal "La Poliarquía" primeros.

existente, por el término que ha sido elegido. Es decir, que a través de las democracias delegativas latinoamericanas se perpetúan algunos de los vicios que tan perjudiciales fueron en el desarrollo histórico de la región: el clientelismo, el paternalismo en las relaciones de poder, la percepción de ciertas instituciones como el Congreso y el Poder Judicial como estorbos, entre otros. En síntesis, se refuerza el poder ejecutivo y sobrevive el estilo mágico de hacer política: “el mandato delegativo para gobernar, supuestamente emanado de la fuerte voluntad política mayoritaria, y el conocimiento técnico adecuado deberían bastar para cumplir la misión de salvador”. Corolarios naturales de esta forma de hacer política son los paquetes de medidas tendientes a la solución de problemas y el decretismo como mecanismo rápido de decisión política. Los casos típicos de democracias delegativas en América Latina son: Argentina, Bolivia, Brasil y Perú, quedando fuera de este esquema los casos de Chile y Uruguay que tan pronto como fueron democratizadas, pusieron nuevamente en funcionamiento sus instituciones.

Por su parte, Luis Aznar se refiere al nuevo tipo de democracia latinoamericana como “autoritarismo de mercado”, cuyos rasgos esenciales son: fuertemente jerárquico y decisionista, debilidad institucional, no participativo y tecnocrático, implantado por los poderes ejecutivos nacionales con el apoyo de sectores propietarios pero apoyados también por el voto de sectores medios y bajos. La razón por la cual no se consolidan en América Latina democracias representativas o al menos más participativas, en las cuales se respeten los principios básicos de toda república, especialmente la división de poderes, se asocia directamente con las decisiones y las acciones tendientes al desarrollo de las relaciones de libre mercado. El resultado es que en la mayoría de los países latinoamericanos “...se produce una particular articulación de elementos democráticos y autoritarios. Las instituciones, organizaciones políticas o sectoriales que plantean críticas o se oponen a la implantación del libre mercado, a los planes de ajuste y a las privatizaciones tienden a ser desestructuradas o ignoradas - de ahí el carácter autoritario de ese accionar- sin que se produzca, al menos en una primera instancia, la ruptura o el

*abandono de la dinámica electoral”...<sup>27</sup>.*

El tipo de democracia que se consolida está en estrecha relación con otro de los desafíos nunca resuelto en América Latina: la gobernabilidad<sup>28</sup> y constituye (más allá de sus falencias) un claro avance respecto de las formas autoritarias de hacer política. Como afirmamos en el párrafo precedente los comunes denominadores de la coyuntura latinoamericana son: la base democrática de funcionamiento de los gobiernos y la adopción de planes de ajuste económico basados en la ortodoxia liberal, de acuerdo a los lineamientos dictados a cada país por el FMI y las reformas establecidas en el Consenso de Washington<sup>29</sup>. Los niveles de gobernabilidad están en estrecha relación con los efectos no deseados o negativos de la aplicación de dichos planes de ajuste y la capacidad de canalizar las demandas sociales, evitando que éstas se expresen en conflictos no institucionalizados. En tal sentido, el adelanto de la entrega del poder en 1989 en la Argentina; la traumática retirada del gobierno de Collor en Brasil; el intento fallido de golpe militar con connotaciones populistas de derecha en Venezuela a comienzos de 1992, la suspensión del orden constitucional por medio de un autogolpe en el caso peruano, y los confusos sucesos ocurridos en Paraguay en abril de este año, ponen en evidencia el lado oscuro de estas reformas, las cuales constituyen una posible amenaza de “desconsolidación democrática”.

No obstante, observando el mapa político latinoamericano actual, la situación vinculada a la gobernabilidad no parece tan

<sup>27</sup> Luis Aznar, “Democratic societies at the time of market authoritarianism. Notes about some Latin American and Eastern European cases” Paper presentado en el XVth World Congress of the International Political Science Association, Agosto 21-25, Berlín, 1994.

Véase: N. Botana, “Las transformaciones institucionales en los años del menemismo” en Revista Sociedad, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, abril de 1995. J. Malloy, “Economic and democratization in Latin America in the 1980’s” en *The Latin American and Caribbean Contemporary Record*, Vol. 8, 1991.

<sup>28</sup> Por gobernabilidad entendemos la capacidad del sistema político institucional para canalizar las demandas sociales y evitar su transformación en conflictos sociales y, en caso de producirse el conflicto que éste pueda ser contenido políticamente.

<sup>29</sup> Véase: Bresser Pereira, “La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?” en Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política Nro. 19, España, enero-junio, 1991.

desalentadora. En los países donde se aplicó con mayor ortodoxia las recetas neoliberales (Bolivia, Chile, Argentina, Perú y en menor medida Brasil) los gobiernos han conseguido una sucesión directa (excepto Bolivia) de los gobiernos que emprendieron las políticas de reforma (si bien no hay que pasar por alto el autogolpe protagonizado por el presidente de Perú, Alberto Fujimori). Asimismo otros gobiernos neoliberales ganaron elecciones proponiendo la continuidad de las reformas tendientes a la liberación de los mercados (Bolivia con Paz Zamora, Uruguay con Lacalle). Incluso en el Brasil, la contienda electoral es ganada por F. H. Cardoso frente a Lula, quien aparecía como el más claramente opositor a las reglas de juego neoliberales. Resumiendo, en los casos nombrados los resultados electorales constituyen un indicador de fortaleza relativa de los gobiernos nacionales y de la aceptación, al menos en las urnas, por parte un sector importante de la población, de las reformas económicas.

La clave para una feliz consolidación del sistema, pasa por entender que la democracia no es más que una forma de gobierno, que no constituye la clave para el progreso ni para el desarrollo. En palabras de Di Palma *"...no hay que exigirle más de lo que ella realmente puede: establecer la dignidad pública y el sentido de comunidad..."*<sup>30</sup>

Para finalizar no podemos dejar de hacer mención sobre México, el cual constituye un caso paradigmático dentro de América Latina en relación al cambio de sistema político. No atraviesa una transición desde el autoritarismo (como en los países de Sudamérica previamente analizados), sino una redefinición de su sistema político, caracterizado por la estabilidad bajo la fórmula de la hegemonía de un partido o como lo denomina Enrique Krauze del "caudillismo institucionalizado"<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> G. Di Palma, obra cit.

<sup>31</sup> Artículo escrito por Enrique Krauze, *"Glasnost a la Zedillo"*, revista TIME del 13 de marzo de 1995.

México vive su propia "glasnost", tendiente a la eliminación de ciertos vicios que caracterizaron desde 1940 el sistema mexicano: fraude, poca tolerancia a la oposición, censura, centralismo ejecutivo. Símbolo de ello constituye la última elección presidencial de la cual resultó electo el candidato oficial Ernesto Zedillo. Asimismo se han abierto nuevos canales de participación a la oposición encabezada por el PAN (Partido de Acción Nacional), lo que implica el fin del monopolio del PRI. Actualmente un quinto de la población mexicana vive en Estados gobernados por la oposición, situación que hubiera sido impensada una década atrás. También podemos considerar como señal de cambio la designación del panista Antonio Lozano en la Procuraduría General de la Nación.

Otras perspectivas de análisis relativizan los cambios producidos en México durante los últimos dos años. Tal es el caso de Jorge Castañeda, quién señala aspectos de continuidad de parámetros gubernamentales tradicionales, más que de ruptura. Interpreta las modificaciones realizadas como una nueva estrategia del PRI para mantener lo esencial del sistema a cambio de hacer concesiones en sus aspectos secundarios. Esta nueva etapa queda así incluida dentro del juego entre continuidad y cambio que planteó el PRI desde su llegada al poder y que resultó ser una de las fórmulas claves para dotar de estabilidad al sistema político<sup>32</sup>.

### 3.1. América Latina y la redefinición de su política exterior en situaciones de cambio

Los cambios políticos y estratégicos, los problemas del manejo económico internacional y los nuevos desafíos globales que emergen en la agenda internacional, nos permiten afirmar que el sistema mundial se encuentra en una etapa de transición. Según palabras de Reginal Dale "*...el mundo está entrando en una era de incertidumbre y dislocación, semejante a la provocada por la Revolución Industrial. La actual es una Information Revolution, que crea una nueva división*

<sup>32</sup> Artículo escrito por Jorge Castañeda analizando el discurso de conformación de gabinete del Presidente Zedillo, publicado en el diario Página 12 el 3 de diciembre de 1994.

*de trabajo. Lo único certero es la velocidad y profundidad de los cambios...*"<sup>33</sup>.

En tal sentido, más que hablar de un nuevo orden internacional, tendríamos que calificarlo como de desorden. La supremacía de la fuerza y los aspectos estratégicos y políticos, que caracterizaron al sistema de la Guerra Fría, dan paso a un abanico más amplio de opciones. Actualmente se vislumbran nuevas tendencias, pero las transformaciones que efectivamente se consoliden serán el resultado no sólo de las tendencias estructurales de cambio del sistema internacional, sino que dependerán de cómo la constelación de actores que gobiernan o predomina en cada uno de los Estados asumen el desafío de los cambios.

De lo dicho se desprende la importancia de este tipo de estudios que se centran en la interrelación entre el juego político doméstico y el sistema internacional. En un mundo altamente interdependiente, los cambios no pueden ser ignorados por parte de aquellos que son los encargados de determinar los cursos de acción de las políticas exteriores. A su vez, modificaciones de la magnitud como la que actualmente se están dando, abren nuevos espacios de acción, modifican el posicionamiento de los actores y obligan a replantear estrategias. Por ello la trascendencia de preguntarnos a cerca del significado que tiene para América Latina la transición en el sistema internacional; cuál va a ser su nuevo rol; e identificar las herramientas y estrategias más eficaces para reposicionarse en el nuevo contexto mundial.

Partimos del presupuesto que los objetivos que debe fijarse América Latina en esta nueva era, deben tender a la reducción de su vulnerabilidad externa y a su desarrollo estructural. Creemos que la modificación del status de la región y de la percepción que tienen el resto de los actores del sistema internacional sobre la misma, constituye uno de los imperativos ha tomar en cuenta, en la tarea de

<sup>33</sup> Artículo escrito por Reginal dale, "Toward the millenium: Economic revolution has began", publicado en la Revista TIME del 13 de marzo de 1995.

redefinición de la política exterior. Mejorar el posicionamiento regional es de crucial importancia. En 1969 Arthur Lewis (Premio Nobel de Economía) dijo: "...Si África, algunas zonas de Asia y América Latina se hundieran mañana en el mar, este hecho apenas afectaría a la prosperidad actual de los OCDE..." Actualmente analistas como Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton consideran que la apreciación del Lewis puede ser aplicada a los tiempos actuales<sup>34</sup>. La apertura de la nueva era es un desafío para que dentro de 30 años los estudiosos del tema puedan dar testimonio de los cambios realizados en torno al status de la región.

### 3.2. Relaciones entre EE.UU. y América Latina en Tiempos de Cambio

Para comprender las implicancias y determinaciones de los cambios latinoamericanos e internacionales, es imperativo abarcar el tema de las relaciones entre EE.UU. y América Latina. Si bien en este trabajo no se pretende ahondar en profundidad en la cuestión, considero necesario hacer mención a algunos aspectos que considero relevantes.

¿Cuál es el lugar que América Latina ocupó en la agenda exterior de EE.UU. en los últimos tiempos?. ¿Se modifica esa posición con los cambios que ya analizamos? ¿Qué estrategia va a utilizar EE.UU. para mantener su influencia en la región, en caso que considere de importancia mantenerla? Estos son algunos de los interrogantes que surgen al enfrentarnos al estudio del tema. El Salvador, Grenada y Nicaragua.

Los cambios que se producen tras el colapso del comunismo, si bien se traducen en la pérdida de importancia estratégica de la región y la desaparición de la variable esencial de negociación en materia de política exterior entre las Américas, abre el abanico de opciones para las relaciones entre EE.UU. y Latinoamérica. Este

<sup>34</sup> A. Lowenthal & G.F. Treverton (compiladores) "Latin America in a New World" editado por Westview Press, Oxford, 1994.

abanico va a estar influenciado por quizás, el único elemento que tienen en común EE.UU. y América Latina: el “rechazo” que reciben por parte de Europa. El derrumbe del comunismo hace innecesaria, según la percepción de los europeos, la presencia norteamericana en la resolución de sus conflictos y disputas regionales. En el caso latinoamericano, el rechazo europeo se relaciona con la lectura pesimista que tienen los europeos sobre la historia latinoamericana, interpretada en términos de fracaso. A esto se suma la percepción norteamericana de que, si bien EE.UU. ganó la batalla ideológica en el conflicto Este/Oeste, ve como otros Estados (europeos y asiáticos) que adoptaron sus valores las aplican en forma más eficiente, por lo que la aspiración a la conformación de un mundo con un sólo polo liderado por EE.UU. se desvanece.

En primer lugar, y haciendo una breve referencia a la historia de las últimas décadas de las relaciones entre EE.UU. y Latinoamérica, podemos concluir que desde que la revolución cubana, abandonó su vocación expansiva, la región perdió importancia estratégica en las relaciones Este/Oeste dentro del marco de la Guerra Fría. El último presidente norteamericano en diseñar un plan dentro de un marco “relaciones especiales” con Latinoamérica fue John F. Kennedy. Con Nixon se hace palpable la pérdida de interés norteamericano en la región y su “New Dialogue” sentó las bases de la política del “benign neglect” seguida por Gerald Ford. En 1970 un informe del Council of Foreign Office afirma que, América Latina y más especialmente Sudamérica carece de importancia estratégica política, económica e ideológica para EE.UU. Luego llegó la época de Kissinger que aplica la teoría de los países claves para reorganizar las relaciones con el resto del continente. Carter intentó revertir esta tendencia, pero sin un plan consistente, por su parte Reagan aplica la teoría del dominó y del containment, a partir de la interpretación de que EE.UU. tenía como rol fundamental proteger a la región del virus del comunismo. En este marco se producen las intervenciones armadas a El Salvador, Grenada y Nicaragua.

A la luz de todos estos condicionantes (a los que habría que

agregar la pérdida relativa del peso económico de EE.UU.) sitúa al país del norte en la necesidad de volcarse hacia Latinoamérica para consolidar su superioridad en el área, para lo cual se requiere del diseño de una política del "buen vecino". Dentro de este contexto el Presidente Bush lanza el 27 de junio de 1990 su *Iniciativa para las Américas*, que consiste en la creación de una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Esta medida reconoce como antecedente inmediato el programa de Iniciativa de la Cuenca del Caribe de 1982, tendiente a la promoción de inversiones y de mecanismos de ayuda externa, como a la eliminación de barreras comerciales.

El actual presidente norteamericano, Bill Clinton, siguiendo con el curso de acción de la administración anterior cerró en enero de 1995 un primer contrato con las naciones del resto de América (menos Cuba) para trabajar en forma conjunta hacia la creación del área de libre comercio americana competitiva<sup>35</sup>. Según la opinión del columnista de la revista Newsweek, Michael Elliot, Clinton es el primer presidente norteamericano después de Kennedy, que demuestra liderazgo en las relaciones con el resto de América sin apelar ni a la fuerza armada ni a la arrogancia. Los casos de Haití (ayuda americana para la restitución del presidente Aristide tras tres años de exilio y el diseño de un plan de ayuda externa estimado en U\$S 1,2 billones) y México (crisis económica de principios de año) constituyen ejemplos claros de la actitud de la administración norteamericana<sup>36</sup>.

No obstante las opiniones de Elliot, la mayoría de la bibliografía consultada se inclina en favor de que la tesis que guía la política exterior norteamericana en relación a América Latina es la del "benign neglect", si bien reconocen que los cambios en el sistema internacional, conjuntamente con la institucionalización de la democracia y la adopción de políticas neoliberales, constituyen un ambiente propicio para que en la década del 90 se fortalezca la red de instituciones regionales.

---

<sup>35</sup> Fuente Revista Newsweek del 13 de marzo de 1995.

<sup>36</sup> Fuente: revista Newsweek del 6 de marzo de 1995. Análisis realizado por Michael Elliot.

Simultáneamente advierten sobre las contradicciones que se presentan entre las aspiraciones de los grupos dominantes en los Estados latinoamericanos y la nueva lógica mundial (aún no definida) del eje Norte/Norte y el rol que EE.UU. debe desempeñar dentro del mismo. Al respecto, Jorge Castañeda especifica los peligros que encierra para América Latina la consolidación del eje Norte/Norte. El resultado final para el continente será inevitablemente el de la marginación (left out). La posición pesimista sostenida por Castañeda, se basa en su creencia a cerca de que el fin de la Guerra Fría, no implica, en el contexto inter americano, un cambio en los patrones de relación. En tal sentido, afirma que EE.UU. continuará con su práctica intervencionista, la cual será justificada especialmente, en nombre de la promoción y defensa del sistema democrático, la preservación del medio ambiente, el narcotráfico y la teoría del "benign neglect". Sugiere, más aún, que los niveles de autonomía, ya escasos, tenderán a disminuir debido a que América Latina no será capaz de sacar provecho del nuevo juego que se plantea entre los centros de poder mundial, ni de lograr un mejor posicionamiento, por lo que no obtendrá más que desventajas en la competencia externa, viéndose aumentada así su vulnerabilidad externa<sup>37</sup>.

Una posición menos pesimista es la sostenida por Richard H. Ullman quien argumenta que el colapso del comunismo, influye en las relaciones interamericanas, haciéndolas menos intensas y menos conflictivas. En contraposición a las ideas de Castañeda, sostiene que el intervencionismo militar norteamericano tenderá a disminuir durante la década del 90 y principios del siglo XXI, debido al relajamiento de las preocupaciones geopolíticas y de defensa. Ullman rescata la importancia de nuevos issues en la agenda internacional americana (narcotráfico, inmigración, tecnología, ecología, deuda externa) que requieren de resoluciones conjuntas, debido a las cuales la cooperación intra americana tenderá aumentar traducándose en procesos de integración.

---

<sup>37</sup> Lowenthal & Treverton, obra citada.

Helio Jaguaribe<sup>38</sup>, Thomas E. Skidmore & Peter Smith<sup>39</sup>, tienden a coincidir con la postura de Ullman. Otorgan gran importancia al nuevo status norteamericano, en un mundo que es económicamente multipolar y militarmente unipolar, en las opciones que se le presenten a la región latinoamericana. Para estos autores, América Latina debe entender, que EE.UU. es su centro de referencia y que para lograr un nuevo status dentro de la estratificación internacional, la integración y la cooperación con el coloso del norte puede ser la clave. En tal sentido consideran que las manifestaciones de acuerdo y la disposición a aceptar la iniciativa norteamericana para la formación de una zona libre de comercio en la región, constituyen un claro avance en el camino que éstos autores consideran correcto <sup>40</sup>.

#### 4. Conclusiones

La primera conclusión importante de ser mencionada rescata la necesidad de analizar el "cambio" como factor de las relaciones internacionales actuales. Entendiendo que el mismo se compone de diversos procesos de transición e incertidumbre, que se reflejan en la percepción como en los sentimientos de inseguridad y confusión en todos los actores: los del Norte y los del Sur, los del Este y el Oeste. Hoy en día se vuelve imperativo comprender adecuadamente la naturaleza de los cambios y modificaciones, que se suceden a una velocidad prácticamente imperceptible, en el sistema internacional; el cual por su creciente nivel de interdependencia, potencia los efectos dominó de cada una de sus perturbaciones y desequilibrios. Como anticipamos al comenzar esta disertación, esta necesidad se ve enfatizada si tomamos conciencia que el rol y status de un país o región en el sistema internacional depende en gran medida de su capacidad de comprensión y manejo efectivo de sus relaciones

<sup>38</sup> Lowenthal & Treverton, obra citada.

<sup>39</sup> Thomas E. Skidmore & Peter Smith, "Modern Latin America" Oxford University Press, 1992.

<sup>40</sup> La mayoría de los países latinoamericanos especialmente, Venezuela, Chile y los miembros del MERCOSUR demostraron su satisfacción por la propuesta de la administración Bush de Iniciativa para las Américas.

externas, con la finalidad de alcanzar con los menores costos posibles los objetivos que se planteen como prioritarios.

Una segunda conclusión gira en torno a la apreciación de que este estado de confusión no sólo se da en el plano empírico sino también a nivel académico. A lo largo de todo el trabajo se presentan distintas visiones e interpretaciones del nuevo contexto internacional y del rol que América Latina tiene asignado en él, específicamente en el área de influencia norteamericana. El estudio de las relaciones internacionales frente a este nuevo objeto de estudio (en estado de mutación constante) se desenvuelven, hasta el momento, más en el terreno de los interrogantes y desafíos que en el de las respuestas. A partir de analizar cambios cuyas consecuencias no son totalmente previsibles hemos llegado a las siguientes apreciaciones. El conjunto de modificaciones que desbordan el sistema internacional con una fuerza brutal con la caída del Muro de Berlín, se asocian con el fin de una fase del modo de producción capitalista, y su readaptación en torno a la irrupción de nuevas tecnologías que conforman la denominada Information Revolution y que modifican no solo al capitalismo en sí, sino al conjunto de relaciones económicas, políticas y sociales que dominaban al sistema internacional. La globalización, la conformación de megabloques, la aparente consolidación del paradigma integracionista, los cambios que se producen al interior del Estado-Nación, la irrupción de nuevos actores externos y la profundización de las asimetrías entre distintas regiones se convierten en las nuevas unidades de análisis.

En América Latina este estado de la cuestión se combina con el proceso de cambio político (expresado en términos de transición desde el autoritarismo a la democracia) y la necesidad de dar resolución inmediata a problemas relacionados estrictamente con su desarrollo, la reducción de su vulnerabilidad externa y el ascenso en la escala de estratificación mundial. Para ello resulta imprescindible que en la definición de las políticas exteriores por parte de los Estados de la región se tomen en cuenta los cambios señalados en el sistema internacional y se evalúe con criterio cómo afectan los mismos en

términos de costos y ventajas, el reposicionamiento de la región en el sistema mundial. Hasta el momento hemos concluido que los países latinoamericanos a partir de la transición democrática han optado por abandonar ciertos comportamientos tradicionales en materia externa y sumarse a los cambios, mostrando su adhesión a los "valores" que parecen tornarse hegemónicos en el sistema internacional. Para ello, la consolidación de la democracia como sistema político predominante en la región y la formación de esquemas de integración intrarregionales son valorados como dos de los elementos esenciales de su reposicionamiento externo. En el mismo sentido, los lineamientos generales de su política exterior se engloban dentro del denominado "giro realista", por medio del acatamiento por parte de la mayoría de los países de lo determinado por el Consenso de Washington.

Creo pertinente presentar como cierre del trabajo, las conclusiones a las que se arribaron en un ciclo de seminarios realizados en Norte, Centro y Sudamérica organizados por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, titulados "Marco para una política de desarrollo de las Américas". Estas se resumen en la elaboración de cuatro escenarios posibles:

\* El primero de ellos combina un buen desempeño gubernativo con un ambiente internacional favorable. En este escenario se avanza hacia la consolidación democrática en un clima de paz social. Se resuelven los clivajes tradicionales de las sociedades de la región, mientras que en el plano económico se experimenta un fuerte crecimiento dentro del marco de una economía abierta y expansiva que renueva la confianza en un modelo neoliberal que reconoce la necesidad de reformas sociales y políticas. La integración latinoamericana se convierte en el elemento excluyente del accionar en materia de política exterior.

\* El segundo escenario es el del futuro incierto. El ejercicio de poder es deficiente en un contexto internacional favorable. Se esperan posibles retrocesos en la arena institucional, altos niveles de

corrupción y la profundización de asimetrías sociales que crean el ambiente propicio para que surja la violencia social. A nivel continental, más que la expansión del paradigma integracionista, se expanden las patologías sociales propias de los países más atrasados de la región.

\* El tercer escenario y más catastrófico es el que combina mala administración gubernativa en un contexto internacional desfavorable, dado por una lucha de tarifas entre las superpotencias y el cierre de los mercados desarrollados, que amenazan en desembocar en una crisis del sistema semejante a la de los años 30. En el plano continental se produce un repliegue hacia estructuras más antiguas tanto en lo político como en lo económico. Se recrudecen las tensiones regionales. Las hipótesis de conflicto socavan a las de integración.

\* El último escenario combina un contexto internacional desfavorable, por la crisis del neoliberalismo, pero gobiernos regionales eficientes, que a la larga permiten regenerar el tejido social. No se producen retrocesos en el camino de la democratización, pero sí se corrigen algunos vicios de las recetas depositadas en el ideario neoliberal. Preocupaciones fundamentales como la educación y la salud desplazan a las políticas monetaristas. Poco a poco surge a nivel regional una "nueva economía" regional, que ensayan esquemas graduales de integración, modestos pero sensibles.

Cada uno de los escenarios descriptos tienen como fin mostrar una amplia gama de posibilidades, sin elegir uno como el más probable. Tarea imposible en la era de la transición.

### BIBLIOGRAFÍA

- \* Albert, Michel, *"Capitalismo contra capitalismo"*, ed. Paidós, 1993., entre otros.
- \* Aznar, Luis, *"Democratic Societies at the time of market authoritarianism. Notes about some latin American and Eastern"*

- European Cases.*" Ponencia presentada en el XVI World Congress of the International Political Science Association. Agosto 21 al 25 de 1994. Berlín, Alemania.
- \* Bernal Meza, R., "*La globalización, ¿un proceso y una ideología*". Ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza 1 al 4 de noviembre de 1995.
  - \* Di Palma, G., "*To Craft Democracies*".
  - \* Gamba Stonehouse, V, working paper, "*Perspectivas Norte- Sur en el escenario internacional contemporáneo y el factor "Cambio" en la determinación de los postulados de defensa*" Universidad de Londres.
  - \* Huntington, S. "*The third wave. Democratization in the Late Twentieth Century*"
  - \* Krasner, S. "*El conflicto estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global* ed. Gel , Buenos Aires, 1989.
  - \* "*Latin America in Perspective*", Oxford Analytica .Editado por Houghton Mifflin Company, 1991
  - \* Lowenthal, A. & Treverton, G.F, (compiladores) "*Latin America in a New World*", Westview Press, 1994.
  - \* O'Donnell, "*Democracias Delegativas*". Trabajo preparado para el encuentro "La Transformación del sistema del Este y Oeste", Budapest, diciembre de 1990.
  - \* O'Donnell & Schmitter, "*Transiciones desde un gobierno autoritario*" Vol 4.
  - \* Perina & Russell, "*1973-1983: Argentina en el mundo*". ed. GEL, 1988.
  - \* Portales, Carlos (compilador), "*El mundo en transición y América Latina*" ed GEL, 1989.
  - \* Rattner, Henrique, "*Tendencias y perspectivas de la economía internacional*" Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos, vol. Nro. XIX, octubre de 1993.
  - \* Russell, R. "*La política exterior de Bill Clinton y América Latina: de la concentración a la extensión de la democracia y los mercados*" FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación, mayo 1994.
  - \* Singh, Ajit, "*Asia y América Latina comparados: divergencias*

*económicas en los '80*", en Revista de Ciencias Sociales Desarrollo Económico, Nro. 136, vol. 34, enero-marzo de 1995.

\* Skidmore & Smith, "*Modern Latin America*" Oxford University Press, 1992.

### **Artículos Periodísticos**

Fuentes: Revistas: Time y Newsweek (enero, marzo, abril y junio de 1995)

Diarios: Clarín, La Prensa y Pagina 12.

Reseña Bibliográfica:

**“VIABILIDAD DE UNA ZONA FRANCA EN EL GRAN LA PLATA Y SU COMPATIBILIDAD CON EL MERCOSUR”**

El trabajo de investigación que se reseña fue emprendido por el equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana, integrado por las Lic. **María Luciana Ali**, **María Cecilia Zappettini**; las Prof. **María Amelia López**, **Mirta Miranda**; y las Dras. **Noemí Luján Olivera** y **Rita Gajate**. Bajo la dirección de la Dra. **Noemí B. Mellado**. El mismo se desarrolló en el período comprendido entre junio de 1995 y mayo de 1996.

Los autores sostienen que si bien la idea de crear una zona franca en La Plata tiene su origen a principios del siglo XX -habiendo sido aprobada por ley 5142 en el año 1907- y el marco histórico de aquellos años era similar al actual -una política económica liberal orientada al mercado externo y la consecuente apertura comercial- la diferencia entre los dos momentos históricos estriba en que, en la actualidad, la Zona Franca de La Plata está inmersa dentro del proceso de integración Mercosur y forma parte de una política orientada a una inserción comercial internacional en un mundo globalizado y bloqueizado.

En Argentina, en un marco de apertura económica y liberalización de los intercambios, desregulación y reduccionismo estatal, surge como tema de debate su capacidad competitiva y las perspectivas de reinserción en la economía mundial, al tiempo que los grupos económicos más poderosos promueven una reconversión en la sustitución de importaciones que acentúa la concentración económica, la fragmentación productiva, regional y social y un incremento en las asimetrías con los países desarrollados, sin contribuir a mejorar el perfil productivo y exportador de manera sustentable. Estas políticas han originado una caída de las exportaciones de bienes finales y simultáneamente un aumento de los bienes intermedios -commodities- basados en la explotación de recursos naturales y agrícolas, lo que se ve fortalecido por el proceso de concentración económica.

En este contexto, la integración latinoamericana adquiere una fundamental dimensión a fin de potenciar la capacidad productiva y encarar en forma conjunta este camino, mediante la coordinación, armonización y adopción de políticas macroeconómicas comunes. Es así que la apertura arancelaria promovida por las políticas macroeconómicas actuales se articula, además, con la participación del país en el Mercosur. Simultáneamente a este proceso de integración existen en los territorios de los países miembros "áreas francas" que son preexistentes a la firma del Tratado de Asunción y que en la actualidad funcionan bajo "regímenes especiales". A su vez, en Argentina hay una importante cantidad de proyectos de creación de nuevas zonas francas.

Diversos autores sostienen que el surgimiento y desarrollo de zonas francas es consecuencia directa y necesaria de la adopción, por parte de los Estados, de políticas comerciales abiertamente proteccionistas<sup>1</sup>, sin embargo, la inserción del país a nivel mundial se articula dentro de las políticas de liberalización comercial, lo que conduce a plantear un interrogante significativo: ¿en este contexto, se justifica crear una zona franca?.

Las políticas de integración y de creación de nuevas zonas francas dentro del ámbito del Mercosur como alternativas de inserción en el mercado internacional, originan una nueva problemática ya que son espacios que se sustraen al territorio aduanero general y por consiguiente al propio proceso de integración, constituyendo un posible obstáculo al mismo. Ello conduce a formular el interrogante central de la investigación acerca de la posibilidad de coexistencia de la Zona Franca de La Plata con el Mercosur y plantea en términos hipotéticos que a mayor grado de profundización del Mercosur, menor es la posibilidad de coexistencia con la Zona Franca.

<sup>1</sup> FERRERE, Daniel M. y ABREU BONILLA, Sergio. "Las Zonas Francas: Comerciales, Industriales e Internacionales", pág. 239; MAZZ, Addy, "Zonas, puertos y depósitos francos", pág. 280; y ESTEVES PAULÓS José, " Puertos, zonas y depósitos francos. Estudio crítico y valorativo de los institutos", pág. 228, en: "IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario", Asunción, Paraguay, agosto de 1979; entre otros.

La Provincia de Buenos Aires contribuye con un 62% sobre el total de las exportaciones argentinas en el rubro manufacturas de origen industrial manifestando, de esta manera, una estructura exportadora con mayor grado de diversificación que el resto del país. No obstante, el Gran La Plata<sup>2</sup> aparece como un área deprimida dentro de la provincia -que forma parte del eje más dinámico del Mercosur: San Pablo-Buenos Aires-, y sólo exporta aproximadamente el 25% de la producción total de la zona y evidencia, a su vez, una estructura composicional concentrada en las ramas metalmecánicas y petroquímicas. Todo ello induce a tratar como problemática de estudio la posible incidencia de la Zona Franca de La Plata como instrumento de comercio exterior en el perfil productivo local, ya que la modificación de la composición de las exportaciones garantizaría una diversificación en la oferta exportable y contribuiría a mejorarlo.

No obstante que el equipo de investigación define a la integración como un fenómeno multidimensional: jurídico, social, cultural, político y económico<sup>3</sup>, a los fines del trabajo únicamente se analizó la dimensión económica, y dentro de ella específicamente la comercial. Para ello se adoptó como línea teórica básica la que sostiene que *"el proceso de integración debe estar orientado a producir cambios estructurales en la competitividad externa de nuestros países por medio de políticas industriales y comerciales activas"*.

Se señala la calidad de régimen de excepción de los territorios o zonas francas que nacen y se desarrollan por razones económicas en la medida que un país o grupo de países adoptan una política general proteccionista para su economía. A la par de su utilización como correctivo a un régimen de proteccionismo y la búsqueda de favorecer la corriente de comercio internacional se ha tratado,

<sup>2</sup> Con una superficie de 1.179,65 Km<sup>2</sup>, una población de 665.829, de la cual más del 95% es considerada urbana, una participación en el P.B.I. provincial del 8,9%, producción industrial por valor de 2.116 millones de pesos, y un índice de desocupación mayor que el 15 %.

<sup>3</sup> MELLADO Noemí B., *"El modelo del Mercosur"*, en: *"Aportes para la integración latinoamericana"*, Año I, Nº 2, Edit. Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, diciembre 1995, pág. 38.

mediante el establecimiento de zonas francas, de crear nuevos empleos y aumentar el valor agregado, dar salida a la materia prima nacional o industrializar la extranjera en beneficio del país que realiza el sacrificio en aras, fundamentalmente, de la industria nacional de exportación<sup>4</sup>.

Esta aptitud cobra relevancia cuando las zonas francas que se proponen son aquellas en las que en cuyo perímetro de franquicia se instalan industrias que propenden al desenvolvimiento económico y social en concordancia con los planes de desarrollo y las conveniencias sociales del o de los gobiernos interesados.

Hoy la creación de zonas francas se enmarca dentro de un proceso de integración que en el plano real dejó de ser una estrategia defensiva dirigida a la creación de espacios económicos protegidos de la competencia externa. ¿Es posible compatibilizar el proceso integrador en este marco de apertura?

Por su parte, el estudio de la cuestión les permitió constatar la utilización indistinta de la terminología empleada de zona franca, áreas francas, zonas de procesamiento de exportaciones, territorios aduaneros, puertos francos o ciudades francas y depósitos francos para referirse a un mismo fenómeno, cuando conceptualmente son diferentes. Las leyes argentinas utilizan diferente terminología para englobar un mismo concepto como "áreas francas" o "zonas francas" que pueden abarcar grandes o pequeñas extensiones territoriales, como así también los "free shops" existentes en los aeropuertos, los "puertos francos" y los "depósitos francos". Lo único bien definido es que cualquiera de ellas queda fuera del "territorio aduanero general". Este tipo de indefiniciones también son observables en el resto de los países del Mercosur. Por ejemplo en Brasil, además de las zonas francas -ZF-, existen las zonas de procesamiento de exportaciones -ZPE- y las áreas de libre comercio -ALC-.

---

<sup>4</sup> ESTEVES PAULÓS José, "Puertos, zonas y depósitos francos. Estudio crítico y valorativo de los institutos", en: IX Jornadas... , op.cit., pág. 228.

Se las ha definido como *una fracción ubicada bajo la soberanía de un Estado con un régimen aduanero constituido por los tradicionales tributos a la entrada y salida de mercaderías, la que es efectivamente dejada fuera de las fronteras aduaneras de ese Estado o considerada ficticiamente, en lo concerniente a la percepción de tributos, como situada fuera de esas fronteras aduaneras*<sup>5</sup>, también como *aquella área cercada y vigilada de un puerto, aeropuerto u otro punto mediterráneo a donde pueden traerse mercaderías de origen extranjero para ser reexportadas por tierra, agua o aire sin el pago de los derechos aduaneros, y donde generalmente se permite a las empresas comerciales, depositar, exhibir, probar, mezclar, seleccionar, reenvasar y elaborar diversas mercaderías*<sup>6</sup>.

Al mismo tiempo se las ha considerado como *centros de distribución intermedia de productos terminados o semi elaborados para producir un acercamiento de mercados y un abaratamiento de costos*<sup>7</sup>. De esta manera se resalta la función comercial, similar a lo dispuesto en el Código Aduanero argentino y lo contemplado por la Convención de Kyoto en 1973.

En el trabajo se analiza la evolución histórica de las zonas francas y se sostiene que desde tempranos orígenes y con diferentes características, las zonas francas aparecen en el transcurso de la historia como instrumentos para motorizar el comercio y la navegación. El contexto socioeconómico contribuye a determinar la forma.

Desde la perspectiva histórica, los territorios francos se originaron y desarrollaron en un marco de intervención estatal importante. Es posible diferenciar dos períodos en el concepto de

<sup>5</sup> HAAS Robert, "Regime International des Zones Franches dans les ports maritimes". Citado por BRAUSE BERRETA Alberto y SHAW José Luis, "Puertos Francos, Zonas Francas y Depósitos Francos", en: IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, Asunción, Paraguay, agosto de 1979, pág. 166.

<sup>6</sup> LAKE Richard, "El papel de la zona franca en el comercio internacional", OEA. Documentos oficiales OEA/Ser.K/X.2.1. Documento 33 del 16 de abril de 1963, pág. 2.

<sup>7</sup> MASTROIANI BERNASCONI A. y SUSENA BARDALLO E, op.cit., pág. 4.

territorio franco: el primero, caracterizado por una franquicia integral que beneficia a una ciudad y en forma simultánea al puerto y su hinterland; y el segundo, de una franquicia restringida que favorece a una zona limitada de una ciudad, parte de su puerto y aislada del territorio aduanero. Dentro de esta última modalidad, claramente definida en el siglo XIX, se privilegian los puertos francos comerciales y no los industriales. Luego del despegue industrial, lo prioritario era el comercio. En su evolución, estos espacios se insertan dentro de una política global económica y con un rol del Estado caracterizado como asignador de recursos. En la actualidad, la tendencia es hacia la homogeneización del territorio aduanero y terminar con todos los regímenes de excepción ya que para el funcionamiento homogéneo de la hoy Unión Europea fue necesario determinar el área territorial de aplicación uniforme de las normas aduaneras.

En América Latina los orígenes de las zonas francas se remontan a la década de los años veinte, con excepción de Argentina que, como ya se dijera, en 1907 sanciona la ley 5142 de creación de una zona franca para el puerto de La Plata. En las décadas posteriores aparecen, con diferentes modalidades y objetivos, puertos francos, depósitos francos y zonas francas, que tienen como finalidad amortiguar las barreras proteccionistas o bien promover algún tipo de industrialización en áreas deprimidas a modo de polo industrial.

Analizando los países del Mercosur, en Uruguay, por ley de 1923, nacen las ZF de Colonia y Nueva Palmira<sup>8</sup>. Recién en 1991 se crea la de Montevideo. Las dos primeras son de carácter público, mientras que la última es privada. En la actualidad las tres son industriales, comerciales y de servicios y el destino de su producción es tanto para la exportación como para el área doméstica. Las industrias que se radiquen no deben competir con las establecidas en el territorio nacional y menos aún si éstas tienen capacidad exportadora.

---

<sup>8</sup> Cabe destacar que en la actualidad las ZF mencionadas se encuentran en una etapa de posible privatización

## APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

En el caso de Paraguay, si bien cuenta con leyes que las crean y regulan, hasta el momento no se ha establecido ninguna ZF. Posee un depósito franco y tiene acceso al puerto en la ZF de Montevideo, como así también facilidades para acceder a Nueva Palmira y Colonia, con el fin de realizar actividades de almacenamiento, manipuleo y fraccionamiento de mercaderías que provengan de su país.

En Brasil, con el fin de promover el desarrollo de regiones fronterizas deprimidas, se sancionó en 1991 la Ley 8.210 por la cual se crean las Areas de Libre Comercio -ALC-

Argentina cuenta con el Area Aduanera Especial -AAE- de Tierra del Fuego, creada en 1972. La actividad desarrollada es industrial aunque por la Ley de Emergencia Económica de 1989, se recortaron todos los beneficios que le habían sido otorgados. En 1991 se reglamentó la Zona Franca de La Plata -ZFLP- y en 1992 las de Villa Constitución, en la Provincia de Santa Fé, y de Concepción del Uruguay, en la Provincia de Entre Ríos.

Se destaca que el Consejo del Mercosur acordó que los regímenes aduaneros especiales, tanto el de Tierra del Fuego -Argentina- como el de Manaus -Brasil-, deberán dejar de funcionar en el año 2013. Este organismo velará por la competencia leal de las ZF. Los cuatro países del Mercosur podrán defenderse de los bienes que sean originarios de las ZF o AAE en caso de dumping, subsidios o competencia desleal. Si ésto sucediera la Comisión de Comercio del Mercosur decidirá cuáles serán las compensaciones en los casos específicos.

Plantean por qué un país opta por crear ZF en su territorio. En el análisis de los objetivos perseguidos para su instalación se encuentra la respuesta, ellos son de índole **comercial, económico-productivos y de desarrollo regional.**

Las zonas francas presentan características comunes, las que

se pueden sistematizar en cuanto a su emplazamiento físico, al régimen jurídico aplicable, a los principales incentivos, condiciones de infraestructura y condiciones que afectan las decisiones empresariales.

El principio fundamental en que se inspira la existencia de Zonas Francas reside en la importación de insumos extranjeros y su transformación en productos exportables, sin que el resultado de estas fabricaciones o transformaciones haya sufrido imposición alguna<sup>9</sup>.

En general, se afirma que las ventajas relacionadas con el comercio y la producción son las siguientes: mejoras operativas; reducción de formalidades y trámites administrativos; facilidad de accesos; disminución en los costos, tanto de seguros como de manejo de stocks; ventajas financieras por el diferimiento del pago de aranceles hasta el ingreso al TAG; posibilidad de muestreo, inspección y organización de carga en lotes menores; transferencia de tecnología; mayor demanda de empleo.

Como contrapartida, la creación de Zonas Francas puede significar los siguientes costos: el sacrificio fiscal por la renuncia a impuestos al comercio exterior; el sacrificio fiscal por la renuncia a impuestos internos; la inversión que demande la construcción de la infraestructura necesaria; los costos directos que deban afrontar las empresas, derivados de su relocalización.

Por estas razones, la determinación de los incentivos que ofrezca la zona franca, pasa a ser un elemento clave de política económica ya que exige una valoración entre costos y beneficios globales. La decisión que en definitiva se adopte, determina en gran medida el perfil que esa zona asumirá. Esto es así porque los distintos beneficios susceptibles de ser concedidos inciden de diferente manera en las diversas actividades productivas.

En términos generales efectúan una distinción de clases entre

---

<sup>9</sup> PAOLINELLI MONTI Italo, "Zonas y depósitos francos en Chile", en: IX Jornadas ..., op.cit., pág. 291.

los incentivos otorgados por las zonas francas latinoamericanas<sup>10</sup>: **A.** de libertad de instalación y creación de empresas; **B.** de libertad de cambio de divisas y remisión de utilidades<sup>11</sup>; **C.** impositivos (nacionales y provinciales)<sup>12</sup>; **D.** previsionales o sociales<sup>13</sup>; **E.** de acceso a servicios<sup>14</sup>.

Se caracteriza al Gran La Plata desde la perspectiva productiva y comercial, para luego tratar la temática de la compatibilidad de las zonas francas con el Mercosur. El primer cuestionamiento que surge se relaciona con el funcionamiento de estas zonas francas en el marco del **arancel externo común** y del **régimen de origen** propios del mercado ampliado en marcha desde marzo de 1991. Dichas zonas francas constituirán exclusiones del territorio aduanero general en los que no resulte la aplicación del arancel aduanero. Su proliferación en los Estados Parte conspiraría contra los objetivos perseguidos en el Tratado de Asunción.

<sup>10</sup> BID- INTAL, "Zonas Francas", Guía de las zonas francas de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, noviembre de 1992, pág.1/4.

<sup>11</sup> **A.** y **B.** Es menester tener presente que estas alternativas sólo pueden ser visualizadas como beneficios cuando se está en presencia de economías relativamente cerradas, ya que en el caso de economías abiertas, ellas son posibles también en el territorio aduanero general.

<sup>12</sup> **C.** En general, los beneficios fiscales ofrecidos están relacionados con la exención de los gravámenes aduaneros. Las exoneraciones de tributos no aduaneros no parecen de la esencia de las Zonas Francas, dándose en algunas legislaciones y no apareciendo en otras, y presentándose con mucha mayor frecuencia en las llamadas Zonas Francas industriales que en las comerciales.

<sup>13</sup> **D.** En general, en todo el mundo hay una relativa flexibilización del régimen laboral y previsional en las zonas francas, en relación al vigente en el TAG. En las Zonas Francas Industriales el empleo se caracteriza por una elevada rotación del personal, que no favorece la sindicalización de los obreros y limita su poder de negociación. La OIT ha expresado que este sistema produce una desmejora en las condiciones de trabajo con relación a las vigentes en el territorio del país.

<sup>14</sup> **E.** Al margen de la desgravación de servicios a la que se aludió en C, y de la desregulación a la que se los somete en general, resulta trascendente la posibilidad de acceder a un sistema de prestación de servicios integral y con inmediatez entre el prestador y el usuario. Este beneficio no es exclusivamente propio de la zona franca, ya que se puede organizar, en igualdad de condiciones, en un parque industrial o en cualquier otro sistema que prevea la instalación de empresas que requieran el mismo tipo de servicios en un territorio relativamente reducido.

Si los regímenes de zonas francas se mantendrán paralelos al desarrollo del Mercosur se plantea, a su vez, si será posible asegurar la neutralidad económica y la simetría de exenciones y beneficios aduaneros entre ellos de modo tal que no afecte el arancel externo común y si la equiparación de incentivos de tales regímenes no desnaturalizará el sentido por el cual se establecieron.

Se analiza el régimen argentino para las zonas francas, en la Unión Europea como ejemplo paradigmático de integración y, específicamente, en el Mercosur para luego entrar especialmente en el tratamiento de la Zona Franca de La Plata.

La problemática planteada supone el análisis de los objetivos que persigue la creación de un mercado común y de aquellos pretendidos con la creación de zonas francas a fin de determinar si son incompatibles.

Según los autores la naturaleza del modelo diseñado para el Mercosur a través de los Tratados de Asunción y de Ouro Preto es claramente comercialista. Prevé la creación de un Mercado Común a través de un programa de liberación comercial, el establecimiento de una tarifa externa común -AEC- y la adopción de una política comercial común con relación a terceros países, pretendiéndose alcanzar un grado más comprometido de integración ya que se expresa como propósito el *alcanzar el desarrollo con justicia social y dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre los pueblos*.<sup>15</sup>

Por tanto se concluye que el proceso de integración tiene objetivos más amplios que el lograr un incremento de los volúmenes de comercio. A su vez implica un claro propósito de ampliar el mercado interno de la región a fin de lograr un mejoramiento cualitativo de la oferta de bienes y servicios.

---

<sup>15</sup> TRATADO DE ASUNCION. Ley 23.981, B.O.N. 14-8-91. Preámbulo párrafos 1 y 7.

Aún dentro del contexto descrito el empleo de las zonas francas como instrumento de comercio exterior, dentro del proceso de integración Mercosur, deberá ser restringido y utilizarse en la medida que realmente genere y permita el crecimiento y diversificación de la producción, como así también el comercio, tanto intrazona como con terceros países.

Conforme a la definición de los grados de integración en: a) Zona de Libre Comercio, b) Unión Aduanera, c) Mercado Común, d) Unión Económica y e) Integración Total<sup>16</sup> es posible que cuando el proceso logra avances en los grados descritos y alcanza mayor profundidad en la armonización de políticas, los países partícipes, decidan la supresión total y absoluta de todo tipo de subsidio a las exportaciones o régimen promocional de excepción.<sup>17</sup>

*Las zonas francas no cumplirían con una finalidad integracionista, en tanto la integración existe independientemente de ellas, sino con una finalidad comercialista para el aprovechamiento de su situación geográfica en beneficio de la comunidad.*<sup>18</sup> Por lo que si se determina la creación de zonas francas en un espacio integrado, deberían condicionarse y subordinarse a los objetivos y propósitos del proceso de integración.

---

<sup>16</sup> a) La *zona de libre comercio* supone la eliminación de las tarifas arancelarias y otras restricciones cuantitativas al intercambio recíproco de bienes conservando cada país miembro, con relación al resto del mundo, su autonomía comercial, financiera y aduanera (arancel aduanero propio). b) La *unión aduanera* se alcanza a través del establecimiento de una tarifa externa común o arancel externo común (AEC) frente a terceros países a fin de incrementar los intercambios y evitar desviaciones de comercio. c) El *mercado común* implica la supresión de obstáculos que dificultan la libre circulación de los factores de la producción. d) La *unión económica* es la etapa del proceso de integración en la que se armonizan las políticas económicas nacionales eliminando todo tipo de restricciones recíprocas. e) La *integración total* concierne a toda la economía y presupone la unificación de sus políticas contando con la creación de instituciones supranacionales que aseguran el proceso. Conf. VACCHINO Juan Mario "Integración económica regional", Universidad Nacional de Venezuela, 1981 págs.91-96 y BALASSA Bela "Teoría de la Integración Económica". De. Uteha, México 1964, pág.2.

<sup>17</sup> MAC DONELL Stella Maris. "Los incentivos tributarios..."; op. cit.

<sup>18</sup> Idem.

A partir de la hipótesis que sostiene que a mayor grado de profundización del proceso de integración Mercosur menor es la posibilidad de coexistencia con zonas francas, se analizan las implicancias del avance hacia el mercado común y la necesidad de armonizar los instrumentos escogidos con los incentivos otorgados a dichas zonas, a fin de evitar efectos disvaliosos del mantenimiento de ambas políticas promotoras de un mayor intercambio comercial.

Se diferencian dos momentos en el proceso del Mercosur: a) el período de **transición** iniciado con la firma del Tratado de Asunción y hasta diciembre de 1994 y b) el período de **maduración**, desde la Cumbre de Ouro Preto hasta la actualidad. Tal diferenciación deviene necesaria por cuanto en el primer período se trató de concretar, a través de las políticas de apertura, un reacomodamiento de la batería arancelaria, en pos de alcanzar el arancel externo común. Ya en el segundo período el régimen arancelario aduanero se encuentra plenamente vigente y pueden comenzar a observarse sus efectos. Se analizaron los logros alcanzados y sus implicancias.

El dictado de la **Decisión 8 del Grupo Mercado Común sobre "Aduana. Zonas Francas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales"** -dada en agosto de 1994- revela la actualidad del cuestionamiento y otorga una solución temporal.

La reunión de Presidentes de agosto de 1994 fue el marco de adopción de esta debatida Decisión. Allí se resolvió que podrán operar en el Mercosur las zonas francas existentes actualmente<sup>19</sup> y las que se instalen en el futuro en virtud de normas legales o en trámite parlamentario. Sin embargo, durante esta Cumbre de Buenos Aires<sup>20</sup> se planteó la posibilidad de mantener la coexistencia de los regímenes de zonas francas con la paulatina implementación del Mercado

<sup>19</sup> Conf. RODRIGUEZ Juan Manuel, las zonas francas uruguayas son 9 y "las que puedan crearse" se refiere a la ley que se encuentra en discusión en el parlamento paraguayo, en: "El MERCOSUR después de Buenos Aires, la última oportunidad". FCU-CUI. Uruguay, Dic.1995

<sup>20</sup> RODRIGUEZ Juan Manuel, "El MERCOSUR después de Buenos Aires. La última oportunidad", F.C.U.-C.U.I. Montevideo. Diciembre de 1995, pg. 45

Común. Así, se ha entendido que ambos regímenes promocionales del comercio exterior son en algún modo **incompatibles** si *las importaciones provenientes de zonas francas comerciales, industriales o de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales aumentasen imprevisiblemente y causasen daño o amenaza para el país importador*<sup>21</sup>. Tal es así que el artículo 3 prevé la posibilidad de que los países soliciten, en el supuesto de hecho referido, la aplicación de salvaguardias conforme el régimen jurídico del GATT.

Se decidió, en consecuencia, que los productos de las zonas francas podrán circular en los territorios de los países en que se encuentren instaladas, de acuerdo con las respectivas legislaciones nacionales. Para ingresar en otro país del Mercosur deberán pagar el arancel externo común o si no hubiera AEC por tratarse de un producto incluido en la lista de excepciones de ese país, deberá pagar el arancel nacional.

Teniendo en cuenta el art. 10 del Tratado de Asunción y las Decisiones 1/92 y 13/94 del Consejo Mercado Común y la Resolución 39/94 del Grupo Mercado Común y en consideración a que los Estados Partes poseen disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que permiten el establecimiento de zonas francas y áreas aduaneras especiales en las cuales las mercaderías pueden tener un tratamiento distinto al registrado en el territorio aduanero general y que dicha normativa presenta disparidades que, de subsistir con posterioridad al establecimiento de la Unión Aduanera, podrían provocar distorsiones en los flujos comerciales, de inversiones y en los ingresos aduaneros; el tratamiento a las mercaderías provenientes de dichos enclaves debe ser armonizado en el territorio del Mercosur.

Se acordó, entonces, la aplicación de una normativa especial - **la Decisión 8 del G.M.C.**- a las zonas francas comerciales, industriales, zonas de procesamiento de las exportaciones y áreas aduaneras especiales.

---

<sup>21</sup> Conf. Decisión 8/95 del Consejo Mercado Común. ADLA LV-B, pg. 2019

Los Estados Partes, -salvo decisión en contrario- aplicarán el arancel externo común, o en el caso de productos excepcionados el arancel nacional vigente, a las mercaderías provenientes de zonas francas sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de ellos para el ingreso de dichos productos al propio país (art.2).

Se podrán aplicar salvaguardias, conforme se expresara, bajo el régimen del GATT, cuando las importaciones provenientes de zonas francas impliquen un aumento imprevisto que cause daño o amenaza de daño para el país importador -art.3-.

En caso de incentivos concedidos a la producción, en estas zonas francas, no compatibles con las normativas correspondientes del GATT, el país receptor de la importación podrá aplicar dicha norma -art.4-.

En el Mercosur podrán operar las zonas francas que actualmente se encuentran en funcionamiento y las que se instalen en virtud de normas legales vigentes o en trámite parlamentario -art.5-.

Las áreas aduaneras especiales existentes de Manaus -Brasil- y Tierra del Fuego -Argentina- constituidas en razón de su particular situación geográfica, podrán funcionar hasta el año 2013 -art.6-. Esta fecha surge en concordancia con lo dispuesto por la constitución brasileña que fija, en ese año, la terminación del permiso de funcionamiento que tiene Manaus. Un trascendido de prensa reveló que Uruguay y Paraguay podrían tener un área aduanera especial - Uruguay a instalar en Colonia- que, asimismo, expirarían en el 2.013.<sup>22</sup> El texto de lo acordado en Buenos Aires nada dice al respecto.

Lo expuesto se valida empíricamente con un trabajo de campo, mediante técnica de encuesta ubicada geográficamente en el Gran La Plata, en la que se explora la opinión que le merece la Zona Franca de La Plata al sector industrial.

<sup>22</sup> Conf. RODRIGUEZ Juan Manuel, en: "El MERCOSUR después de Buenos Aires...", op. cit.

A continuación se exponen algunas de las conclusiones a las que se arribó:

- Se deduce que en un marco de desconocimiento, la imagen de la ZFLP es positiva con un medio nivel de congruencia y un nivel de adhesión real muy bajo.

- Con respecto a la posible instalación de las empresas en la ZFLP se pudo concluir que, del universo de los encuestados, el 69 % no se instalaría en ella; al mismo tiempo que se critica el perfil comercial que tendría. Este dato se corrobora en la encuesta realizada por el Ente de Administración y Explotación de la Zona Franca de La Plata, denominada "Registro de Usuarios", de donde surge que los mismos muestran una marcada tendencia a la zona comercial y de servicios.

- Únicamente el 31 % de la industria manufacturera local encuestada se instalaría en la ZFLP y los empresarios que así lo harían la perciben como un instrumento de comercio exterior tendiente a mejorar la oferta exportable. De tal manera que sólo este 31 % la percibe como zona franca industrial.

- No puede afirmarse que la ZFLP sea un instrumento apto para mejorar la inserción de las PYMES en el comercio exterior. Así lo manifiestan los empresarios encuestados, tanto en cuanto a la decisión o no de instalarse, como en la valoración del régimen adoptado.

- En relación a la posibilidad de coexistencia de la ZFLP dentro del Mercosur se puede afirmar que a mayor grado de profundización del Mercosur y de las políticas comerciales adoptadas y a adoptarse en el esquema de integración, menor es la posibilidad de coexistencia con la ZFLP. Resulta necesario adecuar los regímenes del Mercosur con las políticas comerciales nacionales y específicas ante las zonas francas a fin de evitar los efectos disvaliosos del desvío del comercio en beneficio de terceros países y en perjuicio del comercio intra-Mercosur. La zona franca, como instrumento de comercio exterior, resulta desaconsejable y contraria a los intereses comunitarios en la

medida que el proceso de integración adquiriera mayor profundidad. El objetivo final es lograr que el esquema de integración proporcione patrones de bienestar superiores a los que cada país pueda lograr en forma aislada.

- En la medida que las zonas francas se conciban independientemente del proceso de integración, éstas no cumplirían con una finalidad integracionista. Por tanto es necesario subordinar su finalidad a los objetivos definidos dentro del modelo de integración adoptado.

INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA

*DIRECTORA: DRA. NOEMI BEATRIZ MELLADO*

*SECRETARIO: LIC. MARIA LUCIANA ALI*

**CARRERAS DE POSGRADO**

**- Maestría en Integración Latinoamericana**

Se inició en agosto de 1984. Las características principales son las de su carácter multidisciplinario, tanto para el ingreso de profesionales de distintas carreras, como por el contenido de sus estudios.

El título que se otorga es el de Magister en Integración Latinoamericana.

**Objetivos**

- Contribuir a una eficaz formación que capacite para participar en las actividades académicas o de investigación ligadas a la problemática de la integración.
- Transmitir una visión global de la integración latinoamericana que complete, tanto teórica como metodológicamente, la posible perspectiva sectorial adquirida previamente en la enseñanza de grado.
- Promover un ámbito de reflexión que permita el intercambio de las distintas visiones sectoriales sobre la interpretación de las problemáticas de América Latina y su integración, con el fin de lograr una visión globalizadora y así optimizar el grado de conocimiento necesario para dar respuesta a la problemática de la integración.

Promover la integración de la docencia y la investigación como parte esencial del conocimiento y el trabajo.

## **Estructura**

La Maestría se estructura en dos años académicos.

Está estructurada sobre la base de cursos regulares, seminarios y tesis de grado. Se compone de quince (15) asignaturas, divididas en ocho (8) materias obligatorias y siete (7) seminarios optativos articulados entre sí de manera de posibilitar el logro de los objetivos.

El título de Magister se otorga una vez completada la Tesis de Grado.

Algunas de las materias que se dictan son: Teoría de la Integración, Relaciones Económicas Internacionales, Integración Latinoamericana, Política Internacional, Metodología y Técnicas de la Investigación social, Derecho de la Integración, Derecho Internacional Económico, Relaciones Interamericanas, La dimensión social de la Integración, Historia Latinoamericana, Instrumentos de Comercio Exterior, Geografía Económica Internacional.

La Maestría se dicta en la Sede del Instituto de Integración Latinoamericana, sito en la calle 10 N° 1074 de la ciudad de La Plata, teléfono: (021) 21-3202; y en la Sede de la Fundación Prebish sita en el Pasaje de La Piedad N° 24, Capital Federal, telefax: (01) 371-3134.

## **- Especialización en Políticas de Integración**

### **Objetivos**

Completar la formación de grado en las disciplinas conexas que tienen nivel de actuación en el campo de la integración, ya sea

desde la docencia, y/o la capacitación profesional. Teniendo en cuenta que la integración es un proceso que abarca diferentes dimensiones, se prepara a los participantes para la acción desde distintos ámbitos en los que se lleva adelante el desempeño profesional: administración pública, organismos descentralizados, grupos sociales organizados docencia e investigación.

Los objetivos específicos son:

- Capacitar profesionales para ejercer funciones relacionadas con la integración en empresas privadas y organismos públicos nacionales e internacionales.
- Otorgar una formación complementaria a profesionales universitarios que deseen profundizarla en el campo de la integración.

### **Características del Título**

El título que se expide es el de Posgrado, otorga grado académico y será el de Especialista en Políticas de Integración.

### **Plan de Estudios**

La carrera se dicta en tres semestres con un total de doce (11) materias: cinco (5) obligatorias y seis (6) optativas, articuladas entre sí de modo de posibilitar el logro de los objetivos. Algunas de las materias que se dictan son: Teoría de la Integración, Relaciones económicas internacionales, Integración Latinoamericana, Geografía Económica Internacional, Instrumentos de Comercio Exterior.

**Condiciones de ingreso:**

Para postularse en la carrera es necesario poseer título de grado de Abogacía, Economía o Historia o bien título equivalente conferido por Universidades Nacionales o Extranjeras.

La Especialización se dicta en la Sede del Instituto de Integración Latinoamericana, sito en la calle 10 N° 1074, los días martes y viernes de 18:00 a 21:00 hs.

LABOR DESARROLLADA  
POR EL INSTITUTO DE INTEGRACIÓN  
LATINOAMERICANA  
AÑO 1996

**I. Actividades Académicas**

**I.1. Maestría en Integración Latinoamericana**

**I.1.a)** Sede del Instituto los días martes y viernes de 18:00 a 21:00 hs.

En el transcurso del año lectivo se dictaron las siguientes materias y seminarios:

*Teoría de la Integración*, a cargo del Dr. Eduardo Schaposnik; *Derecho Internacional Económico*, a cargo del Dr. Marcelo Halperín; *Seminario El Modelo de Desarrollo Fordista y su Evolución*, a cargo del Lic. Eliseo Giai; *Seminario Políticas Sociales. El Caso Latinoamericano*, a cargo de la Lic. Claudia Danani; *Política Internacional*, a cargo del Dr. Víctor René Nicoletti; *Integración Latinoamericana*, a cargo de la Dra. Iris M. Laredo; *Seminario Japón, los Tigres Asiáticos y América Latina*, a cargo del Dr. Víctor Sukup y *Seminario Antecedentes y Perspectivas del Mercosur*, a cargo del Dr. Jorge Lucángelli.

**I.1.b)** Sede Fundación Raúl Prebisch, los martes y viernes de 8:30 a 12:30 hs.

Se dictaron las siguientes materias y seminarios:  
*Derecho de la Integración*, a cargo de la Dra. Susana Czar de Zalduendo; *Relaciones Económicas Internacionales*, a cargo de los Profesores Jaime Campos y Javier Villanueva; *Seminario Etapas del Desarrollo Agropecuario en el Contexto del Mercosur*, a cargo

del Dr. Osvaldo Barsky; *Seminario Problemas del Crecimiento y Desarrollo en América Latina*, a cargo del Ing. Ricardo Cibotti; *Teoría de la Integración*, a cargo del Dr. Fernando Mateo; *Derecho Internacional Económico*, a cargo del Dr. Marcelo Halperín; *Seminario Negociaciones en los Procesos de Integración*, a cargo de la Lic. María Teresa Freddolino y *Seminario Industrialización, Transnacionales e Integración Regional*, a cargo de los Profesores Dr. Bernardo Kosacoff y Lic. Fernando Porta.

## I. 2. Especialización en Políticas de Integración

Se dictó en la Sede del Instituto de Integración Latinoamericana, con materias y seminarios comunes a la Maestría en Integración Latinoamericana.

## II. Actividades de Extensión

**II.1. Cursos de Capacitación Profesional**, dirigidos a profesionales de Ciencias Económicas, Abogados, Ingenieros, Empresarios y estudiantes avanzados:

- A. *“Teoría y Práctica en Operatoria y Derecho Aduanero”*, a cargo de la Dra. Mónica Navarro. Se desarrolló entre el 11/3/96 y el 29/4/96.
- B. *“Mercosur. Nuevos escenarios para la inversión y el comercio”*. Los docentes que tuvieron a cargo el dictado del curso fueron: Dra. Rita M. Gajate, Lic. María Luciana Ali y el Dr. Sergio Palacios. Se desarrolló entre el 6/5/96 hasta el 1/7/96.
- C. *“El comercio exterior en el Mercosur: las formas operativas de cada país miembro”*, a cargo de la Prof. Ethel Giuliano desde el 12/8/96 hasta el 30/9/96.

## II. 2. Cursos de Idioma Portugués

- A. *Curso Básico de Portugués*, a cargo de Doralina Da Silva y José do Valle Filho, dictado desde el 21/4/96 hasta el 17/9/96, los días martes de 16:00 a 18:00 hs.
- B. *Curso Avanzado de Portugués*, a cargo de Doralina Da Silva. Se desarrolló desde el 17/4/96 al 30/8/96, los días viernes de 16:00 a 18:00 hs.
- C. *Curso de Portugués Elemental*, a cargo de Doralina Da Silva, desde el 1/10/96 al 3/12/96, los días martes de 16:00 a 18:00 hs.
- D. *Curso de Cultura Brasileira*, a cargo de Doralina Da Silva, desde el 4/10/96 al 29/11/96, los días viernes de 16:00 a 18:00 hs.

## II. 3. Proyectos de Extensión

- A. *“Formación de Recursos Humanos en la Administración Pública en materia de Integración, con especial referencia al Mercosur”*. Este Proyecto se presentó en el llamado a concurso del mes de agosto de la Provincia de Buenos Aires y cuenta con el aval institucional del Instituto Provincial de Administración Pública y de la Unidad Académica.
- B. *“Estrategias de inclusión para las PYMES del Gran La Plata en el Mercosur”*. Este Proyecto se presentó en la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de La Plata y cuenta con los patrocinios de la Cámara de la Producción y Servicios, la Comisión de Industria y Comercio de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y de la Unidad Académica.

## II. 4. Participación en Eventos Científicos

Durante el año 1996, Miembros Investigadores y Alumnos del Instituto han participado en calidad de Invitados Especiales y/o Exponencistas en los siguientes Eventos Científicos:

1. *“Seminario sobre Zona Franca”*, organizado por el Colegio de Abogados de La Plata, el 22/3/96. Participaron como exponencistas las Dras. Rita Gajate y Noemí Olivera.
2. *“V Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur”*, realizado en Buenos Aires durante los días 6 al 8 de junio. Concurrieron en representación de este Instituto: el Lic. Luiz Paván, José do Valle Filho, Prof. María Amelia Lopez, Prof. Mirta Miranda, Lic. María Luciana Ali, Prof. Liliana Ive, Lic. María Soledad Méndez Parnés y en calidad de ponencista la Dra. Noemí Olivera. La Dra. Noemí Mellado participó como expositora y coordinadora.
3. *“Simposio sobre Políticas de Integración 96. Lineamientos para la nueva Universidad”*, organizado por la Universidad Nacional de la Matanza, durante los días 14 a 16 de agosto. Participó la Dra. Noemí Mellado como expositora.
4. *“Encuentro de la Asociación Grupo de Montevideo”*, realizado en Porto Alegre, Brasil entre los días 28 y 30 de agosto. La Dra. Rita Gajate y la Lic. María Luciana Ali fueron seleccionadas por la Universidad Nacional de La Plata en representación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, para concurrir al evento con presentación de trabajos en calidad de Investigadoras Jóvenes.

## III. Actividades de Investigación

Investigaciones desarrolladas por el Instituto dentro del Programa de Incentivos al Docente Investigador (Decreto 2427/93).

- A. *“Viabilidad de una Zona Franca en el Gran La Plata y su compatibilidad con el Mercosur”*. Investigación finalizada. Informe Final presentado el 30/6/96. Investigadores: Lic. María Amelia Lopez, Lic. María Luciana Ali, Lic. María Cecilia Zappettini, Prof. Mirta Miranda y Dra. Rita Gajate; Auxiliar de Investigación: Dr. Sergio Passaretti; Codirectora: Dra. Noemí Olivera, Directora: Dra. Noemí Mellado.
- B. *“Alternativas de Inclusión regional en el Mercosur. El caso del Gran La Plata”*. Investigación en curso iniciada el 1° de julio de 1996. Informe parcial presentado. Duración: 2 años. Investigadores: Prof. María Cecilia Zappettini, Prof. Mirta Miranda, Lic. María Luciana Ali, Lic. María Amelia Lopez, Dra. Rita Gajate y Dra. Noemí Olivera. Directora de la Investigación: Dra. Noemí Beatriz Mellado.
- C. *“Mercosur. Estrategias y Alternativas de Integración”*. En el transcurso del corriente año se aprobó el Informe Final presentado el 30/6/95.
- D. *“Argentina-Brasil. Relaciones Bilaterales y opciones estratégicas frente al Orden Mundial. Sincronías y Asincronías”*. Por haber obtenido Becas para cursar sus Doctorados en España, los Investigadores Dr. Manuel Urriza y el Lic. Darío Pignotti, se renunció a dicho proyecto, previa presentación del Informe parcial correspondiente. En el transcurso del corriente año se aprobó el desistimiento y el Informe Parcial presentado.

#### IV. Publicaciones del Instituto

- A. *“Aportes Para La Integración Latinoamericana”*, año 1 N° 2, diciembre de 1995. El contenido de la Revista consiste en una síntesis del Trabajo de Investigación “Mercosur. Estrategias y Alternativas de Integración”.

B. *“Opinión del Sector Industrial del Gran La Plata sobre la Zona Franca”*, Cuaderno de Trabajo N° 58, en prensa.

## V. Biblioteca

En el transcurso del año la biblioteca especializada ha incorporado alrededor de 400 volúmenes, en tanto que brindó su servicios a alrededor de 1.500 lectores.

PROGRAMACION DE ACTIVIDADES  
AÑO 1997

**I. Actividades Académicas**

**I. 1. Maestría en Integración Latinoamericana**

Sede Instituto de Integración Latinoamericana, La Plata, y  
Fundación Raúl Prebisch, Buenos Aires.

**I. 2. Especialización en Políticas de Integración**

Sede Instituto de Integración Latinoamericana.

**I. 3. Seminarios de Posgrado**

Sede Instituto de Integración Latinoamericana y Fundación  
Raúl Prebisch.

**II. Actividades de Extensión**

A. *"Introducción a la Operatoria Aduanera"*.

B. *"Los problemas actuales del comercio exterior"*

C. *"Comercio Exterior en el Mercosur"*.

C. *"Integración Latinoamericana"*.

D. *"Cursos de Idioma Portugués", Niveles I y II.*

E. *"Las relaciones externas del Mercosur."*

### III. Seminarios de Posgrado

- A. *“Seminario sobre el sector manufacturero del Gran La Plata y la Zona Franca.”* Está prevista su realización para el primer cuatrimestre.
- B. *“Primer Congreso Internacional : Integración y Globalización hacia el siglo XXI: nuevos desafíos en las Ciencias Sociales y Jurídicas”* 29, 30 y 31 de octubre de 1997.
- C. Se prevé la participación de alumnos e integrantes del equipo de investigación en eventos científicos a realizarse en este año, tanto en el país como en el exterior.

### IV. Actividades de Investigación

*“Alternativas de inclusión regional en el Mercosur. El caso del Gran La Plata”.* Durante este año el equipo de investigación se abocará al desarrollo del proyecto de investigación, su finalización está prevista para el 30 de junio de 1998.

### V. Proyectos de Extensión

Está prevista la ejecución de los proyectos de extensión presentados en 1996, sobre *“Formación de Recursos Humanos en la Administración Pública en materia de integración, con especial referencia al Mercosur”* y *“Estrategias de inclusión para las PYMES del Gran La Plata en el Mercosur”*, tendiente a la formación de recursos humanos y al asesoramiento y gestión de negocios en el Mercosur.

## **VI. Publicaciones del Instituto**

Se prevé continuar con la publicación de la Revista "Aportes para la Integración Latinoamericana", como así también con los Cuadernos de Trabajo.

## **VII. Biblioteca**

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

SEMINARIOS ACADEMICOS  
1997

TEMA	DOCENTE	FECHA
<p><b>“Introducción al Instrumental metodológico y técnico”.</b></p>	<p><b>Juan A. Samaja.</b> Lic. en Sociología, Universidad de Buenos Aires. Profesor de la Universidad de Buenos Aires. Titular de la Cátedra de Metodología de la Investigación Psicológica II. Investigador y Autor de diversas Publicaciones.</p>	<p>Del 14 de marzo al 4 de julio. Los viernes de 18:00 a 21:00 hs. -Ocho clases, cada quince días-.</p>
<p><b>“Integración Europea y Globalización”.</b></p>	<p><b>Viktor Sukup.</b> Profesor Austríaco. Lic. en Ciencias Políticas de la Universidad Libre de Bruselas. Dr. en Estudios Latinoamericanos especializados en Economía de la Universidad París III Sorbonne. Actualmente Investigador del Instituto Lodwing Boltzmann sobre América Latina contemporánea en Viena. Prof. del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de América Latina - CERIAAL- y del Centro de Estudios Latinoamericanos - EURAL-</p>	<p>Del 25 de marzo al 1 de julio. Los martes de 18:00 a 21:00 hs. -Ocho clases cada quince días-</p>

INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA

TEMA	DOCENTE	FECHA
<b>“Portugués Básico.”</b>	<b>Doralina Da Silva.</b> Prof. de Historia de la Universidad de Porto Allegre. Alumna de la Maestría en Integración Latinoamericana.	Del 18 de marzo al 8 de julio. Todos los martes de 16:00 a 18:00 hs. -17 clases-
<b>“Introducción a la Operativa Aduanera.”</b>	<b>Mónica Navarro.</b> Abogada. Funcionaria de la Aduana. Asesora del Ente de Administración y explotación de la Zona Franca de La Plata.	Del 9 de mayo a 26 de junio. Todos los jueves de 18:30 a 20:30. -Ocho clases-
<b>“Viabilidad de una Zona Franca en el Gran La Plata y su compatibilidad con el Mercosur.”</b>	<b>Equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana:</b> Lic. Ali M. Luciana, Dra. Rita Gajate, Prof. M. Amelia Lopez, Prof. Mirta Miranda, Dra. Noemí Olivera, Prof. M. Cecilia Zappettini, bajo la Dirección de la Dra. <b>Noemí B. Mellado.</b>	13 de mayo a las 18:30 hs.
<b>“Problemas actuales del Comercio Exterior.”</b>	<b>Rubén Boiero.</b> Ex Agregado comercial en Londres, New York. Ex Subsecretario de Comercio Exterior e Integración regional. Ex Agregado de Embajada en Caracas, Panamá, Habana y Tokio. Actualmente asesor en Comercio Exterior.	29 de abril a las 18:00 hs.



**PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
EN MATERIA DE INTEGRACION REGIONAL**

***“GLOBALIZACION E INTEGRACION HACIA  
EL SIGLO XXI”***

LA PLATA 29-30 Y 31 DE OCTUBRE DE 1997

**TEMARIO:**

- 1. El proceso de regionalización y la convergencia de sistemas en el contexto de la globalización.**
- 2. Relaciones sociales y rol del Estado en los procesos de globalización e integración.**
- 3. Las políticas económicas nacionales en el marco de la integración y la globalización.**

**COMITE EJECUTIVO:**

Dr. Hugo Mateo Dolgopol  
Dra. Noemi Beatriz Mellado  
Dr. Manuel Urriza

**Preinscripción:** durante el mes de julio

**Recepción de ponencias:** durante el mes de agosto

**Informes e inscripción:** Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Calle 10 N° 1074 (1900) La Plata. Telefax: 54 - 21- 213202.