

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL –MERCOSUR**

**EN LOS INTERSTICIOS DEL REGIONALISMO Y EL  
MULTILATERALISMO**

---

**LA INFLUENCIA DEL PARADIGMA CÉNTRICO EN LA CONFORMACIÓN DEL  
MERCOSUR**

**MARÍA VICTORIA MUTTI**



**EN LOS INTERSTICIOS DEL REGIONALISMO Y EL MULTILATERALISMO  
LA INFLUENCIA DEL PARADIGMA CÉNTRICO EN LA CONFORMACIÓN DEL  
MERCOSUR**

---

**MARÍA VICTORIA MUTTI**

---

**EN LOS INTERSTICIOS DEL REGIONALISMO Y EL MULTILATERALISMO  
LA INFLUENCIA DEL PARADIGMA CÉNTRICO EN LA CONFORMACIÓN DEL  
MERCOSUR**

**DIRECTOR DE TESIS: CLAUDIO SPIGUEL**

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL –MERCOSUR  
2011**

*A Marisa y Daniel,*

## Índice general

---

<i>Lista de Siglas</i> .....	7
Introducción.....	8
<i>Capítulo I - Desarrollo e Integración Regional en América Latina</i> .....	14
<i>De la integración regional hacia adentro al Regionalismo Abierto</i>	
Desarrollo e Industrialización en América Latina.....	15
Industrialización e Integración Regional: una mirada latinoamericana.....	22
Comercio Internacional y Desarrollo: la falacia de la liberalización.....	27
Neoliberalismo e Integración:	
La articulación entre el multilateralismo y el Regionalismo Abierto.....	32
<i>Capítulo II – El MERCOSUR en los intersticios del regionalismo y el multilateralismo</i> .....	45
<i>La metamorfosis del proceso de integración</i>	
De la gradualidad a la automaticidad: el PICE y el Acta de Buenos Aires .....	46
El MERCOSUR según el Regionalismo Abierto.....	52
La metamorfosis del MERCOSUR y los requerimientos del sistema multilateral de comercio.....	58
Las contradicciones en la inscripción del MERCOSUR en la OMC.....	65
Entonces... más liberalización comercial ¿para qué?.....	76
<i>Capítulo III – El MERCOSUR y los condicionantes hegemónicos hemisféricos</i> .....	82
<i>Argentina entre Brasil y Estados Unidos.</i>	
De las relaciones “maduras” al alineamiento automático con Estados Unidos.....	83
La ofensiva hegemónica bajo el mote de “las Américas” .....	88
El dilema argentino de principios de los 90’: MERCOSUR o ALCA.....	90
De la importancia de las asimetrías dentro del MERCOSUR.....	95
Conclusiones.....	103
<i>Índice Bibliográfico</i> .....	110
<i>Índice de gráficos, cuadros y tablas</i> .....	120

## Lista de siglas

---

- AAP - ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL
- ACE - ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA
- ACR - ACUERDO COMERCIAL REGIONAL
- AEC – ARANCEL EXTERNO COMÚN
- AGCS - ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS
- ALADI - ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN
- ALALC - ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO
- ALCA – ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS
- ALCSA - ÁREA DE LIBRE COMERCIO SUDAMERICANA
- APEC – ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
- BM - BANCO MUNDIAL
- CACR - COMITÉ DE ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES
- CAN - COMUNIDAD ANDINA
- CARICOM - MERCADO COMÚN DEL CARIBE
- CEPAL - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
- CLACSO – CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES
- CCD –COMITÉ DE COMERCIO Y DESARROLLO
- CCM – COMITÉ DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS
- ECA - ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA
- ECE - ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE
- ESCAP - ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC
- ESCWA - ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR WESTERN ASIA
- FMI – FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
- GATT - ACUERDO GENERAL DE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO
- IED - INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
- ILPES - INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
- MCCA - MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO
- MERCOSUR – MERCADO COMÚN DEL SUR
- MRECIC - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO (ARGENTINA)
- NMF - NACIÓN MÁS FAVORECIDA
- NOAL - MOVIMIENTO DE PAÍSES NO ALINEADOS
- OCDE - ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS
- OMC - ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
- OTAN – ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE ATLÁNTICO NORTE
- PCL - PROGRAMA DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL
- PICE - PROGRAMA DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ECONÓMICA
- SADC –SOUTHERN AFRICA DEVELOPMENT COMMUNITY
- SGP - SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS
- TICD - TRATADO DE INTEGRACIÓN, COOPERACIÓN Y DESARROLLO
- TLCAN – TRATO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE
- UA – UNIÓN ADUANERA
- UE – UNIÓN EUROPEA
- UNCTAD - CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
- URSS – UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS
- ZLC – ZONA DE LIBRE COMERCIO

## INTRODUCCIÓN

---

Históricamente, los países del MERCOSUR sufrieron una inserción económica internacional en calidad de productores-exportadores de las materias primas y los minerales necesarios para garantizar la acumulación del capital y el desarrollo industrial de las grandes potencias económicas. Desde el periodo en que fueron colonias, vieron modeladas sus incipientes estructuras productivas en un sentido funcional a las necesidades de las metrópolis y a los intereses de las elites domésticas, insertándose en la división internacional del trabajo capitalista bajo la forma de economías agro-exportadoras y sufriendo, sobre todo en periodos de crisis de los precios internacionales de los productos primarios, el patrón de intercambio comercial brutalmente impuesto.

A mediados del siglo XX, nuevas contribuciones teóricas con influencia gubernamental comenzaron a dar cuenta críticamente del “deterioro en los términos del intercambio” y de la necesidad de transformar ese patrón de intercambio comercial y promover la industrialización de las economías latinoamericanas. En consonancia directa con esas consideraciones, la estrategia de los gobiernos de la región –en aras de aumentar su independencia económica y reducir su vulnerabilidad externa- fue la industrialización por sustitución de importaciones, en el marco de mercados internos protegidos de la competencia exterior.

Durante el período de sustitución de importaciones, la integración regional se materializó en distintas iniciativas regionales y subregionales en lo que se dio a llamar “regionalismo cerrado latinoamericano”. Posteriormente, producto de serias dificultades, sobre todo a la hora de articular un proceso de integración que abarcara a toda la región, se impulsaron esquemas más flexibles que permitiesen a los países miembros asumir compromisos parciales y diferenciales. Fue en ese nuevo marco que, a mediados de la década del ochenta, los gobiernos democráticos de Argentina y Brasil comenzaron a diseñar el proceso de integración del Mercado Común del Sur, más conocido como MERCOSUR. Esperaban que la integración regional contribuyera a consolidar los recientemente conquistados regímenes democráticos, desarticular las hipótesis de conflicto hasta ese momento prevalecientes y superar la marginación política internacional.

Asimismo, buscaban que el proceso de integración permitiera alcanzar el desarrollo económico regional y lograr una mayor competitividad a escala mundial, mediante una política de sustitución de importaciones ampliada, con especialización sectorial y apertura limitada.

A pesar de dichas expectativas iniciales, ambos países se enfrentaron a una profunda crisis económica, política e institucional, cuya única salida fue pensada a partir del endeudamiento externo y el neoliberalismo. Paralelamente, fue ganando espacio una nueva concepción sobre la integración regional. En efecto, la integración dejó de estar instrumentada “hacia adentro”, en sintonía con los esquemas aplicados desde los años sesenta en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones, y pasó a contemplar una mayor vinculación con el mercado mundial, de la mano de capitales externos y de conformidad con los postulados de los organismos internacionales, en un contexto general de apertura y liberalización. De esta forma, el MERCOSUR no escapó a los condicionamientos introducidos a las políticas económicas de sus Estados miembros, experimentando muy temprana y rápidamente un sustancial grado de liberalización comercial en detrimento de los objetivos de desarrollo originalmente planteados. Así, si bien los propósitos inaugurales eran principalmente reducir la vulnerabilidad externa, lograr un desarrollo industrial conjunto y promover la coordinación de las políticas macroeconómicas, las acciones finalmente adoptadas no estuvieron orientadas a tales efectos. Como resultado, subsumido en el “paradigma céntrico”, el MERCOSUR dejó de lado los objetivos de desarrollo regional inicialmente concebidos, adoptando y potenciando la introducción del consenso neoliberal en una escala ampliada, en perfecta sintonía con los intereses hegemónicos globales.

Si bien posteriormente se presentará una contextualización más acabada de aquello que entendemos como “paradigma céntrico”, podemos anticipar que refiere al modelo ideológico contemporáneo a la globalización financiera y al endeudamiento creciente de las economías periféricas, también conocido como reforma neoliberal (Ferrer, 2004:23). Se trata de una panoplia de ideas, reglas y políticas que, desde fines de los años setenta, comenzó a desplazar al keynesianismo y al pensamiento estructuralista de posguerra. Además del cúmulo de preceptos en materia de política económica y financiera, este nuevo paradigma implicó una reformulación de lo que se entendía en materia de integración regional.

De esta manera, explorar cuáles han sido los principales condicionamientos impuestos al MERCOSUR por dicho paradigma, se torna un requisito indispensable para identificar los desafíos que debe enfrentar el proceso de integración en un contexto de globalización en crisis. Estos desafíos no solo se refieren a la adopción de aquellas políticas que han quedado marginadas, sino también a la revisión de aquellas otras que han resultado en un gran perjuicio para los derechos de ciudadanía social de los pueblos de nuestra región. En esta dirección, el objetivo general del presente trabajo es analizar la influencia del “paradigma céntrico” en la configuración del MERCOSUR, desde mediados de la década del ochenta hasta mediados de los noventa, a la luz de los cambios introducidos por el modelo del Regionalismo Abierto, y mediante un abordaje multimodal focalizado en tres niveles: multilateral, hemisférico y regional. Multilateral, considerando la influencia que ejercieron en la región las tendencias mundiales a favor de la liberalización del comercio, y la articulación específica que se planteó entre regionalismo y multilateralismo. Hemisférico, teniendo en cuenta la política hegemónica de Estados Unidos y el comportamiento subordinado argentino, orientado a neutralizar cualquier iniciativa regional independiente enfocada a la consolidación de un proceso de integración con un proyecto de desarrollo autónomo. Regional, mediante el análisis del impacto de los cambios producidos en el abordaje del *quid pro* de la integración regional, a través de las mutaciones específicas en la configuración del MERCOSUR durante el período de análisis.

En términos específicos, el trabajo examina las modificaciones involucradas en la aproximación a la integración y su vinculación con los cambios en el modelo de desarrollo implementado por los Estados de la región –especialmente la Argentina, durante el período de análisis. En segundo lugar, evalúa la relación existente entre el Regionalismo Abierto y el régimen multilateral de comercio, específicamente en lo que se refiere la configuración de acuerdos comerciales regionales. En tercer lugar, identifica los principales elementos de la agenda regional, desde los primeros acuerdos de integración suscriptos entre Argentina y Brasil a mediados de la década del ochenta, hasta la entrada en vigencia del MERCOSUR, a mediados de los noventa. En cuarto lugar, describe las mutaciones de dicha agenda, a la luz de las transformaciones introducidas por el modelo de Regionalismo Abierto y promovidas por los organismos internacionales. Finalmente, explora algunas de las consecuencias de esas mutaciones y, en particular, las tensiones generadas al interior del MERCOSUR, concretamente, en la

relación argentino-brasileña derivadas del posicionamiento argentino y de la intervención disruptiva de la potencia hegemónica a partir de la propuesta de liberalización del comercio hemisférico.

Si bien la investigación plantea fundamentalmente el análisis de las características que reviste el proceso de integración durante el período de estudio, también requiere cierto contrapunto con sus antecedentes históricos, a los fines de observar continuidades y rupturas entre distintos momentos. El método seleccionado se basa en el análisis de contenidos (teóricos, políticos y técnicos) de documentos oficiales y en la revisión bibliográfica de estudios sobre los procesos de integración regional en general y el MERCOSUR en particular. El abordaje del tema es realizado por intermedio de un análisis cualitativo, cuya ventaja reside en que nos permite extraer, examinar y comparar los núcleos temáticos manifiestos de los distintos documentos analizados (Sautu et al, 2005: 153), encuadrándolos en la evolución del contexto histórico del que emergen y sobre el que actúan a través de las distintas políticas implementadas. En términos generales, se analizan documentos (acuerdos, decisiones, resoluciones, recomendaciones e informes) provenientes de organismos internacionales y regionales ligados a la evolución de los procesos de integración, así como del MERCOSUR. Asimismo, se consideran estudios realizados por académicos y especialistas en integración regional, publicaciones periódicas especializadas, documentos de grupos de interés, entre otros.

El trabajo se estructura en tres capítulos. En el Capítulo I se analiza la relación entre desarrollo e integración regional en la historia reciente de América Latina, a los fines de avizorar la transformación involucrada desde el regionalismo “hacia adentro” al Regionalismo Abierto. El propósito es explorar la ligazón entre industrialización, desarrollo e integración a la luz de pensamiento estructuralista latinoamericano. A tal fin, se repasan algunos de los principales presupuestos contenidos en el aporte realizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>1</sup>. Ello, no por desconocer las prolíficas y emancipadoras contribuciones de otras escuelas del pensamiento latinoamericano, sino solo por sopesar aquella que supo tener mayor influencia gubernamental y fundamentó gran parte de los procesos de integración regional de

---

<sup>1</sup>En los años cincuenta, la CEPAL prestó apoyo técnico a varios gobiernos latinoamericanos a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), creado bajo sus auspicios.

América Latina y el Caribe durante el siglo XX. Posteriormente, tras poner en evidencia lo que denominamos “falacia de la liberalización”, se analiza el desplazamiento de paradigma que tuvo lugar en los países de la región a mediados de la década del ochenta, de la mano de la restauración neoconservadora acaecida en los países centrales, considerando específicamente la relación entre integración regional y neoliberalismo, a través de la articulación del Regionalismo Abierto y el multilateralismo.

En el Capítulo II, el estudio se focaliza en el proceso objetivo de configuración del MERCOSUR y en las transformaciones producidas desde fines de la década del ochenta vinculadas al desarrollo de programas de apertura económica y reforma estructural en los países de la región. Busca demostrar cómo, en interacción con la emergencia de una nueva concepción de la integración regional, un MERCOSUR todavía en proceso de gestación experimentó una importante metamorfosis, mediante alteraciones sustanciales en su morfología y en la metodología para conducir el proceso de integración, pasando de la gradualidad a la automaticidad y dejando de lado los mecanismos que, en un principio, apelaban al logro de una integración más sustentable. Asimismo, correlativamente, se pone de manifiesto la forma en la que el pensamiento hegemónico condicionó el viraje de las políticas comerciales adoptadas, y el papel que en dicho proceso jugaron las presiones ejercidas por los países centrales y los requerimientos del sistema multilateral de comercio.

Finalmente, considerando que la transformación del MERCOSUR no fue un fenómeno aislado sino que formó parte de una mudanza de mayor alcance registrada en las políticas económicas de sus Estados miembros, en el Capítulo III se analizan los condicionantes que impuso la potencia hegemónica en el hemisferio a partir de un caso emblemático, a saber, la relación de Argentina con Estados Unidos. Se observa cómo la transformación registrada en la estructura económica y de poder de la Argentina condicionó su política exterior, incluyendo el diseño de las políticas regionales. Asimismo, se considera de qué manera el MERCOSUR se terminó acomodando a los estándares del Regionalismo Abierto, evaluando las asimetrías generadas entre los dos principales socios del bloque y la actuación disonante de parte de Estados Unidos, a partir del lanzamiento de la Iniciativa para las Américas y del proyecto del ALCA.

Por último, se realizan algunas conclusiones sobre los distintos aspectos analizados, estableciendo un puente con el presente del MERCOSUR y sus perspectivas de desenvolvimiento en un contexto de crisis del paradigma vigente.

## **CAPÍTULO I**

---

### **DESARROLLO E INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA**

#### **DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL HACIA ADENTRO AL REGIONALISMO ABIERTO**

Los procesos de integración regional han buscado justificación en una multiplicidad de factores y objetivos. Además de las motivaciones geopolíticas, sociales y culturales, uno de los propósitos fundamentales de todo proyecto integrador es, o debiera ser, la búsqueda del desarrollo. Nuestra intención en este apartado será entonces explorar la ligazón histórica entre desarrollo e integración regional en el pensamiento estructuralista latinoamericano. A tal fin, se repasarán algunos de los principales presupuestos teóricos en los que se sustenta dicho pensamiento, fundamentalmente, a partir del aporte realizado por la CEPAL. Ello no por desconocer las valiosas contribuciones de otras escuelas del pensamiento vernáculo, sino solo por sopesar aquella que tuvo mayor incidencia en la acción gubernamental y fundamentó gran parte de los procesos de integración regional de América Latina y el Caribe durante el siglo XX. Asimismo, se analizará el desplazamiento de paradigma que tuvo lugar en los países de la región a principios de la década del ochenta, de la mano de la restauración neoconservadora acaecida en los países centrales, específicamente, considerando la articulación que se preconiza entre el Regionalismo Abierto y el multilateralismo.

## DESARROLLO E INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial se produjeron fuertes transformaciones en el escenario político y económico internacional derivadas de la configuración de poder resultante del conflicto bélico. Un nuevo orden comenzó a gestarse en el marco de lo que se conoció como Guerra Fría, la misma que, a pesar de su mote, tuvo ardientes repercusiones en la periferia del sistema. Prueba del inconformismo con el enfrentamiento bipolar, los países del llamado “tercer mundo” comenzaron a organizar una serie de mecanismos para potenciar su voz en la arena mundial. En esa dirección, la Conferencia Afro-Asiática de Bandung (1955) buscó consagrar una nueva forma de cooperación política, económica y cultural entre los pueblos de dichas regiones, sobre cuyas bases y espíritu posteriormente se desarrolló el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), del cual también participaron numerosos países latinoamericanos. En ese clima, nuevas instituciones fueron conformadas bajo el paraguas de Naciones Unidas, tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) o la CEPAL<sup>2</sup>.

Mientras que en muchos pueblos coloniales de otras regiones del mundo se desarrollaban guerras emancipatorias para lograr su liberación nacional, los países latinoamericanos buscaban soluciones a los problemas que comprometían su independencia económica. Como sostiene Dos Santos (2003:12)

“América Latina, a pesar de ser una zona de Estados independientes desde el siglo XIX, se siente identificada con las aspiraciones de independencia política y sobre todo económica de los antiguos pueblos coloniales. Desea, además de una independencia política real frente a las presiones diplomáticas e intervenciones políticas y militares directas de Inglaterra, sobre todo hasta 1930, y de Estados Unidos, particularmente después de la Segunda Guerra, una independencia económica que viabilice sus Estados nacionales, su desarrollo y su bienestar”.

En ese contexto, en torno a la recién creada CEPAL, distintos economistas latinoamericanos conformaron lo que Celso Furtado denominó “orden cepalina del desarrollo”, cuya misión era tratar de liberarse de ideas ajenas para dejar de explicar la problemática de la periferia por analogía con las economías del centro (Guillén, 2007: 296). De esta forma,

---

<sup>2</sup> Además de la CEPAL, fueron establecidas las siguientes comisiones regionales (por sus nombres en inglés): *Economic Commission for Africa* (ECA); *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (ESCAP); *Economic Commission for Europe* (ECE); y *Economic and Social Commission for Western Asia* (ESCWA).

superando la doctrina *rostowiana* de las etapas del crecimiento económico, la visión histórico-estructural del conjunto de la economía mundial le permitió a la CEPAL captar la especificidad del subdesarrollo latinoamericano, a través de la dicotomía entre centro y periferia, y la percepción del sistema de poder subyacente a esa estructura, concentrándose en la tendencia al deterioro de los términos del intercambio de los productos primarios en los mercados internacionales (Furtado, 1999: 30). Bajo el liderazgo intelectual de Raúl Prebisch, diferentes pensadores sociales formularon una interpretación estructural, histórica y sistémica del atraso predominante en nuestros países, articulando las causas exógenas –derivadas del comportamiento del orden mundial– con las endógenas –resultantes de la propia realidad latinoamericana. Como afirma Aldo Ferrer (2005), “el subdesarrollo latinoamericano resultaba así de una compleja madeja de relaciones entre los intereses dominantes en el orden mundial y las elites domésticas, beneficiarias del modelo e incapaces de conducir a sus países por el sendero del desarrollo económico y social”.

Raúl Prebisch, junto a otros economistas, sostuvo la idea de una economía internacional partida entre un centro y una periferia, cuya base objetiva era el sistema de división internacional del trabajo instaurado en el siglo XIX, en el que a América Latina le había correspondido producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales. Para Prebisch, la evidencia empírica demostraba que ese intercambio comercial había provocado una concentración del ingreso en favor de los países de nivel de productividad y de salarios reales más elevados<sup>3</sup>. Esa desigual distribución de los frutos del progreso técnico y el consecuente deterioro de los términos de intercambio, engendraban un desequilibrio estructural entre las diferentes naciones, lo que fácilmente le permitía refutar las premisas de la teoría clásica<sup>4</sup>. Bajo esas condiciones, la política de desarrollo suponía lograr una nueva forma de inserción en la división internacional de trabajo mediante un proceso de industrialización acelerado que tuviera

---

<sup>3</sup> La crítica a la división internacional del trabajo se concentraba en las implicaciones del principio *ricardiano* de las ventajas comparativas, uno de cuyos corolarios sostenía que el comercio internacional no era sólo un motor de crecimiento, sino también un factor de reducción de las disparidades de niveles de ingreso entre países.

<sup>4</sup> El deterioro de los términos de intercambio entre el centro y la periferia provenía de un modo de afectación diferente de las ganancias de productividad. En tanto que en los países industrializados dichas ganancias se transforman en suplementos de salarios, en las economías subdesarrolladas se transforman en reducciones de precios. Una de las razones tiene que ver con que en los países industrializados los trabajadores están mejor organizados y sindicalizados que en los periféricos. Otra con que la escasez de mano de obra fue durante mucho tiempo un factor de alza de salarios. Ambos factores permiten reclamar ajustes continuos del ingreso asalariado según la evolución de la productividad. En estas condiciones, las estructuras diferentes de fijación de precios y salarios llevan de modo directo al deterioro de los términos de intercambio.

como base la ampliación del mercado interno. Cómo sostiene Héctor Guillén Romo: “se trataba de definir una estrategia económica de industrialización por sustitución de importaciones capaz de superar lo que los economistas de la CEPAL llamaban insuficiencias dinámicas del desarrollo latinoamericano” (Guillén Romo, 2007: 298).

En un primer momento, la industrialización fue impulsada por las circunstancias históricas generadas por la Gran Depresión de los años treinta y las dos Guerras Mundiales, a través de una estrategia gradualista en donde la protección y la acción económica del Estado jugaron un papel central. Estas transformaciones involucraron profundos cambios políticos y sociales mediante la constitución de un nuevo “bloque de poder” que hizo viable la industrialización, con una naciente burguesía industrial y la incorporación de amplios sectores populares a la actividad productiva. De ahí que el tránsito desde el esquema primario exportador al nuevo modelo de sustitución de importaciones estuviera vinculado con la llegada al poder de gobiernos con fuerte base de sustentación popular, tales como el caso de Lázaro Cárdenas en México, J.D. Perón en Argentina, o Getulio Vargas en Brasil. Se buscaba conseguir una mayor autonomía frente al centro y construir una base endógena de acumulación de capital que encontrase en la industria su eje principal. Por primera vez en la historia latinoamericana, la economía contaba con un motor interno y con un proyecto nacional de desarrollo (Guillén R., 2008:24).

A pesar de que el llamado desarrollo “hacia adentro”, fuertemente orientado hacia el mercado interno, tuvo en la industria su base principal, la complementariedad intersectorial y la integración vertical de la producción siguieron siendo insuficientes por lo que muchos bienes industriales permanecieron sin producirse, debiendo importarse. Ese patrón constituyó la principal causa del desequilibrio externo debido a que generó una tendencia a demandar muchos bienes industriales importados, mientras que el crecimiento de las exportaciones de bienes primarios siguió manteniendo serias limitaciones. Sobre ese desequilibrio seguía operando el deterioro de los términos de intercambio, el que incidía a su vez en las restricciones al ahorro y a la acumulación. En el trasfondo existía una cuestión estructural que los mercados no podían corregir, de ello resultaba que para salir de la situación de subdesarrollo o de la “condición periférica”, hubiera que industrializarse avanzando simultáneamente en varias ramas para lograr complementariedades intersectoriales e integraciones verticales que evitaran el desequilibrio

externo, favoreciendo a la vez el progreso técnico. Era necesaria una política industrial articulada, de ahí el énfasis puesto por la CEPAL en la planificación y en las técnicas que la facilitaban como elementos nodales del nuevo patrón de desarrollo, a saber, el de la segunda fase de la “industrialización sustitutiva” (Rodríguez, 2008:12).

El modelo de sustitución de importaciones atravesó por dos grandes etapas: la primera, conocida como “sustitución fácil”, que culminó aproximadamente a mediados de los años cincuenta; y la segunda, la “sustitución difícil”, que terminó a principios de la década del ochenta con el quiebre del modelo y la crisis de la deuda externa. Durante la primera etapa, las importaciones de manufacturas fueron reemplazadas por la producción interna (básicamente, de bienes de consumo no durables como textiles, alimentos y bebidas), sustentada en la demanda pre-existente, con fuerte predominio de inversores de origen nacional y un papel central de parte del Estado mediante la protección arancelaria de la industria, el financiamiento público de inversiones y el otorgamiento de incentivos fiscales, entre otras medidas. En este periodo, la inserción en la división internacional del trabajo no experimentó grandes transformaciones, manteniendo el esquema de exportaciones de productos primarios e importaciones de manufacturas, predominantemente de bienes intermedios y de capital. Como consecuencia del bajo coeficiente de importación, los desequilibrios de la balanza comercial fueron tolerables, a la vez que los requerimientos financieros de la balanza de pagos reducidos (debido a que los pagos a la inversión extranjera directa y al servicio de la deuda externa eran reducidos) (Guillén R., 2008: 25).

A diferencia de la primera, la segunda etapa del modelo involucró cambios importantes. Si bien el mismo continuó orientado “hacia adentro”, es decir, hacia el mercado interno, empezaron a producirse bienes manufacturados de consumo durable (electrodomésticos, automóviles) pero en el marco de una descentralización de actividades desde el centro a la periferia del sistema, con una fuerte participación de empresas transnacionales -principalmente norteamericanas- que capitalizaron el desarrollo del mercado interno y se apoderaron de las ramas y actividades más dinámicas de industria. El proceso de industrialización de origen nacional devino así en transnacional, acentuando la dependencia tecnológica. Si bien los países de mayor desarrollo relativo avanzaron en la producción de bienes intermedios (siderurgia, química y petroquímica)

y, en menor medida, de bienes de capital, ese avance fue insuficiente para crear una base endógena de acumulación de capital y un sistema productivo integrado. De esta forma, por la alta dependencia de insumos y bienes de capital, la “restricción externa” lejos de resolverse se reprodujo bajo nuevas formas. Mientras que las importaciones de bienes finales fueron sustituidas por compras de bienes intermedios y de capital, las exportaciones siguieron descansando en productos primarios. Para financiar los crecientes desequilibrios externos y fiscales se recurrió así a la opción más fácil, la del endeudamiento externo (Guillén R., 2008: 26-29).

El estructuralismo latinoamericano puso en claro las limitaciones impuestas a los países periféricos por la división internacional del trabajo. Sin embargo, el nuevo paradigma tuvo bases vulnerables y no sobrevivió a las limitaciones emergentes del Estado desarrollista, coexistiendo con las mismas raíces de privilegio y concentración de la riqueza del pasado histórico (Ferrer, 2005). De esta forma, a principios de los años sesenta, de la mano de las nuevas condiciones geopolíticas resultantes de la experiencia de la Revolución Cubana (1959), se comenzó a manifestar la necesidad de realizar también reformas de carácter social e identificar las trabas en aquellos rasgos de la sociedad que resultaban determinantes para que los límites económicos al desarrollo persistan (Rodríguez, 2008:13-14). La CEPAL incluyó así el problema agrario como parte de los obstáculos estructurales al desarrollo latinoamericano. En términos generales, además de los problemas de balanza de pagos, la falta de dinamismo del sector agrícola conducía a una emigración hacia los centros urbanos, generando una marginalidad social creciente que acentuaba la “heterogeneidad estructural” descrita por Aníbal Pinto. La industrialización no eliminaba dicha heterogeneidad, sino que sólo la modificaba, de tal manera que el subdesarrollo se perpetuaba a pesar del crecimiento económico (Guillén Romo, 2007: 303).

En este punto, y en paralelo, es dónde comienza a gravitar cada vez más fuertemente la idea de la dependencia en el pensamiento latinoamericano. Más allá de las distintas corrientes que se puedan identificar al interior de la Teoría de la Dependencia (marxista, neo marxista, crítica o autocrítica al estructuralismo), según el trabajo de los historiadores suecos M. Blomstrom y Bjorn Hettne (1990: 15)<sup>5</sup>, sus componentes podrían agruparse en las siguientes ideas centrales: el

---

<sup>5</sup>Trabajo citado en “La teoría de la Dependencia” (Dos Santos, 2003: 24-25).

subdesarrollo está conectado de manera estrecha con la expansión de los países industrializados; el desarrollo y el subdesarrollo son aspectos diferentes de un mismo proceso universal; el subdesarrollo no puede ser considerado como punto de partida y primer escalón que conduzca evolutivamente al desarrollo; la dependencia no es solo un fenómeno externo sino que se manifiesta también bajo diferentes formas en la estructura interna (social, ideológica y política).

La influencia de la Teoría de la Dependencia también se reflejó en los trabajos de algunos autores de cuño “cepalino”. Así, para Celso Furtado, el subdesarrollo no era un paso previo al desarrollo sino que se trataba de un proceso histórico autónomo que se constituía en la relación de algunas economías, como las latinoamericanas, con las economías que organizaban las relaciones internacionales y dominaban la acumulación de capital. El subdesarrollo era una condición estructural específica, resultado de la forma en la que históricamente evolucionó el capitalismo como sistema mundial integrado por centros y periferias. De ahí que su superación no pudiera ser el resultado espontáneo de la acción de las leyes del mercado, sino de un proceso de transformación estructural que implicase una modificación en la distribución del ingreso y la creación de un sistema productivo que asegurase un desarrollo endógeno sustentable. La superación del subdesarrollo implicaba la necesidad de avanzar hacia la industrialización conducida desde el Estado, no solo por intermedio de políticas de fomento sino también mediante la elaboración y ejecución de planes que definieran las inversiones básicas requeridas en cada etapa (Vidal y Guillén, 2007: 12).

El economista brasileño defendió la idea de que el crecimiento económico por sí solo no conduce al desarrollo y de que la lógica de los mercados no induce las transformaciones estructurales requeridas para vencer los factores inerciales que se oponen al desarrollo de las fuerzas productivas en condiciones de bajos niveles de acumulación. Por el contrario,

“Esta lógica propicia la especialización internacional con base en los criterios de las ventajas comparativas estáticas. Ahora bien, el excedente derivado de esa especialización, retenido localmente, estimula la modernización dependiente, la cual pasa a condicionar el proceso de transformación de las estructuras productivas, que viene después. La industrialización que surge de la especialización internacional dependiente refuerza las estructuras sociales preexistentes” (Furtado, 1999: 62).

Se perfilaba así una crítica al desarrollismo en el seno del pensamiento estructuralista latinoamericano. No obstante, en los años setenta la producción intelectual “cepalina” se vio

fuertemente golpeada por las circunstancias históricas por las que atravesó América Latina, proceso que en el caso argentino implicó –a partir del golpe de Estado de 1976– una re-primarización de la economía unida a un severo proceso de des-industrialización, concentración económica y endeudamiento externo. Posteriormente, durante la década del ochenta, en el contexto de la “década perdida”<sup>6</sup> y frente a la ofensiva del paradigma neoliberal, los economistas de la CEPAL orientaron su producción intelectual a oponerse a la modalidad de ajuste exigida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los acreedores externos (Guillén, 2007: 305-306). Asimismo, sobre la base de la producción sobre la “industrialización trunca”<sup>7</sup>, surgió una nueva postura denominada “Transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990), que pretendió ser la concepción alternativa al enfoque neoliberal (Rodríguez, 2008).

Para la CEPAL, los países de la región iniciaban el decenio de 1990 con un cuadro de suma complejidad caracterizado por el peso de la inercia recesiva de los años ochenta, el pasivo de su deuda externa y la presencia de una fundamental inadecuación entre las estructuras de la demanda internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas (CEPAL, 1990). En ese contexto, además, el fracaso de las políticas de ajuste estructural en América Latina y la experiencia del sudeste asiático ponían en tela de juicio las recomendaciones del “Consenso de Washington” y las prácticas adoptadas en materia de política económica. Fue entonces que la corriente “neoestructuralista” se presentó como el paradigma alternativo, tratando de adaptar el pensamiento original a las nuevas circunstancias. Sin embargo, como resultado de los cambios mundiales sobre los epígonos de esta corriente de pensamiento, sus integrantes también consideraron algunas de las “virtudes” del neoliberalismo.

En efecto, como sostiene Guillén (2007: 311-312),

“El *neoestructuralismo* se construye más sobre una crítica de las consecuencias sociales del ajuste que sobre una crítica radical de sus fundamentos teóricos esencialmente neoclásicos y neoliberales. No sobra señalar que la *Revista de la CEPAL*, durante mucho

---

<sup>6</sup> La CEPAL acuñó el término de “década perdida” para ilustrar la magnitud del retroceso experimentado en América Latina en materia de desarrollo.

<sup>7</sup> Fernando Fajnzylber sostiene que la industrialización latinoamericana presenta lagunas, fallas y distorsiones y propone una nueva industrialización basada en el concepto de eficiencia como crecimiento y creatividad. Parte de la consideración de que los dos objetivos principales del desarrollo económico y social son el crecimiento y la distribución del ingreso. Fajnzylber clasifica a los países latinoamericanos durante el período 1970-1984 en tres grupos: los que crecieron rápido con un ingreso concentrado, los que crecieron poco con un ingreso relativamente bien distribuido y los que crecieron poco con un ingreso concentrado. De esta forma, ningún país latinoamericano formaba parte de un cuarto grupo ideal de países: aquellos que crecían promoviendo un mínimo de justicia distributiva. Según la matriz de cuatro grupos se comprueba que en América Latina el grupo de crecimiento con buena distribución está vacío.

tiempo el órgano de difusión de las ideas de la institución, se abre cada vez más a autores de otros organismos multilaterales, como el Banco Mundial, el FMI, el BID, la OCDE, etcétera, que, con algunas excepciones, son bien conocidos por sus posiciones ortodoxas. En estas condiciones resulta natural que aunque pretenda ser una alternativa al neoliberalismo, el *neoestructuralismo* latinoamericano termine por compartir con el enfoque neoliberal muchos de sus postulados y análisis”.

## **INDUSTRIALIZACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL: UNA MIRADA LATINOAMERICANA**

Como hemos reseñado, desde mediados del siglo XX nuevas contribuciones teóricas con influencia gubernamental, sobre todo en el marco de la CEPAL, comenzaron a dar cuenta de la tendencia al deterioro en los términos del intercambio, la necesidad de modificar el patrón de intercambio comercial decimonónico y de promover la transformación estructural de las economías latinoamericanas. En sintonía con esas consideraciones, y con el objetivo de alcanzar la independencia económica respecto de los mercados mundiales y reducir la vulnerabilidad externa, la estrategia de los gobiernos de la región fue la industrialización por sustitución de importaciones.

En el marco del análisis que la CEPAL venía realizando sobre los problemas del desarrollo, empezaron a sistematizarse diversas propuestas relativas a la integración regional latinoamericana. Aunque un conjunto de factores estructurales determinaba el insuficiente dinamismo de las economías de la región, uno de ellos poseía especial relevancia, a saber, la restricción externa resultante de los déficits en el comercio exterior y la consecuente limitación que éstos imponían a la capacidad para importar y adquirir bienes esenciales, tecnología y recursos financieros desde el exterior. En consecuencia, la industrialización –se pensaba–, potenciada por la ampliación del mercado, la escala y la complementación resultantes de la integración, permitiría superar esos límites y abriría el camino para la expansión y diversificación de las exportaciones, haciendo posible aumentar los aportes de capital externo necesarios para financiar la ampliación de la capacidad productiva interna. De esta forma, el pensamiento y la acción en torno a la integración económica estaban directamente vinculados al logro de un nivel más alto de industrialización. Cómo sostienen Tavares y Gomes (1998)

“La integración económica regional era concebida, en los documentos originales de la CEPAL como un vector estratégico de ruptura del cuadro entonces prevaleciente de

insuficiente dinamismo y baja productividad de la economía latinoamericana, proyectándose en tres dimensiones interdependientes: la aceleración del crecimiento, la expansión y diversificación de las exportaciones y el avance de la industrialización. La ampliación del mercado y de la base de recursos productivos, resultante de la integración, permitiría aprovechar las economías de escala y las ventajas de la especialización y complementación industrial, creando las condiciones para aumentar la productividad y dinamizar el proceso de industrialización en el conjunto de los países de la región”.

Durante este período, la integración regional fue concebida como un componente clave de la estrategia de desarrollo basada en la industrialización por sustitución de importaciones. Su función era ampliar el mercado para permitir un proceso de industrialización más eficiente en el marco de economías relativamente cerradas. Es decir, el estímulo a la industrialización requería la protección de las industrias nacientes, por lo que la integración regional servía para evitar que la pequeña dimensión de la mayoría de los mercados nacionales limitara la posibilidad de alcanzar economías de escala e impusiera altos costos de eficiencia (Bouzas, 2011: 75).

La integración regional era fundamentada entonces como un instrumento de la industrialización y factor contrarrestante de los problemas causados por el sistema centro-periferia, la restricción externa y la insuficiencia de capital y tecnología. En la propuesta de la CEPAL, la formación de un mercado común se vinculaba con la necesidad de crear aquellas industrias inexistentes o en grado de desarrollo incipiente. Asimismo, el lento crecimiento económico regional y la baja capacidad para importar, hicieron que la CEPAL recomendara combinar el proceso de integración regional con el de expansión y diversificación del comercio a otras partes del mundo. Sobre la base del “principio de reciprocidad” en las relaciones económicas y del reconocimiento de las asimetrías entre las economías regionales, la CEPAL promovería también que las importaciones provenientes del resto del mundo fueran adquiridas en otros países latinoamericanos, en el marco de la especialización y reciprocidad industrial (Soria, 2007: 250).

A partir del escaso poder de negociación de los países latinoamericanos para modificar unilateral y aisladamente las condiciones imperantes en sus relaciones comerciales y financieras con los países centrales, la estrategia “cepalina” contemplaba a su vez la necesidad de establecer una política común frente a los países desarrollados en los organismos internacionales. Se buscaba replantear los términos en los que se desarrollaba el comercio de productos básicos, a la

vez que abrir el mercado de los países industrializados a las manufacturas producidas en los países en desarrollo y hacer menos gravosas las condiciones de la cooperación técnica y financiera del exterior. Estas consideraciones formaron parte de la iniciativa de Raúl Prebisch para la creación de la UNCTAD, así como del programa del Grupo de los 77<sup>8</sup> (Tavares, Gomes, 1998). Se recogían aquí las posiciones críticas a las condiciones impuestas por las grandes potencias en el mercado mundial que habían informado las posturas defendidas por distintos gobiernos de América Latina en los foros hemisféricos e internacionales a partir de la posguerra. El camino de la integración regional potenciaría así la fuerza de dichos planteos.

A fines de los años sesenta, por fuera de la CEPAL, prestigiosos científicos sociales nucleados en torno al recién configurado Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)<sup>9</sup>, analizaron la problemática de la dependencia política y económica y el significado de la integración latinoamericana para el desarrollo de los países de la región. Así, para Aldo Ferrer, primer secretario ejecutivo de CLACSO, la importancia estratégica de la integración latinoamericana respondía a la convergencia de tres factores condicionantes: el progresivo agotamiento de la sustitución de importaciones tradicional (concebida como un proceso de autoabastecimiento creciente de la demanda interna); la integración de los perfiles industriales; y las tendencias del comercio internacional de manufacturas. La integración latinoamericana era concebida como un subsistema de la economía internacional que podía permitir modificar la estructura de las ventajas comparativas dentro de la cual se desarrollaba el comercio exterior de América Latina. Sin descartar la posibilidad de configurar otros subsistemas que unieran a nuestro continente con Asia, África, o con los países del entonces bloque socialista, la proximidad geográfica y los lazos históricos y culturales que unían a los países latinoamericanos hacían más factible la adopción de acuerdos y decisiones al interior de la región. De esta forma, la integración regional cumplía con dos funciones primordiales: contribuir a eliminar la brecha

---

<sup>8</sup> El Grupo de los 77 es la mayor organización intergubernamental que provee a los países del Sur los medios para articular y promover sus intereses económicos colectivos y profundizar su capacidad de negociación en las principales cuestiones económicas internacionales dentro del sistema de Naciones Unidas. Fue establecido en junio de 1964 por los países signatarios de la “Declaración conjunta de los 77”, emitida tras finalizar la primera sesión de la UNCTAD en Ginebra.

<sup>9</sup> El Consejo fue constituido con el fin de fomentar y coordinar el desarrollo de las ciencias sociales en la región. A fines de 1969 involucraba alrededor de 50 instituciones de 10 países. Su creación fue reflejo del convencimiento de que era urgente una mayor y mejor cooperación entre los centros de investigación, en vista de la crisis por la que atravesaba América Latina y el esquema de relaciones internacionales de la región con el resto del mundo. Al momento de celebrarse la segunda reunión de su Asamblea General (Lima, 1968), algunos de los intelectuales que integraban su Comité Directivo eran: Orlando Fals Borda, Fernando Henrique Cardoso, Gino Germani, Helio Jaguaribe, Luis Lander, Enrique Oteiza, Raúl Prebisch y Rodolfo Stavenhagen, entre otros.

comercial y facilitar la integración de los perfiles industriales en condiciones de mayor eficiencia y demanda más dinámica. El significado de la integración regional para los países latinoamericanos, implicaba, además, que

“La elevación de la eficiencia dentro del sistema regional, la profundización del desarrollo industrial y la experiencia que se recoja en el comercio de manufacturas, facilitarían la reincorporación de América Latina en la economía internacional en condiciones distintas de las actuales. El esquema de relaciones internacionales de América Latina está en crisis por el comportamiento del comercio mundial. América Latina está atrapada por la crisis del tradicional sistema de división internacional del trabajo. Y carecen aún de las posibilidades de participar en las nuevas corrientes dinámicas de interdependencia mundial, abiertas especialmente en el campo de las manufacturas. Desde este punto de vista, la integración cumpliría no solo la función de facilitar el desarrollo de cada país, sino, también, la de viabilizar su inserción en la expansión del comercio mundial” (Ferrer, 1969: 99).

A pesar de los importantes esfuerzos intelectuales desplegados para sustentar los primeros procesos de integración latinoamericanos surgidos a partir de la segunda mitad del siglo XX, entre ellos, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)<sup>10</sup>, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina (CAN) o el Mercado Común del Caribe (CARICOM), fueron las dificultades políticas y económicas atravesadas por los países de la región las que determinaron que los mismos entraran en crisis. Los factores estructurales y exógenos jugaron un rol de suma importancia en esa coyuntura adversa. De los primeros, sobresalen la desigual dotación de factores de producción entre las economías y las dramáticas fluctuaciones en las paridades cambiarias, los ingresos, la fiscalidad y el crédito, imposibilitando cualquier esfuerzo de armonización. Los segundos estuvieron determinados por el proteccionismo de los países desarrollados, el deterioro de los términos de intercambio, la elevación de las tasas de interés y el predominio de la producción norteamericana en el hemisferio, pese a la diversificación de las relaciones comerciales de América Latina y a los esfuerzos para potenciar el comercio intra-regional. Asimismo, los factores políticos, institucionales e instrumentales también poseyeron una importante gravitación a la hora de explicar la falta de operatividad e incluso la involución de los procesos de integración. Así, por

---

<sup>10</sup> A mediados de la década del cincuenta, la CEPAL había propuesto la creación de una unión aduanera latinoamericana. Sin embargo, en su afán por restablecer el comercio multilateral, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) plantearon solo dos opciones a la región: o bien se diluían las preferencias comerciales resultantes de los acuerdos bilaterales suscritos hasta la fecha por los Estados de la región, o bien se mantenían pero, extendiéndose al resto del mundo o constituyendo un mercado regional según el artículo XXIV del GATT. Los organismos internacionales no admitían, fundamentalmente, el “principio de reciprocidad” previsto en el proyecto de Montevideo, destinado a promover, según palabras del mismo Prebisch, “una corriente adicional de comercio susceptible de acelerar el desarrollo económico del conjunto” (Seitz de Graziano, 1983: 17-18). Finalmente, en 1960, mediante el primer Tratado de Montevideo, se crea la ALALC de acuerdo a las regulaciones provistas por artículo XXIV del GATT.

ejemplo, se pueden mencionar las deficiencias facultativas de los órganos comunitarios, los obstáculos de la negociación “producto a producto”, el antagonismo de algunos procesos de integración regional entre sí, la falta de compromiso de parte de las elites gobernantes, así como la resistencia de las empresas nacionales y transnacionales habituadas a la protección externa (Soria, 2007: 250). Siguiendo a Osvaldo Sunkel (1998), “el proceso de industrialización pudo haberse convertido en el instrumento para la creación de un mercado regional si los esfuerzos de integración se hubieran tomado en serio. [Sin embargo] tuvo lugar en compartimentos estancos en que cada nación desarrollaba lazos nuevos y más fuertes con las economías desarrolladas que con los países vecinos”.

Además de la problemáticas anteriormente descriptas, específicas de la dinámica de la integración latinoamericana, no puede desconocerse que la misma no se desarrolló independientemente de los factores objetivos subyacentes a la coyuntura de fines de la década del sesenta y principios de los setenta. De entre estos factores, sobresalió el agravamiento de los límites del reformismo industrialista latinoamericano, en parte por las propias dificultades experimentadas con la sustitución de importaciones, en parte también como correlato de la crisis del patrón de industrialización de posguerra que, con sus obvias especificidades, afectó tanto a las economías en desarrollo como a las desarrolladas. A ello se agregó la enorme relevancia adquirida por el capital especulativo transnacional a nivel mundial, cuyo papel en el financiamiento de los estrangulamientos de las economías latinoamericanas hizo eclosión en los años ochenta con la crisis de la deuda externa. Correlativamente, el recrudecimiento de los conflictos económicos, políticos y sociales terminó dramáticamente con la irrupción al poder de las Fuerzas Armadas en la mayoría de los países de la región y, en casos como el de la Argentina, además, con la re-primarización y des-industrialización de la economía.

En suma, sin desconocer las propias falencias que afectaron a los procesos de integración regional latinoamericanos, vemos que los mismos dieron sus primeros pasos en un contexto regional políticamente muy convulsionado, con grandes mutaciones económicas y fuertes repercusiones sociales. Como resultado, durante las décadas del setenta y del ochenta la integración económica regional fue perdiendo interés y credibilidad. Así, si bien el modelo de integración regional “cepalino” supo ser internacionalmente prestigioso y sus planteos fueron

recogidos por distintos organismos y foros internacionales, posteriormente, desde fines de los años ochenta y principios de los noventa, dicha concepción fue secundarizada y progresivamente reemplazada por las propuestas de los países centrales y la acción de las instituciones multilaterales, que pasaron a desplegar nuevas concepciones ideológicas compatibles con las nuevas relaciones de fuerza que se consolidaban a escala mundial. De este modo, en el contexto de las transformaciones producidas en la configuración del orden mundial y que resultarían en la “globalización neoliberal”, el enfoque sobre la integración regional en América Latina sufrió importantes modificaciones. De allí en más, parafraseando a Claudio Spiguel (1996), el “globalismo” imperialista acompañaría como la sombra al cuerpo a un nuevo regionalismo “globalizado”.

#### **COMERCIO INTERNACIONAL Y DESARROLLO: LA FALACIA DE LA LIBERALIZACIÓN**

En el siglo pasado, los países periféricos iniciaron el camino de la industrialización. Sin embargo, fueron solo unos pocos los que reunieron los requisitos necesarios para poder fundar dicha industrialización en el desarrollo del mercado interno y fueron pocos también los que pudieron avanzar en la edificación de un sistema económico con cierto grado de autonomía en la generación de demanda efectiva y en el financiamiento de la inversión reproductiva. Paradójicamente, entre las múltiples y variadas dificultades por las que atravesaron los países en desarrollo se encuentran aquellas vinculadas al proteccionismo del mundo desarrollado. Efectivamente, las barreras que enfrentaron los países en vías de desarrollo para acceder a los mercados internacionales no se han limitado únicamente a la tendencia histórica declinante de los precios reales de sus productos primarios de exportación, sino que también surgen de la propia estructura de los mercados. Así, por ejemplo, en lo que se refiere a las manufacturas, las transacciones internacionales están constituidas por operaciones que en su mayor parte se encuentran articuladas dentro de grandes corporaciones y bajo regímenes de precios administrados. El problema surge entonces no solamente de la imposibilidad de colocar la producción en los mercados de los países desarrollados, sino debido a que el desarrollo no es posible sin acceso a la tecnología moderna, y ese acceso se obtiene, sobre todo, por la vía del

comercio internacional (Furtado, 1999:52-53). En efecto, en el mercado mundial no se practica el libre comercio sino un comercio “administrado”, en función del predominio adquirido por grandes corporaciones transnacionales en las que se desarrolla gran parte del flujo internacional de mercancías. Se calcula que alrededor de un 40% del comercio mundial de bienes representa un intercambio entre filiales de empresas multinacionales (Rapoport, 2002: 37).

A diferencia de lo que tradicionalmente se prescribió a los países en desarrollo, el libre comercio no es ni fue la fuente de crecimiento de las grandes potencias capitalistas. Por el contrario, históricamente estas potencias impidieron a sus colonias libertad de comercio alguna. Después de la Segunda Guerra Mundial el mundo tampoco se caracterizó por el libre comercio, de ahí que no fuera posible crear la organización mundial de comercio propuesta por John M. Keynes y que Estados Unidos, en su defecto, prefiriera crear el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), cuyo fervor librecambista supo beneficiar muy especialmente a la comercialización de productos oriundos de los países centrales. En la actualidad, más de la mitad de las transacciones mundiales se realizan al interior de firmas multinacionales, las que no son de ninguna manera una base para el libre comercio. Asimismo, se han creado impresionantes mecanismos de subsidio estatal en todos los países desarrollados (Dos Santos, 2007: 38).

Si bien el funcionamiento del GATT contribuyó al crecimiento del comercio internacional, tuvo importantes deficiencias, una de las cuales estuvo vinculada a la no inclusión del sector agrícola dentro de los compromisos promovidos. El proteccionismo agrícola avalado por el GATT<sup>11</sup> exceptuó a la agricultura de las prohibiciones que afectaban al resto de los productos –de aplicar restricciones cuantitativas y no arancelarias a las importaciones y de la prohibición general de otorgar subvenciones a las exportaciones. La aplicación de estas políticas en el sector y sus consecuencias, esto es, competencia desleal en terceros mercados, sobreproducción y depresión artificial de precios en los mercados internacionales no protegidos, tuvieron como resultado que los países en desarrollo cuya dotación de factores les otorgaba ventajas comparativas en la producción de bienes agrícolas, vieran reducidos sus ingresos y su

---

<sup>11</sup> El proteccionismo de los países centrales se valió de los artículos XI “Eliminación general de las restricciones cuantitativas” y XVI “Subvenciones” del GATT.

participación en los mercados internacionales<sup>12</sup>. Quedaba así en evidencia el proteccionismo agrícola como resabio mercantilista en un mundo supuestamente orientado al libre comercio (Bouzas y Fanelli, 2001: 258).

Asistimos entonces a lo que denominamos la “falacia de la liberalización”, remozada según cada momento histórico. Para el caso del orden internacional emergente tras la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), las promesas del “bienestar” neoliberal coexisten, por ejemplo, con la realidad efectiva resultante de las fuertes asimetrías en el comercio mundial. Se trata de un gran encubrimiento ideológico a partir del cual favorecidos y damnificados resultan ser siempre los mismos. Así, sucesora del GATT, la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>13</sup> promueve, administra y supervisa el cumplimiento de los acuerdos alcanzados por sus miembros sobre la liberalización del comercio internacional, no obstante, dicha liberalización continua beneficiando fundamentalmente a los bienes y servicios de mayor valor agregado y contenido tecnológico, precisamente en los que las economías avanzadas son más competitivas. Reflejo del mito acerca del “triumfo definitivo” del libre comercio y el multilateralismo comercial, la OMC en realidad representa la consagración histórica de la última etapa de los acuerdos de Bretton Woods y del compromiso de la Habana de 1948. Es decir, retoma la idea de crear una organización internacional de comercio, otrora obstaculizada por los Estados Unidos<sup>14</sup>. En la actualidad, pese al enorme esfuerzo desplegado para encubrir la realidad

---

<sup>12</sup> El tratamiento que recibió la agricultura durante las sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales en el marco del GATT fue muy limitado. Si bien el Acuerdo de Agricultura, alcanzado en 1994, representó un avance en materia de liberalización del comercio agrícola, los resultados alcanzados distaron de ser los anhelados por los países no subsidiarios. Por ello, en el marco de la OMC, la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales denominada “Agenda de Desarrollo de Doha” incluyó entre sus objetivos alcanzar una mayor liberalización del comercio agrícola y una mayor armonización de las disciplinas que lo regulan. Sin embargo, hasta el momento, no se han registrado avances significativos en esta materia. De hecho, en la reunión celebrada en Cancún en el 2003, la Unión Europea y los Estados Unidos presentaron una propuesta de negociación conjunta sin ofertas significativas. Como respuesta, un grupo de países en desarrollo (entre los que se encontraban Argentina, Brasil, China, India y Sudáfrica) articularon una respuesta conjunta en torno al denominado “Grupo de los 20”. El G-20 criticó duramente las reglas comerciales multilaterales y la posición de los países desarrollados que, a cambio de ofertar muy poco en materia agrícola, demandaban una fuerte apertura en aquellas áreas de su interés, tales como: servicios, inversiones, compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual, entre otros (Mutti, 2008).

<sup>13</sup> La OMC se estableció en Ginebra el 1º de enero de 1995, tras la finalización de la Ronda Uruguay. Los Acuerdos de la OMC quedan comprendidos en la siguiente estructura: un acuerdo general (el Acuerdo por el que se establece la OMC); acuerdos con respecto a las tres amplias esferas de comercio abarcadas (bienes, servicios y propiedad intelectual); solución de diferencias; y exámenes de las políticas comerciales de los gobiernos.

<sup>14</sup> El sistema de Bretton Woods diseñado al final de la Segunda Guerra Mundial comprendía dos sistemas que se respaldaban mutuamente: un sistema financiero y monetario internacional dirigido por FMI y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) –más conocido como Banco Mundial (BM), y un sistema comercial que sería administrado por la Organización Internacional de Comercio (OIC). La OIC nunca se conformó por carecer de las ratificaciones necesarias y únicamente entró en funcionamiento la parte del proyecto que más interesaba a los países desarrollados: el GATT. En el grupo de acuerdos que nunca entraron en vigor se encontraba el destinado a la estabilización de precios de productos básicos (Laviña, 1993:13).

del comercio mundial, se sabe que el grado de proteccionismo, regulación y barreras al comercio internacional no es inferior al que prevalecía en los países centrales a mediados del siglo XX. El proteccionismo ha mutado, pero no desaparecido. Si bien las barreras arancelarias fueron disminuidas al amparo de los acuerdos del GATT, posteriormente se crearon impresionantes mecanismos del subsidio estatal e implementaron múltiples barreras comerciales no arancelarias (Rapoport, 2002: 34). Pese a la defensa a ultranza del libre comercio, las economías centrales consiguen implementar arbitrariamente derechos antidumping, restricciones cuantitativas, así como requisitos sanitarios y fitosanitarios, entre otros obstáculos al comercio, con el propósito de restringir el acceso de productos primarios y manufacturas en los que prevalece la mayor competitividad de las economías periféricas. Lo mismo sucede en materia financiera con el FMI, conjuntamente con el BM, encargado de establecer normas de manera absolutamente funcional a los intereses de las plazas monetarias de los países centrales. En conjunto, estos organismos han sido los principales promotores de la implantación del Consenso de Washington en los países periféricos y vulnerables por el peso de su deuda externa, como el caso de los latinoamericanos (Ferrer, 2004: 19-20).

La necesidad de proteger el mercado interno para promover el desarrollo industrial y tecnológico, y como plataforma para la posterior proyección al mercado internacional, hizo que las economías emergentes del siglo XIX rechazaran las propuestas librecambistas del “paradigma clásico” –legitimador de los intereses hegemónicos británicos en el orden mundial, que había encontrado sus fundamentos científicos en la idea del libre comercio y la especialización internacional en función de las ventajas comparativas. A partir la Primera Guerra Mundial, este pensamiento comenzó a ser conmocionado para ser finalmente demolido tras la crisis de los años treinta. El “vacío” ocasionado, aunado a una coyuntura histórica que hizo madurar nuevas reflexiones teóricas, posibilitó el surgimiento de un abanico de perspectivas ideológicas –keynesianismo, planificación socialista, pensamiento nacionalista, anticolonialista y antiimperialista– las que desde variados ángulos sometieron a una fuerte crítica las tendencias económicas mundiales predominantes hasta la crisis de 1929. Algunas de las nuevas perspectivas teóricas tuvieron su origen y desarrollo en la misma periferia del sistema, tal fue el caso del pensamiento estructuralista latinoamericano que, como se observó en los apartados anteriores, pudo formular el modelo centro-periferia, el análisis sobre la distribución inequitativa de los

frutos del progreso técnico y el deterioro de los términos del intercambio, y las propuestas de industrialización e integración latinoamericana. Posteriormente, la crisis del modelo de acumulación de posguerra vino a poner un techo a las modalidades de crecimiento keynesianas y desarrollistas. Así, la transformación del sistema económico mundial y una nueva correlación de fuerzas adversa al nacionalismo implicaron el fin del “vacío” de un pensamiento hegemónico y la progresiva instalación del “paradigma céntrico”, el neoliberal. En América Latina, el pensamiento estructuralista fue entonces desplazado por la ofensiva del Consenso de Washington que encontró sustento en la crisis de la deuda externa e impulsó las recetas del ajuste estructural. Los países centrales no sólo cambiaron la orientación de sus propias políticas económicas internas sino que, al mismo tiempo, volvieron a presionar al mundo en desarrollo con el viejo supuesto de que eran depositarios de la racionalidad económica y de que tenían las recetas adecuadas para resolver los problemas de América Latina, Asia o cualquier recóndito lugar del África. En ese esquema, las organizaciones multilaterales jugaron su papel trascendental, ya que fueron los instrumentos para la organización del sistema global desde la perspectiva de los intereses centrales (Ferrer, 2004, 52-54). Como sostienen Rubén Laufer y Claudio Spiguel (1998: 5-6), interpelando críticamente el aporte de la Interdependencia Compleja<sup>15</sup>,

“La necesaria estructuración del nuevo orden deviene del papel rector de ciertas potencias “estructurantes”, dotadas de mayor poder de “incorporación”; esto es, de las potencias que, como los Estados Unidos en la actualidad, son capaces de crear “*para el capitalismo mundial un marco político institucionalizado*”, marco que incluye a las instituciones multilaterales (...) La admisión de un “orden global” regido por las potencias “estructurantes” (...) plantearía a los países periféricos la disyuntiva de adaptarse a las normas de la estructura global así definida o condenarse a la “desconexión” respecto del actual orden internacional y consiguientemente de los beneficios que se le atribuyen”.

En la actualidad, en el marco de la más formidable crisis económica mundial desde 1929 y cuando han salido a la luz los elementos de la realidad económica internacional que refutan las idealizaciones y falacias con que el pensamiento neoliberal y globalista buscó legitimar el reforzamiento de poder de los países centrales, se requiere apremiantemente re-conceptualizar la cuestión del desarrollo desde la perspectiva de los intereses de nuestros países. En ese camino, uno de los pasos necesarios será definirlo desde una perspectiva revisitada pero vernácula, ya que

---

<sup>15</sup> A finales de la década del setenta, en franca oposición al realismo clásico, los profesores norteamericanos Robert Keohane y Joseph Nye desarrollaron una nueva teoría de las relaciones internacionales denominada “interdependencia compleja”. Según esta escuela las relaciones internacionales están caracterizadas básicamente por: la existencia de múltiples canales de interconexión entre las naciones; la ausencia de una jerarquía en la agenda de temas a tratar –entre *high politics and low politics*; y la abstención del uso de la fuerza en la resolución de conflictos, entre otros.

el desarrollo “es indelegable en factores exógenos que, librados a su propia dinámica, solo pueden desarticular un espacio nacional y estructurarlo en torno a centros de decisión extra-nacionales” (Ferrer, 2004:35).

## **NEOLIBERALISMO E INTEGRACIÓN: LA ARTICULACIÓN ENTRE EL MULTILATERALISMO Y EL REGIONALISMO ABIERTO**

Durante los años ochenta, y más acentuadamente durante los noventa, los procesos de integración económica latinoamericanos experimentaron importantes transformaciones. No solo se produjo un notable incremento en el número de acuerdos comerciales regionales, sino que los mismos comenzaron a trascender las fronteras latinoamericanas vinculando a la región con distintos actores extra-regionales e incorporando, a iniciativa de los países centrales, compromisos más profundos de los asequibles multilateralmente en función de las divisiones del sistema multilateral del comercio<sup>16</sup>. Asimismo, fueron reformados los procesos de integración regionales nacidos en los sesenta y setenta (ALALC, MCCA, CAN, CARICOM) y se crearon otros nuevos, como el caso del MERCOSUR.

La propagación de acuerdos comerciales regionales no fue solo un fenómeno regional sino mundial y suscitó, en medio del estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT, un efervescente debate en torno a la dicotomía “regionalismo versus multilateralismo”. De un lado, se encontraban los acuerdos bilaterales o plurilaterales configurados a los fines de pactar preferencias comerciales más allá de las concesiones realizadas a nivel multilateral; de otro, las negociaciones orientadas a la liberalización de los flujos comerciales de bienes y servicios a nivel mundial. No casualmente ese debate tomó fuerza cuando se produjo un considerable crecimiento en la configuración de procesos de integración y acuerdos comerciales de diverso tipo [Gráfico I], llegando a configurar un verdadero *spaghetti bowl*<sup>17</sup> de escala planetaria<sup>18</sup>.

---

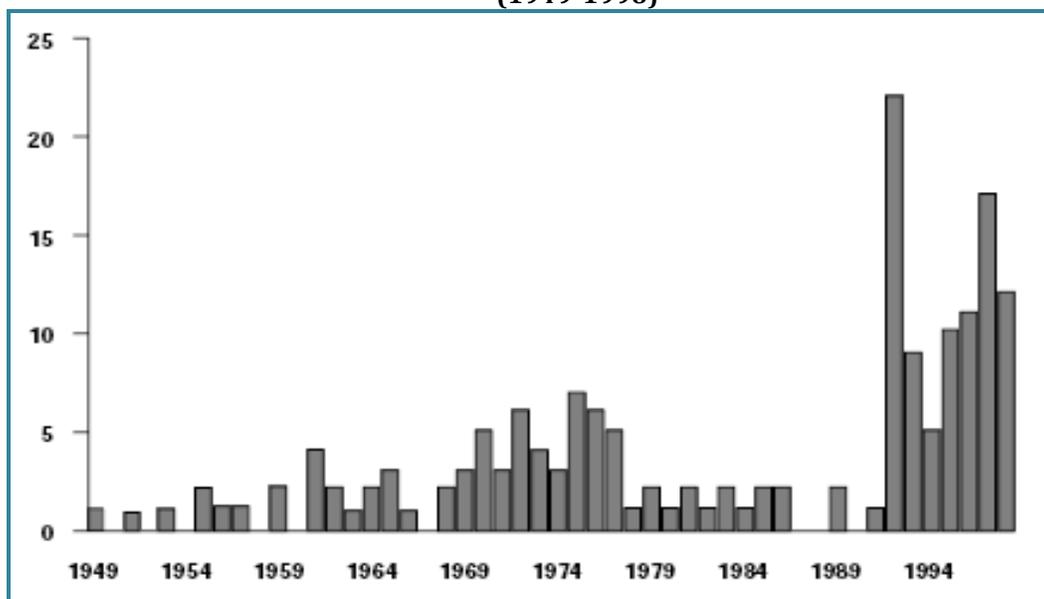
<sup>16</sup> Algunos de los ejemplos para América Latina serían: las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y del *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC); el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1992; el Acuerdo Marco de Cooperación entre Chile y la Comunidad Europea, de 1996; el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y México, de 1997; el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) y Estados Unidos, de 2004, entre otros.

<sup>17</sup> El *spaghetti bowl* evoca una maraña mundial de reglas comerciales preferenciales entrecruzadas (Peña, 2007).

<sup>18</sup> Según datos oficiales, en julio de 2005 sólo había un miembro de la OMC — Mongolia — que no era parte en ningún acuerdo comercial regional.

La multiplicación de acuerdos comerciales regionales generó interpretaciones de las más diversas, desde aquellas que vislumbraban el auge de un regionalismo “abierto y competitivo”, en tanto factor que podía influenciar favorablemente la liberalización del comercio multilateral (el regionalismo como *stepping stone* o *building block*), hasta otras que –alentadas por el provisorio estancamiento de la Ronda Uruguay– concebían a los acuerdos de integración como bloques “entorpecedores” de las relaciones económicas y comerciales internacionales (el regionalismo como *stumbling block*). Además, el nuevo regionalismo no se presentaba como una fuerza uniforme sino que adoptaba formatos de los más variados, desde la integración “de hecho” practicada por los países del sudeste asiático, hasta llegar a procesos de integración “de jure” con gran cobertura y proyección como el caso de la Unión Europea (UE) (Oman, 1994: 28).

**GRÁFICO I**  
**NOTIFICACIONES AL GATT Y A LA OMC DE LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES**  
**(1949-1998)**



Fuente: OECD en base a OMC.

Pese al vaticinio inicial realizado por algunos teóricos y especialistas en relaciones económicas internacionales, una de cuyas expresiones pudo verse reflejada, por ejemplo, en la tesis de Lester Thurow (1993) sobre “La Guerra del Siglo XXI”<sup>19</sup> signada por una batalla económica entre Japón, Europa y Estados Unidos, lo cierto es que los acontecimientos finalmente

<sup>19</sup> Tras la caída del muro de Berlín y la implosión de la URSS, el autor evoca como prólogo de su libro la metáfora del “oso ruso” utilizada por el Presidente norteamericano Ronald Reagan en plena Guerra Fría, y se interroga: “Hay un oso en el bosque, pero nos encontramos con que ese oso se ha marchado (...) ¿Cómo se desarrollarán en el futuro la política, las relaciones comerciales y la sociedad en general después de la desaparición del oso ruso?”.

demonstraron que en la periferia del sistema las fuerzas del regionalismo y el multilateralismo podían confluir si entorpecer las negociaciones en sus respectivas arenas. Es decir, si bien las fuerzas del regionalismo y el multilateralismo podían percibirse como antitéticas o dicotómicas (en el sentido de que uno era un proceso esencialmente centrípeto y el otro centrífugo), siempre que el regionalismo contribuyera a estimular la “competitividad”, también podía verse como una fuerza complementaria del multilateralismo. El regionalismo así entendido se percibía como respuesta y como prototipo para conducir las fuerzas de la globalización. Así, la advertencia para los hacedores de política de los países en desarrollo se podía traducir de la siguiente forma “en la medida en que el regionalismo se utilice como una herramienta para la protección regional no podrá diluir el poder de los entramados oligopólicos y grupos de poder concentrado y se erosionarán sus efectos favorables para incrementar la competitividad en los mercados globales y como herramienta para fortalecer el crecimiento regional” (Oman, 1994: 16).

Según esta concepción, cargada fuertemente de ideología, la liberalización se presenta como la única fuerza capaz de inducir a una mayor capacidad competitiva de las naciones en los mercados internacionales y, por ende, a un mayor “bienestar”. Sin embargo, tal como lo refleja la misma experiencia de las economías centrales, queda demostrado que la protección no es ni ha sido perjudicial. Las medidas proteccionistas no solo pueden derivar en un inútil “efecto de invernadero”, sino también en un ventajoso “efecto incubadora”<sup>20</sup>, como surge, por ejemplo, de la estrategia adoptada por algunos países del sudeste asiático<sup>21</sup>. Reducir el debate en torno a la oposición maniquea entre un proteccionismo pernicioso y una liberalización benéfica solo redundaría en favor de las grandes firmas y corporaciones transnacionales cuya actuación, teóricamente, se pretende discutir.

---

<sup>20</sup> Estos conceptos fueron acuñados por Pablo Bustelo quien sostuvo que “Durante la fase de ISI, Corea del Sur y Taiwán usaron la protección del mercado interno no solo para fomentar el desarrollo de las industrias nacientes sino también como incubadora de sectores exportadores (...) Por el contrario, muchos otros países del Tercer Mundo han usado la protección, no como incubadora de sectores exportadores, sino como un invernadero al amparo del cual han prosperado industrias ineficientes y escasamente competitivas” (Bustelo, 1994: 87-90).

<sup>21</sup> Según Víctor Sukup “la sustitución de importaciones tan excesivamente puesta en el banquillo de los acusados, fue la base inicial de la industrialización de Corea, Taiwán y Malasia. La diferencia esencial fue que en Asia tal política se fue luego suavizando, flexibilizando y combinando de manera eficiente con una estrategia exportadora: se usó -y no se abusó- del argumento de las *infant industries* y se interpretó en una perspectiva dinámica y no estática la teoría de las ventajas comparativas; en América Latina, en cambio, prevaleció -y sigue prevaleciendo, en los años ‘90- la perspectiva estática, después de las desventuras proteccionistas” (Sukup, 2000: 206).

El auge del regionalismo se dio en el mismo momento en el que muchos países en desarrollo adoptaban una marcada orientación hacia el exterior, buscando convertirse en bases de producción para abastecer los mercados mundiales. Sin embargo, la globalización de los mercados financieros no siempre tuvo como correlato simétrico la globalización de las redes de suministros y producción, en dónde una tendencia fue, por el contrario, la llamada “localización global”<sup>22</sup>. El resultado de esta regionalización de la producción, así como del incremento de las presiones proteccionistas en los países centrales (alimentadas por el temor al desempleo y a la caída del nivel de ingresos), fue el interés cada vez mayor de los países en desarrollo por los acuerdos de integración regional. Dicho interés no solo se vio reflejado en la preferencia a unirse a los acuerdos regionales del Norte –sea por intermedio de acuerdos marco de comercio e inversión, o adquiriendo el status de miembros asociados o plenos, sino también en la conformación de sus propios agrupamientos con el propósito de atraer flujos de inversión extranjera directa y solidificar las bases de la negociación bilateral con los países desarrollados y en los foros internacionales (Oman, 1994: 18).

Claro que la comprensión cabal de la interacción entre las fuerzas del multilateralismo y el regionalismo no puede allanarse únicamente bajo el supuesto de que este último es un mero reflejo y cauce de la globalización económica. La concepción “globalista” del regionalismo –que entiende que la tendencia a la conformación de mercados protegidos y bloques comerciales representa una consecuencia no deseada del proceso globalizador, responde a una lectura limitada del fenómeno de la regionalización, escindiendo la economía de la política y dejando fuera del campo de análisis a: los diversos orígenes y tendencias determinantes de cada proceso de integración; las características de cada región en el desigual reparto del poder político y económico mundial; las contradicciones en el seno de cada proceso de integración; y la funcionalidad de acuerdos regionales como base para la competencia política y estratégica mundial. Como sostiene Mario Rapoport (2002: 57)

“La regionalización, que se ha convertido en un signo distintivo del mundo contemporáneo, se articula, sin duda, con la transnacionalización económica en curso. Pero no solo como un reflejo de ella, sino como su contracara, puesto que no está conduciendo en el plano económico a un imperio del capital universalizado, sino al desarrollo desigual y a la diversificación del poder en un mundo multipolar”.

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, si bien la producción para el mercado europeo –de firmas europeas y no europeas– se trasladaba a países de mano de obra barata fuera de Alemania o Francia, era más propensa a reubicarse en Europa del Sur o del Este que en América Latina o Asia.

En este contexto, se puede apreciar que no fue igual la proyección adoptada por el MERCOSUR que por la UE, ya que la imbricación entre el multilateralismo y el regionalismo no actuó de la misma manera en el centro que en la periferia del sistema<sup>23</sup>. Por el contrario, mientras que muchos países en desarrollo liberalizaban sus políticas comerciales y reconvertían sus estrategias de crecimiento con una marcada orientación hacia el mercado externo, la globalización también se alimentaba de fuertes tensiones proteccionistas y barreras no arancelarias en las economías centrales, muchas de ellas articuladas en contra de las economías más débiles, de ahí las dificultades por culminar satisfactoriamente la Ronda Uruguay y, en la actualidad, la Ronda Doha.

Aquí retornamos nuevamente a la falacia de la liberalización, remozada según el “nuevo orden” que se configura tras la finalización de la Guerra Fría y que confirma un giro copernicano en los niveles de interrelación económica entre las naciones. Este “nuevo orden” –permeado por una estructura mundial policéntrica– tuvo como trasfondo un acelerado proceso de globalización inducido, entre otros factores, por nuevas formas de organización de la producción, el extraordinario desarrollo científico-tecnológico, la liberalización e interconexión de los mercados financieros y la reformulación de la división internacional del trabajo. Fue éste el contexto en el que el proceso de formación de espacios regionales de integración económica denominado regionalismo o regionalización adquirió enorme relevancia, poniendo en cuestionamiento la globalización y el multilateralismo. Precisamente,

“El proceso de “regionalización” constituye el modo contradictorio en que se manifiesta la “globalización” de las relaciones económicas internacionales. Se trata de un desarrollo por ahora limitado a la formación de megamercados, asociados, cada uno, a uno de los nuevos polos del poder económico mundial, pero por ello mismo también con evidentes connotaciones políticas y estratégicas. La progresiva integración en *el interior* de dichos espacios convive con una visible acentuación del proteccionismo *entre* los mismos, configurándose así una tendencia hacia la formación de verdaderos bloques económicos rivales, cómo se ha perfilado en el último período con los albores de una “guerra comercial” entre los EEUU y Japón” (Laufer y Spiguel, 1998:2-3).

Paradójicamente, el riesgo de que la integración regional en Europa o América del Norte se convirtiese en un vehículo del proteccionismo, reforzó el interés de los países en desarrollo en fortalecer el sistema comercial multilateral, a la vez que promover nuevos acuerdos de

---

<sup>23</sup> De esta forma, es posible trazar cierto paralelismo entre la influencia del Regionalismo Abierto en el MERCOSUR y en otros procesos de integración regional constituidos entre países del Sur. Para un estudio de caso en el África Subsahariana se puede ver “Neoliberalismo y regionalismo abierto en África subsahariana: la experiencia de la SADC” (Mutti, 2011).

integración regional. En este escenario, el regionalismo asumió formatos diversos, no solo en función de las diferencias habidas –y por haber– entre los tres nodos más importantes de la economía mundial (integración *de jure* en Europa, TLCAN/Iniciativa de las Américas en América del Norte, e integración *de facto* en el Asia-Pacífico), sino también entre el centro y la periferia del sistema internacional, promoviendo una regionalización es función del desarrollo desigual y la amplificación de las bases de competencia y rivalidad internacionales.

De esta forma, las relaciones de poder y la normativa multilateral condicionaron los acuerdos comerciales regionales por intermedio de diversos mecanismos. Básicamente, mediante normas que intentan garantizar su coexistencia con la liberalización de los flujos comerciales a nivel multilateral. Así, según la OMC, los acuerdos comerciales regionales pueden servir de apoyo al sistema multilateral de comercio solo en la medida en que los países negocien normas y compromisos más profundos que aquellos asequibles multilateralmente y allanen el camino para ulteriores acuerdos a nivel multilateral. Son bienvenidos si contribuyen a que los intercambios comerciales entre los países signatarios se desarrollen con mayor libertad, siempre y cuando no erijan mayores obstáculos frente a terceros países. Teniendo en cuenta que los acuerdos comerciales regionales son considerados casos particulares sometidos al principio general de la liberalización del comercio mundial, vemos que si bien la normativa de la OMC los habilita, al mismo tiempo los considera apartados del principio rector de *no discriminación*, en tanto que excepciones a la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF). Los acuerdos comerciales regionales solo comprenden beneficios para los países signatarios en la medida en que reducen y eliminan las distorsiones en la asignación de recursos. Con ello, se enfatizan los perjuicios derivados de la desviación de comercio o de la multiplicación de normativas comerciales que obstaculizan los intercambios, poniendo de manifiesto una ambigüedad que alerta contra determinadas formas de integración y que refleja la complejidad de la articulación entre el multilateralismo y el regionalismo, en el cerco de la competencia entre los intereses nacionales de las grandes potencias.

Muchos de los acuerdos comerciales regionales surgidos en este contexto fueron funcionales a la ofensiva de los países centrales en pos de la apertura de los periféricos. Así, mediante la constitución de acuerdos comerciales, en su mayoría con el formato de zonas de libre

comercio, Estados Unidos y la Unión Europea inducen a los países en desarrollo a asumir compromisos “más profundos” de los asequibles multilateralmente, en función de las divisiones generadas al interior del sistema GATT/OMC. A modo de ejemplo, en los tratados en los que participan Estados Unidos o la Unión Europea (léase, TLCAN, APEC o ALCA) el tratamiento de las normas en materia de inversiones ha sido de especial importancia, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades de la OMC para imponer regulaciones en esas materias y la persistencia de la Unión Europea sobre las denominadas *Singapore issues*<sup>24</sup>, especialmente, en lo que hace a inversiones y políticas de competencia (Ghosh, 2004:6-7).

Para el caso de América Latina, los indicadores demuestran que la región participó muy tempranamente en este juego de fuerzas aperturistas. De un lado, desde mediados de los ochenta a mediados de los noventa, la región redujo unilateralmente el promedio de su arancel externo de más del 40% al 12%, a la vez que tuvo una participación muy activa durante las negociaciones comerciales multilaterales que culminaron en la conformación de la OMC, en 1995. De otro lado, en ese mismo periodo, se constituyeron más de una veintena de acuerdos comerciales regionales. De este modo, si bien aparentemente desplazadas en sentidos contradictorios, las fuerzas “centrífugas” de la globalización coincidieron con las “centrípetas” del regionalismo. En los marcos de estas políticas y con esta direccionalidad, la integración regional se convirtió en parte esencial de un proceso global que incluyó también la liberalización unilateral y la multilateral (Devlin, Estevadeordal, 2001).

En sintonía con las connotaciones de este proceso global, la integración regional latinoamericana dejó de estar diagramada “hacia adentro”, tal como había ocurrido con los esquemas aplicados desde los años sesenta en el marco de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, y pasó a estar condicionada por un contexto general de apertura y liberalización. Si bien en el pasado el centro de gravitación había estado enfocado en el mercado interno, ahora se desplazaba “hacia afuera” en la búsqueda de una mayor complementación económica con el mercado mundial y una mejor inserción internacional. Así, en la medida en que las tendencias neoliberales de la economía mundial se afianzaban y las barreras comerciales se

---

<sup>24</sup> En la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur en 1996, los ministros de los países miembros establecieron tres nuevos grupos de trabajo en materia de: comercio e inversiones, políticas de competencia y políticas de transparencia de compras gubernamentales. Dado que la Conferencia de Singapur empezó el trabajo en dichas áreas, las mismas son comúnmente denominadas *Singapore Issues*. En Sitio Web de la OMC [[www.wto.org](http://www.wto.org)].

convertían en un fuerte obstáculo para la acumulación de capital, comenzaron a promocionarse espacios económicos ampliados que permitiesen la transnacionalización de los procesos productivos, en el marco de una cada vez mayor disociación de la esfera financiera en relación a los movimientos comerciales y a las estructuras de producción (Rapoport y Madrid, 2002: 269).

En este esquema, el neoliberalismo, la herramienta ideológica más importante del centro hegemónico, buscó facilitar la acomodación de las economías nacionales a las tendencias de la globalización, reasignando los recursos con el propósito de recuperar la tasa de ganancia del capital. Como es sabido, si bien durante una primera etapa se nutrió de una visión tecnocrática sustentada en el autoritarismo político, más tarde, en medio de la crisis de la deuda externa, pasó a valerse de gobiernos democráticamente electos, los que adoptaron sus presupuestos en función de las nuevas correlaciones de fuerza surgidas con posterioridad a los regímenes de facto, en las que supieron reacomodarse no solo los sectores conservadores sino también los socialdemócratas. Para lograr su cometido, la nueva matriz ideológica desacreditó las políticas anteriores basadas en el desarrollo auto-centrado, la industrialización por sustitución de importaciones, el pensamiento de la CEPAL y del estructuralismo latinoamericano (Bernal Meza, 2005: 153).

La globalización incluyó así una importante dimensión ideológica alimentada de condicionamientos funcionales a las posiciones dominantes de los países centrales, en un contexto signado por el fin de la bipolaridad y el deterioro relativo de la hegemonía económica y el liderazgo político norteamericano. Efectivamente, con el fin de la Guerra Fría y gracias a la desigual distribución de las distintas variables en las que se ejerce el poder, se detonó una formidable crisis de hegemonía. Este proceso de “difusión del poder” estuvo acompañado, además, de la pérdida de autonomía relativa de los Estados nacionales, una actuación cada vez más protagónica de parte de las grandes empresas multinacionales y del capital financiero y especulativo transnacional, así como por el protagonismo en ascenso de los organismos multilaterales. Claro que el debilitamiento de los Estados, lejos de ser un fenómeno global, involucró fundamentalmente al mundo periférico y subordinado, ya que la contradicción entre países imperialistas y países oprimidos se mantuvo vigente. Es decir, la globalización no supuso la eliminación de las contradicciones entre los países centrales dominantes y los pertenecientes a la periferia del sistema. Las grandes potencias siguieron sustentando políticas y estrategias

acordes a sus intereses nacionales, recurriendo al poder de sus Estados para promoverlos mundial y regionalmente, y rivalizando o acordando en función de esos mismos intereses. Por consiguiente, la idea de que la globalización suponía el debilitamiento del Estado no solo se demostró falsa, sino también interesada, escondiendo una concepción ideológica que pretendía ocultar la verdadera desigualdad entre el centro y la periferia (Laufer y Spiguel, 1998: 10-23). De esta forma, a la bipolaridad característica de la Guerra Fría le siguió la configuración de un mundo “tripolar” en torno a los Estados Unidos, Europa y Japón<sup>25</sup>. La diversificación económica, lejos de representar una merma de poder para los Estados centrales, puso de relieve la entidad de los espacios nacionales de las grandes potencias y su papel como agentes y promotores de la competencia mundial. En contrapartida, se observó un visible debilitamiento del poder de los Estados periféricos y de sus márgenes de autonomía económica (Rapoport, 2002: 41-42).

Resulta entonces ineludible visualizar al concepto de globalización de la mano de un substancial componente normativo que busca convalidar los intereses objetivos de las fuerzas dominantes. Así, vemos que la globalización no solo constituye un sistema de redes mediante las cuales se organiza el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras y el movimiento de personas, sino que es, asimismo, el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen las reglas del juego que articulan el sistema global. De esto se deriva que uno de los principales mecanismos de dominación radique también en la construcción de teorías y visiones que, si bien son presentadas como criterios de validez universal, en realidad son funcionales a los intereses de los países centrales (Ferrer, 2004: 11).

Conforme se fueron consolidando las tendencias anteriormente señaladas, el llamado Regionalismo Abierto pasó a formar parte esencial de la estrategia asumida por los gobiernos latinoamericanos y caribeños para insertarse en la economía mundial en un contexto de globalización neoliberal. En esa transición, los requerimientos de apertura de los países centrales y de los organismos financieros internacionales –en tanto que instrumentos de la organización del

---

<sup>25</sup> Un resultado de la crisis de la década del setenta fue la expansión de la inversión extranjera directa y el proceso de fusión, concentración y asociación de capitales y empresas de las naciones desarrolladas. Sin embargo, tal concentración no constituyó un “imperio global” de multinacionales, sino la conformación de un “mundo tripolar”. En efecto, hacia fines del siglo XX, la mayor parte de las empresas multinacionales tenía su sede y activos principales en 5 países (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Gran Bretaña). En 1995, 168 empresas multinacionales –de las 200 más importantes del mundo, pertenecían a esos países (Rapoport, 2002: 41).

sistema global– tuvieron un papel fundamental. El Regionalismo Abierto fue solo la contraparte del proceso más amplio que se desarrolló en las relaciones económicas internacionales latinoamericanas a partir de la implementación de las políticas promovidas por el “Consenso de Washington”<sup>26</sup>, y resumidas por el mismo Williamson (2002) en tres ejes: políticas macroeconómicas “prudentes”, orientación “hacia afuera” y capitalismo de libre mercado. Precisamente, las medidas que facilitaron el avance del nuevo regionalismo estuvieron sustentadas en los dos últimos ejes, ya que su ejecución solo se tornaba posible en la medida en que se constituía en el marco de la apertura y el desmantelamiento de las estructuras de protección anteriormente prevalecientes. De lo que se trató, en definitiva, fue del reemplazo del modelo de desarrollo anterior sustentado en la protección, la promoción de la industrialización y la sustitución de importaciones, por un nuevo modelo basado en la inserción en la economía mundial a través de la transnacionalización de los mercados nacionales y la extranjerización de los activos públicos y privados de origen nacional. Si bien en la práctica el nuevo enfoque de la integración asumió distintas variantes, reflejando la diversidad de intereses en juego, una constante fue la de garantizar que los acuerdos regionales no entraran en contradicción con la liberalización del comercio global (Bernal Meza, 2005: 159-160). Se ponía en evidencia la adaptación de los modos de integración preconizados a los actores “globalizados”, según las necesidades y reglas impuestas por las fuerzas “globalizadoras” y dominantes.

El “paradigma céntrico” condujo a los países latinoamericanos a adoptar modificaciones en sus relaciones económicas internacionales y a realizar reformas estructurales y de política económica. Así, además de promover la privatización de empresas públicas y la liberalización de los mercados financieros, produjo una drástica apertura comercial con el propósito de eliminar proteccionismos nacionales, mejorar el acceso a los mercados y atraer inversión extranjera directa. Como resultado, de la mano de la firma de numerosos acuerdos comerciales preferenciales, el Regionalismo Abierto coadyuvó a la liberalización comercial unilateral y multilateral, aunque eso representara la reducción de los márgenes para la integración económica. Progresivamente, entonces, se fue moldeando la coexistencia del plano regional con el

---

<sup>26</sup> En su versión original, el Consenso de Washington incluía un conjunto de recomendaciones de reformas para los países latinoamericanos que se podía resumir en el siguiente decálogo, a saber: disciplina fiscal; reorientación de las prioridades del gasto público; reforma impositiva; liberalización de las tasa de interés; tipo de cambio competitivo; liberalización comercial; liberalización de los flujos de inversión extranjera directa; privatización; desregulación; y aseguramiento de los derechos de propiedad (Williamson, 2000).

multilateral, generando una “globalización del regionalismo” en la que, si bien los Estados mantienen la potestad de tomar decisiones unilaterales sobre las reglas del comercio, éstas solo pueden establecerse en tanto sean compatibles con la normativa de la OMC y los acuerdos comerciales regionales ya suscritos. Básicamente, al responder a una visión economicista, el Regionalismo Abierto desafió a los Estados en su capacidad de crear espacios supranacionales en los cuales alcanzar el desafío del desarrollo humano (Osterlof, 2008: 23-32).

Claro que ese economicismo, basado en concepciones que se presentan como verdades universales de “la” ciencia económica, supuso la adscripción a intereses muy puntuales. Es decir, la proyección economicista de ese regionalismo defendió una cosmovisión basada en el pensamiento económico neoliberal. Fue entonces, como resultado de “ese” economicismo, que el nuevo regionalismo se contrapuso a la posibilidad de acceder de manera conjunta a un desarrollo económico regional sustentable e integrado. Vale aclarar este punto pues, a mediados de los años noventa se erigió un “contra-globalismo” básicamente confinado a lo cultural

“Recayendo, a veces involuntariamente, en la reducción del conflicto a ese plano –a lo Huntington- negando sus dimensiones económico-sociales, nacionales e históricas. Estas concepciones se reflejan en forma particular en las ilusiones depositadas en el Mercosur como iniciativa que propendería al desarrollo de nuestra fuerza común y culturas particulares enriquecidas en el intercambio recíproco, en los marcos de una mejor “inserción” o posicionamiento de nuestras naciones en el mundo “global”, a riesgo de quedar “excluidos” de sus presuntos beneficios” (Spiguel, 1996: 214).

Contemplando un viraje de alcance regional en materia de teoría y praxis sobre la integración regional latinoamericana, resulta interesante agregar que, en sintonía con la ausencia de una crítica radical de los fundamentos teóricos neoclásicos y neoliberales por parte del “neoestructuralismo”, la misma CEPAL pasó a definir a la integración regional en los términos del Regionalismo Abierto, a través del documento “El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1994). En un contexto internacional caracterizado por el lento avance de las negociaciones comerciales multilaterales, el fuerte impulso a la integración europea y la creación de una zona de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos y México, la CEPAL sostuvo que se debía promover el Regionalismo Abierto, a partir del fortalecimiento de los vínculos recíprocos entre la apertura comercial y las políticas de desregulación que se habían emprendido a nivel nacional en todos los países de la región. Ese nuevo regionalismo era definido como “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos

preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”. Asimismo, se añadía que “de no producirse ese escenario óptimo, el Regionalismo Abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extra-regionales”.

Tal como lo manifiesta Octavio Rodríguez, uno de los principales exégetas del estructuralismo latinoamericano, dicho documento de la CEPAL será recordado como portador de una preocupación excesiva o tal vez “liberalizante” acerca de los vínculos de la región con el resto del mundo. En función de ello, no es casual que en la actualidad el mismo Rodríguez abogue por “poner un gran énfasis en la cooperación al interior de la región -entre todos los países de la misma- tendiente a mejorar las condiciones industriales y productivas del conjunto. Y a acompañar esta elección con una geopolítica incisiva, que altere las condiciones de negociación de ese conjunto con los centros y otros países avanzados” (Rodríguez, 2008).

La integración vigente en los países latinoamericanos desde los años noventa contribuyó a establecer una interdependencia económica impulsada, básicamente, por las señales del mercado. Las carencias de este modelo son múltiples, algunas de las cuales pueden explicarse a partir de la ausencia de instituciones comunitarias, la debilidad en los mecanismos de solución de diferencias, la presencia de normativas que no se incorporan o no se aplican a las legislaciones nacionales, la falta de coordinación macroeconómica o de armonización de políticas sectoriales, por no mencionar la inexistencia de mecanismos que resuelvan asimetrías regionales e impidan comportamientos pro-cíclicos en los flujos comerciales como respuesta a las problemáticas que agravan las desigualdades en la distribución de los costos y los beneficios de la integración y le restan apoyo social a estos procesos. A lo anterior se agrega la subsistencia de tendencias centrífugas en detrimento del avance de verdaderas agendas regionales. Así, salvo excepciones, se asiste a una débil proyección político-estratégica que tiende a fragmentar a la región y conduce a que los distintos programas políticos y económicos implementados generen diferencias aún más marcadas entre los países latinoamericanos (Altmann, Rojas, 2008: xvi).

Todas estas limitaciones se articularon en torno a un modelo dominante de integración económica dirigido a conformar, por intermedio de la liberalización y la desregulación, un mercado ampliado para la inversión extranjera y la operatoria de los grandes grupos oligopólicos nacionales y transnacionales. Cuando en los años cincuenta y sesenta la CEPAL planteaba la necesidad de promover la integración latinoamericana para alcanzar el desarrollo a través de la sustitución de importaciones, las condiciones eran muy diferentes. Como se pudo observar anteriormente, en aquella época, se argumentaba en favor de una estrategia que permitiera ensanchar los mercados a través de la integración comercial y económica entre países vecinos. Uno de los fundamentos más poderosos era que, a través de la integración, se lograría inducir una mayor inversión, especialmente, en actividades industriales. A través de la integración comercial y la industrialización, se podría romper el círculo de la pobreza y el subdesarrollo. Pese a los esfuerzos desplegados, en la práctica, esa integración no pudo lograrse y los actores económicos continuaron teniendo una visión netamente orientada a los mercados nacionales. En la actualidad, medio siglo después de aquellos exhortos, se asiste a un proceso en el cual los principales actores beneficiarios de la integración son los grupos empresariales regionales de proyección multinacional o las empresas transnacionales de capital extranjero. La integración abarca fundamentalmente, o bien actividades financieras, comerciales, de servicios o desarrollos inmobiliarios, o bien la complementación al servicio de la maximización de beneficios de los monopolios de capital extranjero. De esta forma, si bien es cierto que se intensificó el proceso de integración comercial y financiero, también es cierto que la visión de esos actores en la proyección de la integración regional es limitada y responde a los intereses propios de la actividad privada (Naranjo, 2008: 3-9).

## CAPÍTULO II

---

### **EL MERCOSUR EN LOS INTERSTICIOS DEL REGIONALISMO Y EL MULTILATERALISMO**

#### **LA METAMORFOSIS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN**

Desde fines de la década del ochenta el contexto regional estuvo caracterizado por profundas transformaciones vinculadas no solo a la instauración y consolidación de regímenes democráticos, sino también al desarrollo de programas de apertura económica y reforma estructural. En consonancia directa con estas transformaciones, los países latinoamericanos fueron adoptando una nueva concepción acerca de la integración regional. En efecto, la integración dejó de estar orientada “hacia adentro”, como había ocurrido con los esquemas aplicados en América Latina desde los años sesenta en el marco de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, y pasó a estar reorganizada en base a políticas de apertura y liberalización. El MERCOSUR no escapó a toda esa metamorfosis, experimentando alteraciones sustanciales en la forma de encarar el proceso de integración regional, pasando de la gradualidad a la automaticidad y dejando de lado los mecanismos que se definían por la búsqueda de una integración sustentable. En la ejecución de estos cambios tuvo una influencia decisiva el cambio de paradigma analizado en el capítulo anterior. En efecto, a través de las presiones ejercidas por los países centrales y los organismos internacionales afines a sus intereses, el nuevo pensamiento hegemónico no solo orientó y convalidó el viraje de las políticas económicas adoptadas por los gobiernos de la región, sino también, el cambio de la misma morfología del proceso de integración.

## DE LA GRADUALIDAD A LA AUTOMATICIDAD: EL PICE Y EL ACTA DE BUENOS AIRES

A mediados de la década del ochenta, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>27</sup>, los gobiernos de Argentina y Brasil comenzaron a diseñar el proceso de integración económica que más tarde desembocó en lo que se conoce como MERCOSUR. En ese momento, la integración regional era vista no solo como un mecanismo para recuperar el crecimiento, en el marco de una “década perdida” signada por el estancamiento económico, sino también como una estrategia tendiente a consolidar los recientemente conquistados regímenes democráticos, superar el tradicional antagonismo intraregional y la marginalización internacional (Hirst,1999: 58).

En noviembre de 1985, los presidentes de Argentina y Brasil, Ricardo Alfonsín y José Sarney, respectivamente, firmaron la Declaración de Iguazú<sup>28</sup> con el compromiso de encausar el hasta entonces casi inexistente proceso de integración bilateral mediante la cooperación económica y la intensificación del comercio. Al año siguiente, ambos gobiernos suscribieron el Acta de Cooperación e Integración Argentino-Brasileña<sup>29</sup>, el Acta de Amistad Argentino-Brasileña y diversas declaraciones, protocolos y acuerdos, mediante los cuales quedó establecido el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE)<sup>30</sup>, fundado en los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del empresariado en la ejecución del programa, principios fundacionales que tendrían vigencia en los sectores económicos fundamentales para una integración intraindustrial (Ferrer, 2006:56).

En el marco del PICE se firmaron 24 Protocolos: algunos de los más relevantes fueron el de Bienes de Capital, Trigo, Complementación de Abastecimiento Alimentario, Expansión del Comercio, Siderúrgico, Industria de la Alimentación y Automotriz<sup>31</sup>. El primer protocolo

---

<sup>27</sup>En 1980 los Estados de la ALALC crearon la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que vino en su reemplazo. Con el objetivo final de configurar un mercado común latinoamericano, se establecieron tres tipos de mecanismos: una preferencia arancelaria regional, acuerdos de alcance regional, y acuerdos de alcance parcial.

<sup>28</sup>Declaración de Iguazú, Foz de Iguazú, 30 de Noviembre de 1985.

<sup>29</sup>Acta para la Integración Argentino-Brasileña, Buenos Aires, 29 de julio de 1986.

<sup>30</sup>Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, Brasilia, 10 de diciembre de 1986.

<sup>31</sup>Protocolo sobre bienes de capital (n° 1); protocolo sobre trigo (n° 2); protocolo de complementación de abastecimiento alimentario (n° 3); protocolo sobre expansión del comercio (n° 4); protocolo sobre empresas binacionales (n° 5); Protocolo sobre

concluido fue el de bienes de capital. La elección de este sector no fue casual, ya que el mismo era visto como una fuente potencial de complementación intra-sectorial, demandante de mano de obra especializada, con predominio de pequeñas y medianas empresas y con vastas posibilidades de cooperación tecnológica (Bouzas y Fanelli, 2001:149).

El PICE preveía un enfoque de la integración basado en políticas sectoriales, mediante negociaciones de preferencias comerciales producto a producto, reglamentadas por medio de protocolos específicos enfocados hacia las áreas consideradas estratégicas para promover el desarrollo industrial de ambas economías. El objetivo era estimular un crecimiento del comercio bilateral equilibrado, estableciendo mecanismos para fomentar su complementación intra-sectorial. El gradualismo (reflejado en la inexistencia de plazos para cumplir los objetivos, acuerdos parciales y listas positivas de concesiones) y la flexibilidad (mediante la posibilidad de revertir concesiones o implementar medidas compensatorias) apuntaban a permitir una reestructuración productiva con el menor costo posible (Bouzas y Fanelli, 2001:148). La propuesta del PICE suponía “unirse para crecer”, a través de la formulación de una alternativa de desarrollo que fuese, simultáneamente, selectiva (negociaciones por sector y por producto) y multidimensional (excediese los intercambios comerciales), mediante un programa de integración económica y de cooperación frente a los desafíos tecnológicos en puerta, que contemplaba, además, aspectos culturales referidos a la industria editorial, cinematográfica, televisión, entre otros (Alimonda, 1992).

El PICE y los protocolos sectoriales contribuyeron a restablecer el intercambio comercial bilateral a los niveles previos a la crisis de la deuda. Este crecimiento fue particularmente importante en los sectores y actividades en las que se negociaron protocolos sectoriales: bienes de capital, equipo de transporte y productos alimenticios. Para la Argentina, el crecimiento de las exportaciones a Brasil se concentró en las manufacturas de origen industrial, las que entre 1985 y 1988 aumentaron en casi 170%, impulsadas por máquinas-herramientas, maquinarias y equipos,

---

asuntos financieros (n° 6); protocolo sobre fondo de inversiones (n° 7); protocolo sobre energía (n° 8); protocolo sobre biotecnología (n° 9); protocolo sobre estudios económicos (n° 10); protocolo sobre información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas (n° 11); protocolo sobre cooperación aeronáutica (n° 12); protocolo siderurgia (n° 13); protocolo transporte terrestre (n° 14); protocolo transporte marítimo (n° 15); protocolo comunicaciones (n° 16); protocolo cooperación nuclear (n° 17); protocolo cultural (n° 18); protocolo de administración pública (n° 19); protocolo sobre moneda (n° 20); protocolo sobre industria automotriz (n° 21); protocolo sobre industria de la alimentación (n° 22); protocolo regional fronterizo (n° 23); protocolo sobre planeamiento económico y social (n° 24).

plásticos, metales básicos y productos de celulosa-papel. Entre 1984 y 1988 las manufacturas de origen industrial pasaron de representar un 17.7% a más del 45% de las exportaciones totales a Brasil. En lo que hace a las exportaciones de manufacturas brasileñas a la Argentina, las mismas no registraron cambios significativos en su composición, pasando de un 67.4% en 1984 un 70.9% en 1988. El comercio intraindustrial entre ambos países también creció significativamente durante la segunda mitad de la década de los ochenta. Si se consideran los productos manufacturados, el aumento fue del 22.2% en 1984 al 57.4% en 1990. Este comercio se encontraba concentrado en las actividades industriales en las que prevalecen economías de escala y productos diferenciados (productos químicos, y maquinaria y material de transporte) (Bouzas y Fanelli, 2001: 153-155).

La implementación del programa no estuvo exenta de dificultades, las que se derivaron, fundamentalmente, de la falta de acompañamiento por parte de los grupos empresarios y el escaso entusiasmo de la clase trabajadora y los sectores medios, entre otros factores. Como sostiene Andrés Musacchio (2007: 9),

“Las estrategias de acumulación y circulación del capital en Argentina y Brasil no tendían a constituir un circuito de gran densidad y, por lo tanto, quitaban buena parte de la base de sustentación al proyecto, del cual sólo podían sacar partido algunas firmas transnacionales muy acotadas en cantidad [...] Aunque algunas reticencias fueron cediendo con el transcurso del tiempo, la crisis económica terminó diluyendo el impulso inicial. La corta vigencia de este proceso y su carácter embrionario no son suficientes como para advertir que se hubiese puesto en marcha la conformación de un sistema productivo regional. Sin embargo, un despliegue más intenso y prolongado podría haber derivado en una base de sustentación de mayor firmeza para sostener una nueva estrategia de desarrollo”.

La ausencia de una base de sustentación al proyecto, sumado al agravamiento de las condiciones macroeconómicas y la inminencia de los recambios presidenciales, hicieron que el programa fuera perdiendo prioridad en las agendas políticas de ambos gobiernos. Sin embargo, en noviembre de 1988 los mandatarios salientes decidieron hacer una última apuesta en favor de la integración y suscribieron, en Buenos Aires, lo que sería piedra fundacional del MERCOSUR, a saber, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD)<sup>32</sup> para la conformación de un espacio económico común entre ambos países. Si bien el tratado y los acuerdos específicos debían aplicarse de acuerdo a los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría,

---

<sup>32</sup> Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1988.

para permitir una adaptación progresiva a las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica, la remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios tenía que alcanzarse en un plazo máximo de diez años. Para lograr ese objetivo, se acordó continuar con la metodología de los protocolos sectoriales iniciada en 1986 al tiempo que se le asignó una mayor importancia a la coordinación de las políticas macroeconómicas.

A pesar de las intenciones manifiestas con el tratado de 1988, el proceso de integración argentino-brasileño no pudo escapar a las tendencias regionales de fines de la década del ochenta. Así, como consecuencia de las corrientes de apertura externa en las políticas económicas de la región, el *modus operandi* de la integración experimentó una rápida transformación. En este sentido, como sostiene Germánico Salgado (1993), vemos que

“La crisis de la deuda externa ha marcado a América Latina de manera más profunda de lo que podía esperarse de una restricción financiera, por severa que ella fuese. Ha cambiado radicalmente no sólo la concepción de las políticas gubernamentales sino los objetivos y las formas de las instituciones que poco a poco se habían erigido en el pasado. Una de ellas es la integración económica. Esta se propone ahora finalidades distintas a las que antes perseguía y se apoya en fórmulas que tienen muy poco en común con las que regían a principio de la década de los 80”.

De esta forma, en sintonía con el recambio presidencial en Argentina y Brasil, las nuevas orientaciones de política económica y el realineamiento de las relaciones exteriores de ambos Estados, los criterios y las modalidades para llevar adelante el proceso de integración regional fueron sustancialmente modificados. Tal como lo refiere el Acta de Buenos Aires<sup>33</sup>, suscripta en julio de 1990 por los flamantes presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Melo, se decidió adelantar la fecha para el establecimiento de un mercado común al 31 de diciembre de 1994, poniendo especial énfasis en las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, como metodologías primordiales para la formación del mercado común. Aun cuando el acta contemplaba la posibilidad de continuar utilizando los protocolos sectoriales, “en la práctica el núcleo de proceso integracionista pasó a ser el desmantelamiento de las barreras al comercio recíproco” (Ferrer, 2006:57). De la mano de estas transformaciones, sumados a la iniciativa Paraguay y Uruguay, en 1991 se suscribió el Tratado de Asunción, por medio del cual se crea el MERCOSUR. Allí, los cuatro países acordaron el establecimiento de un mercado común al cabo de un período de cuatro años, incluyendo la libre circulación de bienes, servicios y factores

---

<sup>33</sup> Acta de Buenos Aires, Buenos Aires, 6 de julio de 1990.

productivos a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias y de cualquier otra medida equivalente; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común frente a terceros Estados o agrupaciones de Estados, así como la coordinación de las posiciones asumidas en los foros económicos comerciales regionales e internacionales; la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes (de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones, entre otras) a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes; y el compromiso de armonizar las legislaciones de los Estados partes en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración<sup>34</sup>.

**CUADRO I**  
**TRATADO DE ASUNCIÓN**  
**PRINCIPALES INSTRUMENTOS PARA LA CONSTITUCIÓN DEL MERCADO COMÚN:**

**Programa de Liberación Comercial:** mediante rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario (Anexo I);

**Coordinación de políticas macroeconómicas:** a realizarse gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior;

**Arancel externo común (AEC):** para incentivar la competitividad externa de los Estados Partes (complementado luego a partir del “Cronograma de las Leñas” y la Decisión CMC 01/92);

**Acuerdos sectoriales:** para optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y alcanzar escalas operativas eficientes.

*Fuente: elaboración en base al Artículo V del Tratado de Asunción.*

Si bien hubo cierta continuidad entre el PICE y el MERCOSUR, existen marcadas diferencias en cuanto a la filosofía, los instrumentos y la metodología implicados en ambos casos. Así, mientras que el PICE buscaba la complementación industrial y comercial mediante la especialización en nichos y líneas de productos por medio de protocolos sectoriales, el MERCOSUR aspiró a crear un mercado ampliado que permitiera atraer las corrientes de

---

<sup>34</sup> Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Asunción, Paraguay, 26 de marzo de 1991

inversión y de comercio global en un contexto internacional signado por las dificultades de la Ronda Uruguay del GATT. Mientras que en el primero, la gradualidad en los cambios y la flexibilidad en los tiempos aseguraban un recorte en el universo de bienes mediante la conformación de “listas positivas”, en el segundo se puso en marcha el Programa de Liberalización Comercial (PLC) (Anexo I del Tratado de Asunción) con el objetivo de liberalizar todo el comercio de bienes intrazona de manera automática, lineal y progresiva<sup>35</sup> (Botto y Quiliconi, 2007:209). Mientras que en los albores del MERCOSUR se plantearon mecanismos que contemplaban la creación de comisiones sectoriales y modalidades de trabajo para coordinar el proceso y evitar efectos perjudiciales sobre los sectores menos preparados para enfrentar los desafíos de un mercado regional, con el Tratado de Asunción el proceso de integración se orientó sobre la base de criterios generales, buscando acelerar el ritmo de la integración y tratando de imponer una condición de mercado generalizada e indiferente a muchas de las necesidades de empresas y sectores específicos. En suma, a partir de 1990, la integración pasó a tener un plazo determinado y perdió su carácter selectivo, al tiempo que los Estados nacionales restringieron su función reguladora y se limitaron a dejar actuar a las fuerzas de mercado. Esta adhesión al “paradigma céntrico” provocó cambios decisivos en la estrategia de integración en favor un nuevo criterio afín a las corrientes ideológicas que predominaban en los nuevos gobiernos que habían llegado al poder tanto en la Argentina como en Brasil, y que acompañarían el proceso de las reformas neoliberales.

De esta forma, se intentó crear un mercado regional sin más herramientas que los acuerdos de política global, que en una primera etapa fueron básicamente de orden arancelario. Esa típica visión ortodoxa contravenía las demandas naturales de un proceso de integración profundo y lo distanciaba también de la estrategia aplicada para forjar la Unión Europea. Asimismo, el retiro del Estado fortaleció el poder de negociación de los grandes oligopolios y redujo el de los agentes más pequeños (Schvarzer, 1999).

Siguiendo a Andrés Musacchio (2007: 11),

“La nueva perspectiva de un modelo de desarrollo inscripto en la búsqueda de una inserción externa basada en las ventajas comparativas estáticas, se diferenciaba

---

35 Este mecanismo se implementa a partir de la firma del Tratado de Asunción, partiendo de un piso del 40% de preferencias comerciales y poniendo en marcha un cronograma de reducciones arancelarias automáticas para llegar al 31 de diciembre de 1994 con un arancel cero intra-zona.

drásticamente de los modelos anteriores (...) El avance de la integración no era pensado como un proceso de desarrollo interno y de reestructuración competitiva frente al avance de otras regiones, sino como un proceso que acelerase la vinculación con las grandes potencias de manera articulada y subordinada. No se trataba, así, de una alianza ofensiva y defensiva, como habitualmente se consideró a la integración, sino como un paso intermedio hacia la imbricación en mercados ubicados fuera de la región, a partir de mayor apertura y liberalización”.

El énfasis en el mercado redujo la propuesta de integración a la más pura tradición ortodoxa, marginando el interés original de buscar alternativas conjuntas de desarrollo. Así, en un contexto internacional de posguerra fría y de la Iniciativa para las Américas, el proyecto del MERCOSUR terminó reafirmando la opción neoconservadora del Estado mínimo, impuesta a nivel nacional y reproducida en la integración regional, constituyéndose en un dispositivo regional de armonización de espacios económicos de cara a su integración en el área de hegemonía comercial de Estados Unidos (Alimonda, 1992).

En este sentido, es válido mencionar que si bien existieron críticas a la “ortodoxia”, señalando los déficits del proceso en materia de integración política, social o cultural, las mismas generalmente reflejaban cierto grado de consenso en el orden económico sin cuestionamientos al tipo de integración que se realizaba. Tal como lo señala Claudio Spiguel (1996: 215)

“No se trata de que el MERCOSUR falle por su enfoque “economicista”, imponiendo la necesidad de correlatos integradores en lo político y cultural. Se trata de cuáles son las determinaciones económicas y políticas que hoy lo promueven y articulan y que resultan contradictorias con las necesidades de nuestros pueblos y naciones, entre ellas la de una auténtica “integración” y unidad basada en la independencia y soberanía”.

## **EL MERCOSUR SEGÚN EL REGIONALISMO ABIERTO**

El MERCOSUR surgió formalmente anclado en el Regionalismo Abierto y en un contexto signado por el Consenso de Washington y el impulso de las reformas neoliberales propuestas a principios de los ochenta por los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, cuyos intereses –tras la implosión de la URSS y las nuevas relaciones de fuerza en el contexto de la reunificación del mercado mundial, se expandieron bajo diversas modalidades. Si bien en un principio el proceso de integración fue concebido como un instrumento destinado a promover una política de sustitución de importaciones a escala ampliada, con especialización

sectorial y apertura limitada, posteriormente, la búsqueda de complementación en la que se afirmó el interés de grandes grupos económicos y empresas transnacionales, sobre todo europeas, se combinó con las políticas de apertura generalizada a las inversiones extranjeras y al mercado mundial. Como sostienen Mario Rapoport y Claudio Spiguel (2005:81),

“Restringido en lo esencial a una zona de libre comercio y sobre la base de estos condicionamientos políticos y económicos, el MERCOSUR podía quedar reducido a un ámbito amplificador de pugnas transnacionales a través de las alianzas extraregionales de los países miembros y erosionado frente a la política hemisférica de Estados Unidos y su iniciativa sobre la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA)”.

Las fuerzas centrífugas de la globalización se manifestaron con gran vigor dentro del espacio regional. Conforme se fueron consolidando las políticas de apertura y desregulación de los mercados, privatizaciones y reducción de la acción pública, se fue imponiendo un MERCOSUR según el Consenso de Washington, el que lo ubicó como un área de preferencias comerciales transitorias dentro de la cual los mercados pudieran reflejar las fuerzas de la globalización del orden mundial. En conjunto, la crisis de la deuda, los procesos de ajuste, la apertura de la economía y la revaluación de los tipos de cambio tuvieron efectos negativos sobre la actividad industrial y la competitividad de las actividades no tradicionales, haciendo que el comercio exterior de la subregión conservara la tendencia estructural al desequilibrio, agravada por la desregulación financiera en condiciones de alto endeudamiento externo y dependencia de capitales a corto plazo<sup>36</sup> (Ferrer, 2006:109).

De esta forma, se fue estructurando un MERCOSUR de “baja intensidad”, en el que los Estados circunscribieron su función reguladora a la mera liberalización de los intercambios comerciales y a la identificación y asignación de grandes beneficios a los sectores económicos de mayor envergadura y concentración, dejando de lado aquellos objetivos orientados a una integración “sustentable”, para el bienestar de la sociedad en su conjunto. La política económica comenzó a girar en función de la defensa de esos grandes intereses y de la adecuación del MERCOSUR a los cánones internacionales en materia de integración regional. Se imponía así un MERCOSUR según los postulados del Consenso de Washington y el “paradigma céntrico”.

---

<sup>36</sup>La ausencia de un tipo de cambio competitivo fue el único punto del decálogo del Consenso de Washington que no fue cumplido por los países que siguieron estrictamente los principios neoliberales. En lo que hace a la tendencia estructural al desequilibrio en materia de comercio exterior, la misma responde a la pérdida de participación, en la producción y en el comercio mundial, de los alimentos, materias primas y manufacturas tradicionales, mientras que la demanda interna de bienes no tradicionales de alto contenido tecnológico tiende a crecer más que el ingreso y las exportaciones.

En franca oposición a las características del MERCOSUR “según el Consenso de Washington”, en Ferrer (2006) se vislumbra la posibilidad de que los países de la región puedan alcanzar otro tipo de integración. La “integración sostenible” contiene una serie de atributos afines a la épica autonomista e independentista que supo inspirar a los grandes próceres de nuestra región. De entre los objetivos de esta “otra” integración posible sobresalen los de: consolidar políticas activas de desarrollo; integrar el espacio subregional; liberalizar progresiva y respetuosamente los tiempos de la integración regional; estimular la competitividad y las exportaciones en función de las ventajas competitivas dinámicas; evitar la creación de rentas espurias y desalentar los capitales especulativos; resolver las insuficiencias e imperfecciones de los mercados; promover los sistemas nacionales de ciencia y tecnología y aumentar los recursos para I&D; disolver la relación *centro-periferia* y la injusta división internacional e intraregional del trabajo; entre otros. Para visualizar comparativamente los rasgos, conceptos e información que caracterizan a la integración “según el Consenso de Washington” y “según la integración sostenible”, así como el contraste existente entre sus respectivos propósitos y mecanismos, ver Cuadro II.

En los primeros convenios entre Argentina y Brasil, las políticas sectoriales, la convergencia de las políticas nacionales de desarrollo y un intercambio comercial equilibrado, eran el instrumento fundamental para la integración, sobre todo en las áreas consideradas estratégicas, como bienes de capital y desarrollo tecnológico. Sin embargo, posteriormente, los acuerdos de Menem y Collor de Melo, suplantaron ese acercamiento gradual a la integración por la liberación automática de todo el universo arancelario. En este punto, coincidimos con Ferrer (2006: 99) en que los acuerdos sectoriales,

“Siguen siendo instrumentos clave e insustituibles para avanzar en la integración intraindustrial en los sectores económicos principales. Ellos son esenciales para lograr una división regional del trabajo, localización de inversiones, generación de empleo y cambio tecnológico compatibles con la expansión del sistema y el interés de todos sus socios. La experiencia alcanzada en el sector automotriz debería extenderse, pues, a otros sectores críticos como bienes de capital y el complejo electrónico informático”.

<b>CUADRO II MERCOSUR</b>	
<b>SEGÚN EL CONSENSO DE WASHINGTON</b>	<b>SEGÚN LA INTEGRACIÓN SOSTENIBLE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las fuerzas del mercado operan libremente dentro de las preferencias comerciales establecidas por el MERCOSUR;</li> <li>▪ Los países miembros mantienen políticas inspiradas en la tradición neoclásica;</li> <li>▪ El Estado se limita a asegurar los derechos de propiedad y a no interferir en las transacciones entre particulares;</li> <li>▪ El margen de preferencia estipulado por el AEC es una breve etapa en el tránsito hacia la plena incorporación en la economía mundial;</li> <li>▪ Los vínculos externos del MERCOSUR se organizan conforme a las <i>ventajas comparativas estáticas</i>;</li> <li>▪ La desregulación financiera cumple un papel crucial;</li> <li>▪ La asignación de recursos financieros y la acumulación de capital es resuelta por el mercado;</li> <li>▪ El mercado también determina la política de distribución del ingreso y de empleo;</li> <li>▪ El Estado puede introducir correctivos siempre que no obstaculicen el normal funcionamiento del sistema;</li> <li>▪ La estrategia neoliberal refuerza la especialización en productos primarios y tiende a acrecentar la brecha de contenido tecnológico de las exportaciones e importaciones;</li> <li>▪ Predomina una asociación a la división internacional del trabajo que reedita la relación <i>centro-periferia</i>;</li> <li>▪ Se excluyen las políticas comunitarias activas de desarrollo sectorial y tecnológico, incluyendo el crédito orientado y los subsidios para actividades específicas;</li> <li>▪ La división del trabajo intraregional en torno a las ventajas comparativas estáticas reproduce dentro de la región el modelo <i>centro-periferia</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las preferencias establecidas por el AEC, configuran un espacio reservado para concertar políticas activas de desarrollo;</li> <li>▪ Las preferencias comerciales aseguran la integración del espacio subregional y la competitividad de la producción del MERCOSUR en los mercados mundiales;</li> <li>▪ La liberalización comercial con los centros desarrollados es progresiva y respeta los tiempos de la integración regional;</li> <li>▪ El tipo de cambio estimula la competitividad y el crecimiento de las exportaciones;</li> <li>▪ Los vínculos con el exterior se organizan en torno a las <i>ventajas competitivas dinámicas</i> que amplían el potencial exportador;</li> <li>▪ Se evita la creación de rentas espurias, incluyendo las generadas por la combinación de desregulación financiera, apertura y sobrevaluación cambiaria;</li> <li>▪ Los capitales especulativos son desalentados;</li> <li>▪ La inversión privada es el motor del crecimiento en el contexto de políticas activas que resuelven las insuficiencias e imperfecciones de los mercados;</li> <li>▪ Se promueven el crédito dirigido y los subsidios;</li> <li>▪ Los sistemas nacionales de ciencia y tecnología son piezas fundamentales;</li> <li>▪ Respaldo a la transformación estructural de la economía y al aumento de recursos en I&amp;D;</li> <li>▪ La relación <i>centro-periferia</i> se disuelve con la transformación de la composición del comercio exterior del MERCOSUR;</li> <li>▪ Cierre de la brecha del contenido de conocimiento de las importaciones y exportaciones de la subregión en un sistema de especialización intraindustrial con el resto del mundo;</li> <li>▪ División del trabajo intraregional basada en la especialización intraindustrial y en las ventajas competitivas dinámicas.</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia en base a Ferrer (2006).*

En este sentido, la integración “profunda” que alcanzó la UE puede contrastarse con la integración “superficial” del MERCOSUR, fundamentalmente en términos de las fuertes evidencias de especialización intraindustrial en las actividades manufactureras, lo que posibilitó

la explotación de economías de escala y beneficios de racionalización de la producción en respuesta a su intensificación<sup>37</sup> (Nagarajan, 1998: 260).

En los acuerdos de Alfonsín y Sarney, los gobiernos de ambos países estaban preocupados por las dificultades frente a las cuales una posición negociadora conjunta podía fortalecerlos (deuda, vulnerabilidad externa, condicionantes impuestos por los acreedores internacionales, etc.); sin embargo, durante los gobiernos de Menem y Collor de Mello se estableció una estrategia radicalmente diferente, gestionando –sobre todo en el caso de la Argentina- un proyecto de vinculación subordinada al orden mundial en función de las políticas de extranjerización de los principales sectores de la actividad económica. Así entró a jugar un papel importante el MERCOSUR según el Consenso de Washington y el modelo del Regionalismo Abierto, buscando fortalecer las ventajas comparativas dentro del espacio regional y teniendo como objetivo principal la apertura del comercio exterior. Como resultado, la integración sectorial intraindustrial originalmente propuesta terminó siendo reemplazada por la liberalización lineal y automática de los intercambios comerciales. Los intereses del sector privado asumieron la conducción principal del proceso de integración y el MERCOSUR se convirtió en un fenómeno básicamente comercial. De esta forma, amparadas en la desregulación de los mercados que facilitó la reorganización espacial de los procesos productivos a escala regional, las multinacionales adquirieron un papel protagónico y sus filiales en la región especializaron su producción basándose en el comercio intra-firma y logrando un elevado grado de complementación productiva en el contexto de sus estrategias mundiales, como fue el caso de la industria automotriz<sup>38</sup> (Rapoport, 2007: 820).

---

<sup>37</sup> Según Lawrence (1997), una vez que los aranceles al comercio intraregional son eliminados, deben reconciliarse las diferentes políticas regulatorias nacionales. La integración es “superficial” cuando las políticas regulatorias son administradas y determinadas a nivel nacional, otorgándose a los bienes y a las empresas de los socios un tratamiento nacional no discriminatorio. En cambio, la integración es “profunda” cuando está basada en la adopción de normas y políticas comunes, así como de mecanismos de implementación supranacionales.

<sup>38</sup> Las empresas transnacionales lideraron otros rubros del comercio intraregional, tal como lo demuestran las exportaciones argentinas de material de transporte, combustibles y cereales al bloque durante gran parte de los años noventa. Las firmas medianas y pequeñas tuvieron, en una escala mucho menor y con un volumen más pequeño, su propia área de acción referida a otros bienes, generando impactos microeconómicos positivos y la constitución de empresas conjuntas. En este contexto, las firmas multinacionales provenientes de los países industrializados, fundamentalmente europeas y norteamericanas, también lideraron el sector de la inversión extranjera directa, en donde las inversiones intra-MERCOSUR fueron mucho menos significativas y no tuvieron la magnitud del intercambio comercial; aunque en 1997 el monto total de las inversiones realizadas recíprocamente entre Argentina y Brasil llegaron a los 1.000 millones de dólares (Rapoport, 2007: 821-822).

Si bien tanto las automotrices argentinas como las brasileñas comenzaron a participar del MERCOSUR con un nivel bastante avanzado de integración e intercambio de piezas, autopartes y vehículos, el mercado integrado contribuyó a que se produjeran nuevas estrategias de inversión y producción entre las principales firmas radicadas en la región<sup>39</sup>. En este sentido, resulta ilustrativo y contradictorio a la vez el hecho de que la industria automotriz se prácticamente el único exponente de la complementación productiva intra-firma a escala regional dentro del MERCOSUR, sobre todo, en la medida en que la misma se favorece de un mercado cautivo con ganancias que redundan esencialmente en beneficio de empresas multinacionales en las que se encuentra organizado el sector, cuyas casas matrices receptoras de dividendos están asentadas en el exterior. Cómo sostiene Bernal Meza (2007:828),

“En este tema aún hay un debate. Según algunos economistas, fueron un factor clave las presiones de las grandes empresas transnacionales –fundamentalmente las del sector automotor- para que los gobiernos establecieran mecanismos que permitieran la ampliación y luego la especialización de los mercados nacionales de Brasil y Argentina. Esta visión tiene su razón de ser en la circunstancia de que los grandes acuerdos intra-sectoriales fueron y siguen girando en torno a dicho sector”.

Aquí se pone de manifiesto el papel de los oligopolios extranjeros en los países de la región, con su enorme predominio histórico sobre las grandes ramas y resortes de la economía, y su gran peso en la sociedad y el Estado. Para el caso de la Argentina, se pone asimismo de relieve la actuación desempeñada por parte de una burguesía “intermediaria”, propietaria de grandes empresas nacionales que crece de modo subordinado a los capitales extranjeros, y cuyo objetivo es avanzar “en asociación y en pugna con otros intereses imperialistas y sus socios locales” sobre el control de la economía y el Estado. El carácter dependiente de la región se manifiesta entonces no solo como un factor externo sino también como resultado de la asociación subordinada de distintos sectores de las clases dominantes locales que disputan el control del Estado (Spiguel, 2011: 16).

El dinamismo del comercio regional de la década del noventa sufrió un fuerte quiebre en enero de 1999 con la devaluación del real por parte de Brasil<sup>40</sup>, posteriormente agravada con la política de estímulo productivo aplicada por distintos estados brasileños. Quedaba claro que el

---

<sup>39</sup> El comercio de automóviles y autopartes entre la Argentina, Brasil y Uruguay también tenía lugar en condiciones de arancel cero, aunque sujeto a requisitos de intercambio compensado. En el período 1991-1999 el comercio de productos del sector automotriz representó alrededor de un quinto del comercio bilateral total entre la Argentina y Brasil (Bouzas, 2001: 182).

<sup>40</sup> Producto de la devaluación del real, el PBI de la economía argentina cayó el 3% en 1999. Asimismo, ese año el país perdió el superávit comercial que desde 1995 tenía con Brasil.

desempeño económico y las políticas domésticas del país vecino iban a condicionar la evolución del proceso de integración. Sus políticas macro y microeconómicas definirían así gran parte de la percepción de los demás socios del MERCOSUR sobre los costos y beneficios de la integración regional<sup>41</sup>. Pese al intento bilateral argentino-brasileño por relanzar y respaldar el MERCOSUR, el cuadro anterior se vio agravado con la crisis de la economía argentina, que encontró su punto más álgido en el año 2001. Como resultado, la integración regional pasó a convertirse en un mero formalismo enunciativo y voluntarista por parte de las autoridades los países miembros (Rapoport, 2007: 822).

## **LA METAMORFOSIS DEL MERCOSUR Y LOS REQUERIMIENTOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO**

Como se pudo observar en los apartados anteriores, desde la suscripción de los primeros acuerdos de cooperación e integración argentino-brasileños de mediados de la década del ochenta hasta la constitución formal del MERCOSUR, el 1 de enero de 1995, el proceso experimentó una importante transformación en la filosofía, los instrumentos y la metodología para encarar la integración regional. De cara a las nuevas corrientes ideológicas ligadas al “paradigma céntrico” y al Regionalismo Abierto, dicha metamorfosis terminó ubicando al MERCOSUR de espaldas a un proyecto de desarrollo regional equitativo. De este modo, lejos del modelo de “integración sostenible”, el MERCOSUR se acercó a las exigencias de apertura de los países centrales y el sistema multilateral de comercio sustentado en los acuerdos GATT/OMC.

Aunque al momento de su conformación, el proceso de integración había sido incorporado al sistema de la ALADI por intermedio de la figura de los acuerdos de complementación económica y de la mano de las disposiciones multilaterales relativamente más flexibles previstas para los países en desarrollo por la denominada Clausula de Habilitación<sup>42</sup>, posteriormente, en

---

<sup>41</sup> En el marco de la fisura provocada por la devaluación del real, sumado a la necesidad de superar la recesión de la economía argentina, se produjeron fuertes roces entre los dos socios principales del MERCOSUR. En ese contexto, la política del entonces nuevamente Ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, fue la ruptura unilateral de la UA, subiendo el arancel para los bienes de consumo extra-zona y reduciéndolo para los bienes de capital de ese mismo origen. Si bien, finalmente, los socios aceptaron dicha modificación unilateral con la condición de que se tratase de una medida excepcional y transitoria que no afectase al comercio intra-bloque, lo que causó el principal descontento de Brasilia fue la posición de Cavallo, partidaria de una ZLC para el MERCOSUR, en detrimento de la UA (“Donde va el Mercosur”, en *La Nación*, Economía y Negocios, 8 de abril de 2001).

<sup>42</sup> “Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, GATT, Decisión de 28 de noviembre de 1979 (L/4903).

parte por iniciativa regional y en parte por presión de las economías más desarrolladas, tanto el diseño como la construcción final del MERCOSUR se terminaron ajustando a los requerimientos más estrictos del artículo XXIV del GATT. En conjunto, estas exigencias se vieron fundamentalmente materializadas en: la composición de “listas negativas” de bienes exceptuados a la integración; la liberalización de “lo esencial” de los intercambios comerciales; el nivel del arancel externo común; y la premura de los tiempos para conducir la liberalización intra y extra regional. Veamos a continuación y en detalle estas cuestiones, que nos habilitan a seguir reflexionando sobre la influencia del “paradigma céntrico” en la configuración del MERCOSUR y su ubicación en los intersticios del regionalismo y el multilateralismo.

Desde su suscripción en 1947 el GATT se fundamentó en el principio de la Nación Más Favorecida (NMF) (arts. I y II), según el cual los Estados se encuentran obligados a otorgar a los productos de los demás miembros un trato no menos favorable que aquel otorgado a los productos de cualquier otro país. Sin embargo, este principio rector de no discriminación ha considerado una serie de excepciones dentro del marco regulatorio que lo sustenta. Entre estas excepciones, sobresalen aquellas destinadas a permitir, bajo ciertos condicionamientos, la constitución de acuerdos de integración regional (ACR). La adhesión a un ACR por parte de un Estado miembro de la OMC está sujeta a una serie de condiciones reguladas al amparo de tres tipos de normas: 1) el artículo XXIV del GATT<sup>43</sup>, que contiene disposiciones relativas al establecimiento y funcionamiento de uniones aduaneras (UA) y zonas de libre comercio (ZLC) [ver a continuación Cuadro III]; 2) la llamada “cláusula de habilitación”, que se refiere a los ACR preferenciales entre países en desarrollo [más adelante, ver Cuadro IV]; y 3) el artículo V del AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios)<sup>44</sup>, que regula la conclusión de los ACR en la esfera del comercio de servicios, tanto para países desarrollados como en desarrollo. Para el caso de otros acuerdos preferenciales no generalizados, los miembros de la OMC deben solicitar una exención de las normas, la que requiere la aprobación de tres cuartas partes de los miembros (artículo XXV del GATT). Al amparo de estas tres excepciones al principio NMF, numerosos ACR han sido celebrados entre los Estados miembros de la OMC. Según cifras oficiales del organismo, de los trescientos ochenta ACR notificados al GATT/OMC hasta julio de 2007,

---

<sup>43</sup> GATT de 1947 con las enmiendas posteriores.

<sup>44</sup> Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, Marrakech, 15 abril, 1994. El acuerdo fue negociado durante la Ronda Uruguay del GATT.

trescientos fueron notificados de conformidad con el artículo XXIV del GATT, veintidós de conformidad con la “cláusula de habilitación”, y cincuenta y ocho de conformidad con el artículo V del AGCS.

**CUADRO III**  
**ARTÍCULO XXIV DEL GATT**

El **artículo XXIV del GATT** establece que “las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera [UA] o de una zona de libre comercio [ZLC] debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios” (párr.4).

Los ACR estarán de conformidad al artículo XXIV siempre que cumplan con una serie de condiciones (párr.5) y normas referidas a su notificación, información y examen (párr.7).

En el caso de las UA, los aranceles y otras barreras comerciales con terceras partes no deben ser en su totalidad más altos o más restrictivos que la incidencia general de los aranceles y regulaciones vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta. Para el caso de ZLC, los derechos de aduanas y demás barreras comerciales deben ser eliminados con respecto a “lo esencial” de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos.

Por otra parte, dado que las UA y las ZLC se establecen a lo largo de un plazo bastante dilatado, el artículo XXIV prevé expresamente el establecimiento de acuerdos “provisionales” que deben comprender un “plan” y un “programa” para su establecimiento en un plazo “razonable” (párr.5). En el caso de las UA, si el arancel exterior común se fija en un nivel que aumente los aranceles consolidados de algunos de sus miembros individuales, se establece que será aplicable el procedimiento establecido en el artículo XXVIII (párr.6), que contempla la retirada o modificación de concesiones arancelarias negociadas previamente con la posibilidad de reducciones arancelarias compensatorias.

*Fuente: elaboración propia, en base a documentos de la OMC*

**CUADRO IV**  
**CLÁUSULA DE HABILITACIÓN**

**Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo**

El principio NMF también encuentra una excepción en la **Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo o cláusula de habilitación**, adoptada en 1979 durante la Ronda Tokio de negociaciones comerciales del GATT, por medio de la cual se habilita a los países desarrollados a otorgar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo.

Esta disposición, reflejada en el párrafo 1 de la decisión, se aplica:

- a) al trato arancelario preferencial concedido por partes contratantes desarrolladas a productos originarios de países en desarrollo de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP);
- b) al trato diferenciado y más favorable con respecto a las disposiciones del Acuerdo General relativas a las medidas no arancelarias que se rijan por las disposiciones de instrumentos negociados multilateralmente bajo los auspicios del GATT;
- c) **a los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las partes contratantes, las medidas no arancelarias, aplicables a los productos importados en el marco de su comercio mutuo;**
- d) al trato especial de los países en desarrollo menos adelantados en el contexto de toda medida general o específica en favor de los países en desarrollo (párrafo 2).

Conforme al apartado c) del párrafo 2, los países en desarrollo pueden celebrar entre sí acuerdos para la reducción o eliminación recíproca de las barreras al comercio sin la necesidad de extender tales beneficios por imperio del artículo I del GATT. Aunque de otra índole, al igual que el artículo XXIV del GATT, la *cláusula de habilitación* establece una serie de condicionamientos. Según el párrafo 3 todo trato diferenciado y más favorable otorgado de conformidad con la cláusula:

- a) estará destinado a facilitar y fomentar el comercio de los países en desarrollo y no a poner obstáculos o a crear dificultades indebidas al comercio de otras partes contratantes;
- b) no deberá constituir un impedimento para la reducción o eliminación de los aranceles y otras restricciones del comercio con arreglo al principio de la nación más favorecida; y
- c) deberá, cuando dicho trato sea concedido por partes contratantes desarrolladas a países en desarrollo, estar concebido y, si es necesario, ser modificado de modo que responda positivamente a las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo.

*Fuente: elaboración propia, en base a documentos de la OMC*

Las normas multilaterales que regulan la conformación de ACR, han sido sometidas a variados cuestionamientos. En lo que hace a las dificultades derivadas de la redacción del artículo XXIV, se observa que para el caso de los acuerdos provisionales no se definen de manera clara

las expresiones “acuerdo provisional”, “plan y programa” y en un “plazo razonable”. Asimismo, surgen posiciones contradictorias en relación a “lo esencial” de los intercambios comerciales<sup>45</sup>, al alcance de la liberalización desde el punto de vista de las medidas autorizadas en determinados artículos del GATT<sup>46</sup> y al requisito de que los obstáculos comerciales de las uniones aduaneras no sean luego de su configuración en conjunto más elevados ni más rigurosos<sup>47</sup>. En lo que respecta a la “cláusula de habilitación”, existe un debate en torno a si la misma abarca o no a los acuerdos regionales de integración que suponen uniones aduaneras o zonas de libre comercio, convenidos en el artículo XXIV. Dado que en la cláusula no existe referencia al artículo, no queda claro si su instrumentación se debe dar en los casos en los que éste no se aplica, si afecta a las condiciones de su aplicación o si constituye, para los países en desarrollo, una alternativa al mismo. Asimismo, se plantea el debate acerca de si la cláusula puede ser utilizada para abordar todos los acuerdos regionales concertados entre países en desarrollo o si, como sostienen algunos países, no debe aplicarse a aquellos acuerdos de mayor importancia relativa<sup>48</sup> (OMC, 1995). Cómo se observará más adelante, esta es precisamente la controversia que envolvió al MERCOSUR.

---

<sup>45</sup> Han surgido dos aproximaciones, la cualitativa y la cuantitativa, dependiendo si el concepto debe ser entendido como no exclusión de los principales sectores o como porcentaje abarcado del comercio entre los miembros, respectivamente. Según la aproximación cuantitativa, se propone una definición estadística respecto a la proporción del comercio cubierto por el acuerdo que gira alrededor del 90% de todo el comercio existente entre los socios. Para la aproximación cualitativa, ningún sector importante puede quedar al margen de la liberalización comercial al interior de un acuerdo de comercio regional. En los acuerdos Norte-Sur el debate se plantea fundamentalmente a partir de la exclusión de los productos agrícolas, de vital importancia para los países en desarrollo (FAO, 2003).

<sup>46</sup> Se sostiene que “en la medida en que sea necesario” los miembros podrán ejercer su derecho de mantener gravámenes o restricciones en virtud de otros artículos del acuerdo general. El problema se plantea a partir de considerar o no a ese listado de artículos como exhaustivo. De ser este el caso, quedarían excluidos los acuerdos cuyos miembros hubieran aplicado otras restricciones al comercio entre sus miembros, como ser medidas de salvaguardia (artículo XIX), restricciones por motivos de seguridad nacional (artículo XXI) e incluso medidas antidumping o compensatorias (artículo VI).

<sup>47</sup> Esta cuestión remite al método por medio del cual evaluar las oportunidades de acceso a los mercados antes y después de la conformación de la unión. En este sentido, se plantea el debate acerca de si es necesario proceder a un examen de los efectos de los aranceles país por país y producto por producto o evaluar la incidencia general de los aranceles y otras reglamentaciones. Asimismo, en lo que hace a los ajustes compensatorios que se pueden producir en caso de que una parte contratante se proponga aumentar un derecho consolidado al ingresar a una unión aduanera, existen discrepancias acerca de cuándo se deben llevar a cabo las negociaciones encaminadas a determinar la compensación (antes o después del establecimiento de la unión aduanera), la naturaleza que debe revestir dicha compensación y la necesidad o no de considerar las reducciones efectuadas por los miembros de la unión respecto de otras partidas arancelarias.

<sup>48</sup> Con el propósito de examinar los efectos al sistema multilateral de comercio y de evaluar su compatibilidad o incompatibilidad con el artículo XXIV del GATT, se establecieron distintos grupos de trabajo destinados a analizar cada uno de los acuerdos regionales notificados. Consecuentemente, los países suscribieron en 1994 un “Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV” con el objetivo de brindar ciertas orientaciones para su comprensión y aplicación. Posteriormente, considerando las disposiciones en materia de transparencia del artículo XXIV del GATT de 1994, el Entendimiento relativo a su interpretación, el artículo V del AGCS y la “cláusula de habilitación”, en el 2006 se aprobó el “Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales”.

Tal como se mencionó en el Capítulo I, en 1960 los países latinoamericanos configuraron la ALALC<sup>49</sup>. Su objetivo más importante era el establecimiento de una ZLC en un plazo de doce años, para luego avanzar a la conformación de un mercado común. La figura de ZLC fue introducida en una etapa avanzada de la negociación del tratado, fundamentalmente por la necesidad de ajustar las preferencias comerciales intra-regionales a los requerimientos del artículo XXIV del GATT (Peña, 2006). La creación de la ALALC respondía fundamentalmente a la necesidad de ubicar los acuerdos bilaterales de comercio entre los países de la región (especialmente, entre la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay<sup>50</sup>) de conformidad con las reglas multilaterales del GATT (Bouzas y Fanelli, 2001: 134). Posteriormente, debido al pobre desempeño de la ALALC, y aprovechando la flexibilidad otorgada por la “cláusula de habilitación”, los Estados latinoamericanos buscaron flexibilizar los mecanismos de apertura comercial preferencial y, en 1980, suscribieron en Montevideo el texto constitutivo y regulador de la ALADI<sup>51</sup> [ver Cuadro V], que vino a reemplazar a la ALALC.

**CUADRO V**  
**TRATADO DE MONTEVIDEO**  
**PRINCIPIOS GENERALES**

- a) *Pluralismo*, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región;
- b) *Convergencia*, que se traduce en la multilateralización progresiva de los AAP, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano;
- c) *Flexibilidad*, caracterizada por la capacidad para permitir la concertación de AAP, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración;
- d) *Tratamientos diferenciales*, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico - estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y, de manera más favorable, a los países de menor desarrollo económico relativo; y
- e) *Multiplidad*, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional.

*Fuente: artículo 3 – Tratado de Montevideo (1980)*

<sup>49</sup> Los primeros signatarios de la ALALC fueron: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

<sup>50</sup> A mediados del siglo XX, la Argentina había intentado consolidar un bloque de cooperación sudamericano en base a tratados bilaterales. El objetivo del llamado “ABC” (Argentina, Brasil y Chile) era crear en Sudamérica un bloque que le permitiera a los países de la región adquirir mayor autonomía relativa y mayor poder de negociación en el hemisferio. En base a esa política, Argentina firmó acuerdos con Chile, Bolivia, Ecuador y Paraguay (Seitz de Graziano, 1983:18).

<sup>51</sup> En la actualidad, los Estados miembros de la ALADI son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

A diferencia de la ALALC, en ocasión de constituir la ALADI, los Estados latinoamericanos no hicieron uso del artículo XXIV sino del instrumento jurídico multilateral adoptado un año antes en el marco de la Ronda Tokio de negociaciones comerciales internacionales (1973-1979), a saber, la “cláusula de habilitación”. El objetivo era otorgarse mutuamente preferencias comerciales sin que llegaran a representar “lo esencial” de los intercambios comerciales –tal como lo requiere expresamente el artículo XXIV–, a la vez que evitar que esas preferencias tuvieran que ser multilateralizadas de conformidad con el artículo I del GATT. Así, el tratado de la ALADI no estableció un programa de desgravación arancelaria sino que buscó propiciar la creación de un área de preferencias económicas con el propósito de configurar, a largo plazo, un mercado común latinoamericano. Para ello, se establecieron tres tipos de mecanismos, previstos y regulados en los artículos IV, V, VI, VII y siguientes: una preferencia arancelaria regional, que se aplica a los productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países; acuerdos de alcance regional, comunes a la totalidad de los países miembros; y acuerdos de alcance parcial (AAP), con la participación de dos o más países del área<sup>52</sup>.

Durante la década de 1980 los países miembros de la ALADI utilizaron la “cláusula de habilitación” para la suscripción de acuerdos de preferencias arancelarias que, mediante “listas positivas”, cubrieran una cantidad reducida de productos. Si bien la tendencia continuó durante los noventa, fue en el marco del Regionalismo Abierto y de los llamados acuerdos de “nueva generación”, los que mediante “listas negativas” exceptúan del programa de desgravación a una cantidad limitada de productos, buscando alcanzar la liberalización de “lo esencial” de los intercambios comerciales. En términos generales, se trata de AAP en los que no participan la totalidad de los Estados miembros de la ALADI sino dos o más países de conformidad con el artículo VII. Gran parte de los AAP han adoptado la forma de acuerdos de complementación económica (ACE), fórmula prevista en el artículo XI. Los ACE suponen la configuración de ZLC

---

<sup>52</sup> Con el establecimiento de la ALADI se reconoció el “patrimonio histórico” de la ALALC (concesiones comerciales negociadas con anterioridad a 1980), a la vez que se introdujeron importantes cambios respecto a la metodología anterior: en primer lugar, no se establecieron plazos para alcanzar un área de libre comercio; en segundo lugar, se dejó de lado la aplicación del principio de NMF intraregional (para concesiones entre miembros, no así para concesiones entre miembros y no miembros); en tercer lugar, la liberalización no abarcó a todo el universo arancelario, sino que los acuerdos pueden limitarse a un grupo de productos; finalmente, el acuerdo no se circunscribió solo a cuestiones comerciales sino que, asimismo, intentó avanzar en la formulación de políticas macroeconómicas e industriales comunes con el propósito de lograr una mayor complementación de las estructuras productivas (Bouzas y Fanelli, 2001: 137).

y UA entre distintos Estados de la ALADI. De entre ellos sobresale el AAP.CE N°18, sustento jurídico del MERCOSUR<sup>53</sup>.

## **LAS CONTRADICCIONES EN LA INSCRIPCIÓN DEL MERCOSUR EN LA OMC**

Tal como se pudo apreciar en el apartado inicial del Capítulo II, el PICE preveía un enfoque de la integración gradual, basado en políticas sectoriales, mediante negociaciones de preferencias comerciales producto a producto, reglamentadas por medio de protocolos específicos enfocados hacia aquellas áreas consideradas estratégicas para promover el desarrollo industrial de ambas economías. Las preferencias comerciales resultantes de este programa se insertaron en el marco de la ALADI a partir del AAP N° 1 de 1986, quedando por tanto ligadas al GATT por intermedio de la “cláusula de habilitación”.

Hacia fines de los ochenta, con los cambios producidos en los gobiernos de Argentina y Brasil, los criterios y las modalidades para llevar adelante el proceso de integración regional fueron modificados. Así, como se detalló inicialmente, bajo el sesgo de las nuevas administraciones de Menem y Collor de Melo, se abandonó el enfoque de integración selectivo y gradual por una nueva modalidad de liberalización comercial a través de rebajas arancelarias automáticas, generalizadas y lineales. Estos cambios quedaron plasmados en el Acta de Buenos Aires de julio de 1990, que dio lugar a la suscripción del AAP.CE N° 14 en diciembre de ese mismo año, en el marco de la ALADI<sup>54</sup>. Dicho acuerdo establecía, entre otros, el objetivo de crear las condiciones necesarias para el establecimiento de un mercado común entre Argentina y Brasil al 31 de diciembre de 1994 mediante un programa de desgravación progresivo, lineal y automático.

---

<sup>53</sup> AAP.CE N° 18 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, ALADI, 29 de noviembre de 1991.

<sup>54</sup> AAP.CE N° 14 entre Argentina y Brasil, ALADI, 20 de diciembre de 1990. El AAP.ACE.14 consolida en un texto único distintos acuerdos bilaterales, comenzando por el de renegociación de las preferencias otorgadas en el período 1962/1980 (AAP N° 1), y los ACE N°7 (bienes de capital) y N°12 (industria de la alimentación). Asimismo, incorpora los regímenes establecidos para la aplicación de los protocolos N°17 (cooperación nuclear) y N°21 (industria automotriz). El nuevo acuerdo también regula el proceso de liberalización comercial hasta el 31 de diciembre de 1994, especialmente, en lo referido a la progresiva desgravación arancelaria mediante reducciones lineales y automáticas; la reducción de las listas de excepciones y la eliminación de las restricciones no arancelarias.

En sintonía con estas transformaciones, una vez concluido el proceso de ratificación parlamentaria del Tratado de Asunción, en noviembre de 1991 los Estados parte del MERCOSUR suscribieron ante la ALADI el AAP.CE N°18, notificando el proceso de integración ante el GATT por intermedio de ese acuerdo y, en consecuencia, haciendo uso del recurso multilateral otorgado por la “cláusula de habilitación”. En efecto, la Secretaría de la ALADI transmitió la siguiente información al GATT, concerniente a las medidas adoptadas por sus países miembros en base al Tratado de Montevideo,

“De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 (a) de la Decisión Ministerial del 28 de noviembre de 1979 relativa al “Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo” –conocida con el nombre de “Cláusula de Habilitación”-, las Representaciones Permanentes que ostentan la doble condición de países miembros de la ALADI y partes contratantes del Acuerdo General [GATT], informaron oportunamente las acciones concluidas al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 durante el bienio 1989/1990. Por su importancia y significación en el proceso de integración en que están empeñados los países miembros de la Asociación, se pone en conocimiento de las partes contratantes que en el transcurso de 1991 se suscribieron al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 y de la Resolución 2 del Consejo de Ministros, nuevos Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), principalmente en la modalidad de Acuerdos de Complementación Económica, al tiempo que se operaron diversas modificaciones en otros Acuerdos –concertados y vigentes- entre los cuales cabe destacar: (a) Los Acuerdos de Complementación Económica registrados en la Secretaría General de la Asociación con los números 15, 16, 17 y 18, concertados entre Bolivia y Uruguay el primero de ellos; entre Argentina y Chile el segundo; entre Chile y México el tercero; y entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el último de los citados [...]. En la presente relación –que configura un avance de la información que se proporcionará oportunamente a las partes contratantes de todo cuanto han concluido los países miembros de la Asociación al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 durante el año próximo pasado- tienen especial relevancia los nuevos Acuerdos de Complementación Económica, el último de los cuales [N° 18] concertado el 29 de noviembre de 1991 por los Plenipotenciarios de la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. El Acuerdo de Complementación Económica N°18 tiene por finalidad incorporar en el ordenamiento jurídico de la ALADI, aquellas disposiciones del Tratado de Asunción relativas, fundamentalmente, a la integración comercial entre dichos países (ACE 18)”<sup>55</sup>.

Pese a que el MERCOSUR efectuó su inscripción ante el GATT por intermedio de la ALADI y de la “cláusula de habilitación”, las características que adoptó el proceso de integración lo ajustaron a los requerimientos de liberalización determinados por el artículo XXIV. Así surge incluso de la información proporcionada al Grupo de Trabajo sobre el MERCOSUR –establecido por el Comité de Comercio y Desarrollo (CCD) de la OMC– por intermedio del Gobierno de la

---

<sup>55</sup>GATT, “ALADI. Cláusula de Habilitación. Información relativa a las acciones concluidas entre los países miembros de la Asociación al amparo del tratado de Montevideo 1980 durante el año 1991”, L/6985, 5 Marzo, 1992.

República del Paraguay, en calidad de Presidente Pro-témpore del MERCOSUR, en comunicación realizada el 5 de abril de 1995:

“Los Estados Partes del MERCOSUR han dado cumplimiento para lo esencial del comercio recíproco al cronograma previsto en el Programa de Liberación. Con excepción de un número reducido de posiciones del Sistema Armonizado, que está sujeto al régimen de adecuación al Programa de Liberación Comercial en un plazo máximo de cuatro años para Argentina y Brasil y de cinco años para Paraguay y Uruguay, el resto del comercio intra-regional se encuentra exento de aranceles a partir del 1° de enero de 1995 [...] Con relación al Programa de Liberación Comercial del artículo 5 del Tratado de Asunción y al Anexo I, cabe señalar lo siguiente: a. A través de las Decisiones N° 5/94 y 23/94, el Consejo del Mercado Común resolvió establecer el Régimen de Adecuación Final del MERCOSUR, aplicable para el comercio intra-MERCOSUR, por un plazo de cuatro años para Argentina y Brasil y cinco años para Uruguay y Paraguay, con un cronograma de desgravación a 0 por ciento lineal y automático, partiendo de los niveles arancelarios nacionales vigentes al 5 de agosto de 1994, menos un porcentaje de preferencia inicial para los Estados Partes. Este régimen está conformado por una lista reducida de productos por país, a partir de un criterio de elegibilidad establecido para aquellos productos que estuvieran incluidos en las Listas de Excepciones del ACE 18 o a los que se les hubiere aplicado Cláusulas de Salvaguardia, tal cual estaban previstas en el Anexo III del Tratado de Asunción”<sup>56</sup>.

Asimismo, en relación a la conformación de la Unión Aduanera, los Estados miembros del MERCOSUR informaban que:

“El Mercado Común del Sur, MERCOSUR, es una Unión Aduanera a partir del 1° de enero de 1995, por decisión soberana de sus cuatro Estados Partes, plasmada en las Decisiones firmadas en Ouro Preto, Brasil, en diciembre de 1994. Los Estados Partes del MERCOSUR han arribado a acuerdos técnicos y políticos sobre la estructura y conformación del Arancel Externo Común, todos ellos finalizados de acuerdo al cronograma previsto en el Tratado de Asunción y conforme al Cronograma de Medidas de Las Leñas de junio de 1992 [...] Los niveles arancelarios del AEC van de 0 por ciento a 20 por ciento, con intervalos de 2 puntos porcentuales. Argentina, Brasil y Uruguay pueden definir hasta 300 excepciones nacionales al AEC y Paraguay hasta 399 excepciones nacionales al AEC, con un nivel arancelario máximo inicial de 35 por ciento, convergiendo al AEC en un plazo máximo de seis años (hasta el 1 de enero del 2001) en forma lineal y automática. Las excepciones también pueden ser de carácter ascendente, es decir, converger al AEC desde un nivel arancelario nacional inferior al AEC. Además de dichas excepciones de carácter general al AEC, los cuatro Estados Partes han acordado que pueden mantenerse excepciones al AEC consensuado en los rubros de bienes de capital, telecomunicaciones e informática, las que se computan en forma independiente al otro tipo de excepciones. En el caso de bienes de capital, el AEC fijado es de 14 por ciento, pudiendo Argentina y Brasil converger a dicha alícuota en forma lineal y automática el 1 de enero del 2001, mientras que Uruguay y Paraguay pueden converger a dicha alícuota en forma lineal y automática el 1 de enero del 2006. En cuanto a los bienes de informática y telecomunicaciones, el AEC fijado es de 16 por ciento, pudiendo los cuatro Estados Partes converger a dicho nivel, en forma lineal y automática el 1 de enero del 2006”<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> “Actualización de las respuestas al cuestionario presentado ante el Grupo de Trabajo sobre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)”, WT/COMTD/1, 2 de mayo de 1995.

<sup>57</sup> *Ibíd.*

Si bien el Tratado de Asunción, el PLC y el Cronograma de Las Leñas ajustaban el MERCOSUR a los requerimientos del artículo XXIV del GATT, su notificación por intermedio de la ALADI y sobre la base de la “cláusula de habilitación” –y no del artículo XXIV– generó gran controversia. Así, Estados Unidos sostuvo que la cláusula no sustituye al artículo XXIV y que el MERCOSUR, por su mayor grado de desarrollo relativo, no podía ser considerado en el contexto de las preferencias otorgadas por la norma de 1979, por lo que requería que se notificase según el artículo del GATT. De esta forma, fechada el día 4 de junio de 1992, el Representante de los Estados Unidos para las cuestiones comerciales presentó la siguiente petición:

“En tanto que unión aduanera o acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera, el Mercado Común del Cono Sur debía ser notificado en virtud de las disposiciones del artículo XXIX y no en virtud de la Cláusula de Habilitación en tanto que acuerdo de comercio preferencial más limitado [...]

La formación del Mercado Común del Cono Sur, unión aduanera integrada por más de 200 millones de personas y cuyo producto interno bruto conjunto es de casi medio billón de dólares, no puede considerarse en el mismo contexto que las preferencias selectivas limitadas, anteriormente justificadas al amparo de la Cláusula de Habilitación [...] Es claro que la Cláusula de Habilitación no resulta adecuada para conseguir el nivel de transparencia necesario en el caso de las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras, ni está pensada para tratar los acuerdos de esta índole.

Las partes contratantes del GATT tienen derecho a insistir en que una zona de comercio de las dimensiones e importancia del Mercado Común del Cono Sur no debe eludir las obligaciones que resultan del artículo XXIV. Los miembros del Mercado Común del Cono Sur deben anunciar que, al constituirlo, están dispuestos a respetar sus disposiciones y tener en cuenta los legítimos intereses comerciales de las partes contratantes.

Por consiguiente, los Estados Unidos piden que los miembros del Mercado Común del Cono Sur indiquen que, al establecer el Mercado Común del Cono Sur, están dispuestos a cumplir las disposiciones del artículo XXIV con inclusión de las relativas a l establecimiento de un arancel de aduanas común, según lo previsto en el párrafo 6 de dicho artículo. Los Estados Unidos solicitan además que, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 5 a) y 7 del artículo XXIV del Acuerdo General, se establezca un grupo de trabajo encargado de examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, las disposiciones del Tratado de Asunción relativas al establecimiento del Mercado Común del Cono Sur, teniendo en cuenta otros documentos pertinentes, y de someter el correspondiente informe al Consejo”<sup>58</sup>.

El principal resultado de esta presentación fue que el MERCOSUR tenía que ser evaluado por un grupo de trabajo con arreglo al procedimiento previsto en el artículo XXIV y que dicho examen debía realizarse no solo a la luz de las disposiciones de la “cláusula de habilitación”, sino también del GATT de 1994, incluido el mencionado artículo. Dado este tratamiento particular, el informe y las recomendaciones debían entregarse al Comité de Comercio y Desarrollo (CCD) para su presentación al Consejo General, remitiendo asimismo una copia al CCM.

---

<sup>58</sup> L/7029 “Request by the US for notification under Art. XXIV and for the establishment of a WP”.

El motivo por el cual los Estados en desarrollo prefieren hacer uso de la “cláusula de habilitación” se debe a que la misma implica compromisos más flexibles que los que se imponen mediante el artículo XXIV. En primer lugar, en lo que hace al alcance de la liberalización del comercio entre las partes de un acuerdo, la cláusula permite el intercambio de preferencias sobre un subconjunto de productos y la reducción parcial de los obstáculos al comercio, en vez de prescribir su eliminación para “lo esencial” de los intercambios comerciales. En segundo lugar, la cláusula no requiere un plan indicativo del tiempo para la liberalización del comercio, mientras que el artículo requiere que todo plan para formar una unión aduanera o área de libre comercio debe demostrar que será completado en un plazo de tiempo “razonable” el que en 1994, a partir del “Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV”<sup>59</sup>, no debe exceder los diez años, excepto en circunstancias excepcionales. En tercer lugar, en lo que se refiere a la notificación y evaluación del acuerdo, también existen diferencias considerables entre lo que prescribe el artículo XXIV y la “cláusula de habilitación”. Así, para el caso de ésta última, se requiere la notificación del acuerdo, el suministro de la información necesaria y la posibilidad de consultas por parte de los miembros de la OMC. La notificación del acuerdo, acompañada de una descripción acerca de su contenido, se hace ante el CCD, en cuyo marco también se desarrollan las consultas y debates que puedan surgir en torno al acuerdo en cuestión. Este procedimiento difiere del correspondiente a los acuerdos establecidos de conformidad con el artículo XXIV en cuyo caso el órgano designado es el CCM, a la vez que se requiere un examen “en profundidad” del acuerdo a la luz de las normas y disciplinas de la OMC.

Producto de la polémica suscitada a partir de la notificación del MERCOSUR sobre la base de la “cláusula de habilitación” y no del artículo XXIV, los procedimientos a los cuales fue sometida su evaluación adoptaron características peculiares, de ahí que, como vimos

---

<sup>59</sup> En este documento se clarifican y refuerzan los criterios y procedimientos para el examen de nuevas uniones aduaneras o zonas de libre comercio, o ampliaciones de las existentes, y para la evaluación de sus efectos en terceras partes. Asimismo, se aclara el procedimiento para lograr la compensación que pueda ser necesaria en caso de que las partes contratantes de una unión aduanera quieran aumentar un arancel ya consolidado. Brinda también explicaciones sobre las obligaciones de las partes contratantes con respecto a las medidas adoptadas por gobiernos o autoridades regionales o locales dentro de sus respectivos territorios. Por último, “las uniones aduaneras ‘informarán periódicamente al Consejo del Comercio de Mercancías... sobre el funcionamiento del acuerdo correspondiente. Deberán comunicarse, en el momento en que se produzcan, todas las modificaciones y/o acontecimientos importantes que afecten a los acuerdos’ [...] En el ‘Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994’ se prevé que la evaluación en el marco del párrafo 5a) del artículo XXIV ‘se basará... en el cálculo global del promedio ponderado de los tipos arancelarios y los derechos de aduana percibidos. Este cálculo se basará a su vez en las estadísticas de importación de un período representativo anterior que facilitará la unión aduanera, expresadas a nivel de línea arancelaria y en valor y volumen, y desglosadas por países de origen Miembros de la OMC’ (...)” [WT/COMTD/1/Add.2, 9 de octubre de 1995, página 2].

anteriormente, el MERCOSUR debiera rendir cuentas a un Grupo de Trabajo establecido por el CCD, mecanismo indicado para aquellos ACR comprendidos en el artículo XXIV. Así, en la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre el MERCOSUR de octubre de 1995<sup>60</sup> se observó que el ACR se examinaría entonces a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, entre ellas el artículo XXIV y la “Cláusula de habilitación”. En dicha ocasión, a tono con las exigencias de apertura y liberalización comercial de la época, el representante de las Comunidad Europea expresó que

“Su delegación enfocaba la integración regional con un espíritu abierto y positivo. Ahora bien, el regionalismo no debía hacer olvidar a los miembros la necesidad de intensificar la multilateralización. Por consiguiente, parecía obligado asegurarse de que los acuerdos comerciales regionales se ajustaban a las disciplinas multilaterales y actuaban de catalizador para impulsar la liberalización a nivel multilateral”<sup>61</sup>.

En sintonía con las exigencias anteriormente manifiestas, el plenipotenciario de los Estados Unidos opinó que

“Era una señal positiva que las Partes, aunque preocupadas por consolidar y ampliar las disciplinas convenidas por los cuatro países, se hubiesen acordado de abrirse al exterior y participar en la liberalización del comercio en otros foros. Su delegación tomaba nota de los esfuerzos realizados por las Partes para suscribir acuerdos con varios otros países y grupos regionales, incluido el proceso de liberalización del comercio que estaba teniendo lugar en el hemisferio occidental. Dado que los grupos comerciales subregionales desempeñaban un papel tan importante en el sistema mundial de comercio, los exámenes de los acuerdos comerciales regionales eran cruciales. Teniendo en cuenta la expansión del comercio mundial y la proliferación de acuerdos subregionales, era cada vez más importante que los Miembros comprendiesen plenamente las repercusiones de estos acuerdos sobre el comercio, tanto sobre una base nacional como multilateral”<sup>62</sup>.

En este marco, considerando a los ACR como una trascendental excepción al principio NMF, el representante del gobierno nipón realizó las siguientes observaciones:

“En primer lugar, los acuerdos comerciales regionales se debían regir estrictamente por las disciplinas de las disposiciones pertinentes de la OMC y las Partes debían tener presente el hecho de que estos acuerdos constituían una importante exención del principio NMF. En segundo lugar, era importante que se redujeran al mínimo los efectos negativos de los acuerdos comerciales regionales para terceros y que se compartieran las ventajas resultantes de la expansión consiguiente del comercio. En tercer lugar, su delegación consideraba importante que se examinara el funcionamiento de un acuerdo comercial regional con carácter periódico, además de los exámenes previstos en el momento de su creación o ampliación. En cuarto lugar, se debía comprender que la Cláusula de habilitación, si bien permitía un trato preferencial entre los países menos

---

<sup>60</sup> “Examen del Acuerdo del Mercado Común del Sur. Nota sobre la Reunión de los días 10 y 11 de octubre de 1995”, OMC, Comité de Comercio y Desarrollo, WT/COMTD/1/Add.9, 28 de abril de 1997.

<sup>61</sup> Ibidem, página 6.

<sup>62</sup> Ibidem, página 6.

adelantados, no atenuaba los requisitos del Acuerdo General con respecto a los acuerdos comerciales regionales. Resultaba claro que el Acuerdo del MERCOSUR trataba de establecer un AEC y suprimir los aranceles entre las Partes; el Grupo de Trabajo debía examinar si el Acuerdo cumplía los requisitos establecidos en el artículo XXIV. Ahora bien, pese a los claros esfuerzos de las Partes en el MERCOSUR, era necesario disponer de más tiempo e información para examinar el Acuerdo en profundidad”<sup>63</sup>.

Por su parte, los representantes del MERCOSUR en Ginebra argumentaron que:

“A juicio de las Partes, el MERCOSUR satisfacía esas disposiciones por varias razones. En primer lugar, la unión aduanera comprendía lo esencial de los intercambios comerciales entre las Partes, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 8 del artículo XXIV. En segundo lugar, el Programa de Liberación Comercial estaba orientado a la eliminación de aranceles y la supresión de los demás obstáculos al comercio entre las Partes a partir del 1º de enero de 1995 (con excepción de un número reducido de partidas que, como se había señalado, quedaban sujetas a un proceso de adecuación encaminado a la eliminación gradual y automática de los actuales gravámenes en un plazo determinado), de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo XXIV. En tercer lugar, a partir del 1º de enero de 1995 había entrado en vigor el AEC (con las excepciones antes señaladas), de conformidad con los párrafos 7 y 8 del artículo XXIV. En cuarto lugar, el promedio ponderado del AEC era sustancialmente inferior a los promedios ponderados de los aranceles que las Partes habían aplicado con anterioridad a la entrada en vigor del AEC, como se estipulaba en el párrafo 5 del artículo XXIV; las legislaciones comerciales armonizadas eran sustancialmente menos restrictivas que las que regían con anterioridad al inicio del proceso de integración, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV. Por último, la reducción arancelaria se había llevado a cabo de acuerdo con el calendario establecido. En resumen, la integración aumentaba la dimensión del mercado, favoreciendo mayores economías de escala y una mayor especialización del trabajo y alentando la inversión y el desarrollo tecnológico. También promovía los objetivos del sistema multilateral de comercio, al ser abierto, predecible y transparente. Así pues, el MERCOSUR constituía una condición necesaria para la plena participación de la región en el comercio”<sup>64</sup>.

Mientras se producía la evaluación “en profundidad” del MERCOSUR, y como prueba del alineamiento de posiciones entre los países centrales y el organismo multilateral, el entonces Director General de la OMC, Renato Ruggiero, abogaba públicamente por un Regionalismo Abierto en el que los grupos regionales eliminaran los obstáculos internos al comercio y redujeran al mismo tiempo los obstáculos aplicados a terceros. Sostenía que “cada uno de los grupos regionales existentes o por crearse tiene que colaborar con visión y determinación a asegurar que al final del proceso tanto el enfoque regional como el multilateral contribuyan a la plena liberalización en un mercado mundial libre”<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Ibidem, página 7

<sup>64</sup> Ibidem, página 5

<sup>65</sup> Discurso del Sr. Renato Ruggiero, Director General de la Organización Mundial del Comercio ante el Congreso Mundial del Comercio, Singapur, 24 de abril de 1996 [OMC, COMUNICADOS DE PRENSA 1996, PRESS/46]

En el marco del proceso de control y supervisión realizado en la OMC, la cuestión más sensible fue el nivel de protección externa del AEC del MERCOSUR. En este sentido, los Estados del MERCOSUR manifestaron que el AEC respondía al objetivo de apertura de sus economías, situándose como promedio ponderado a niveles arancelarios inferiores a los que aplicaban anteriormente los países suscriptores del Tratado de Asunción<sup>66</sup>. En esa misma dirección, también informaron aquellos datos comerciales que daban cuenta del crecimiento del comercio intra y extra regional durante el período 1990-1993 [Ver Tablas I y II]. Asimismo, destacaron los resultados obtenidos de estudios realizados sobre los efectos de creación o desvío de comercio, los que permitían apreciar el impacto positivo de la integración en la creación de comercio con terceros países. Según los estudios realizados sobre los efectos de creación o desvío de comercio era posible arribar a la conclusión de que la creación de comercio había tenido lugar paralelamente a la fuerte expansión del intercambio intra-regional entre 1990 y 1993 [ver Tabla III]<sup>67</sup>. En consecuencia, los Estados del MERCOSUR salvaguardaban que:

“Si se tiene en cuenta el objetivo de mantener economías abiertas y de que los niveles arancelarios comunes no exceden en conjunto los efectivamente aplicados por los Estados Partes con anterioridad a la firma del Tratado de Asunción, resulta evidente que el MERCOSUR cumple con las condiciones generales fijadas en el GATT 94 para las uniones aduaneras [...] Los Estados Partes del Tratado de Asunción se fijaron desde el inicio, como objetivo primordial, insertar al MERCOSUR dentro de las corrientes de comercio mundiales. El MERCOSUR es un proceso flexible y abierto, opuesto a la idea de "fortaleza" que reedite, a escala cuatripartita, viejas concepciones aislacionistas”<sup>68</sup>.

De los diversos documentos citados resulta significativa una constante, a saber, la forma en la que los representantes del MERCOSUR han dado cuenta sobre las características que reviste el proceso de integración, teniendo que enfatizar continuamente la propensión hacia el Regionalismo Abierto y el abandono de cualquier política regional contraria a la filosofía del *laissez faire* global.

---

<sup>66</sup> “El AEC puesto en vigencia el 1º de enero de 1995 tiene aranceles cuyo promedio (el tipo medio de incidencia) ponderado es inferior al que existía en los aranceles nacionales aplicados previamente por cada Estado Parte del MERCOSUR. A los efectos de comparación de los tipos medios de incidencia de acuerdo a lo previsto en el Art. XXIV: 5 y en el respectivo entendimiento de la Ronda Uruguay, sería necesario efectuar el cálculo en base a datos de importación del período 1988-90 (anterior al Tratado de Asunción) y comparar con los niveles correspondientes a 1995. El problema que existe para efectuar esta comparación se deriva de las diferentes nomenclaturas arancelarias nacionales que eran utilizadas por cada país en el período 1988-90 y la gran dificultad para poder elaborar una tabla de correlación o equivalencia entre dichas nomenclaturas y la Nomenclatura Común del Mercosur. Dado este problema técnico, y a pesar de contar con la evidencia que indica que los tipos medios de incidencia de los aranceles nacionales de 1988-90 son superiores a los del AEC 1995, los Estados partes del Mercosur consideran conveniente efectuar la mencionada comparación tomando el período 1992-94. De esta forma, se podría agilizar el examen de la consistencia del MERCOSUR con el Art. XXIV” (WT/COMTD/1/Add.4/Rev.1, abril de 1997).

<sup>67</sup> OMC, Comité de Comercio y Desarrollo, WT/COMTD/1, 2 de mayo de 1995.

<sup>68</sup> *Ibidem*, página 17.

**TABLA I**  
**EXPORTACIONES GLOBALES DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL MERCOSUR SEGÚN DESTINO 1990-93**  
(Valor F.O.B., en millones de dólares)

País exportador y año	MERCOSUR	Resto de ALADI	ALADI	Resto del mundo	Total (ALADI + Resto del Mundo)
<b>Argentina</b>					
1990	1.833	1.295	3.128	9.225	12.353
1991	1.978	1.391	3.369	8.609	11.978
1992	2.327	1.591	3.918	8.317	12.235
1993	3.662	1.600	5.262	7.828	<b>13.090</b>
<b>Brasil</b>					
1990	1.320	1.874	3.194	28.219	31.413
1991	2.308	2.630	4.938	28.884	31.622
1992	4.098	3.495	7.593	28.383	35.976
1993	5.395	3.750	9.145	29.556	<b>38.701</b>
<b>Paraguay</b>					
1990	380	46	426	533	959
1991	259	68	327	410	737
1992	246	66	312	345	657
1993	287	56	343	382	<b>725</b>
<b>Uruguay</b>					
1990	594	76	670	1.038	1.708
1991	558	76	634	940	1.574
1992	544	128	672	948	1.620
1993	698	152	850	795	<b>1.645</b>
<b>MERCOSUR</b>					
1990	4.127	3.291	7.418	39.015	46.433
1991	5.103	4.165	9.268	38.643	45.911
1992	7.215	5.280	12.495	37.993	50.488
1993	10.042	5.558	15.600	38.561	<b>54.161</b>

Fuente: Comité de Comercio y Desarrollo, OMC [WT/COMTD/1 - Anexo IV].

**TABLA II**

**IMPORTACIONES GLOBALES DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL MERCOSUR SEGÚN PROCEDENCIA  
1990-93 (Valor C.I.F., en millones de dólares)**

<b>País importador y año</b>	<b>MERCOSUR</b>	<b>Resto de ALADI</b>	<b>ALADI</b>	<b>Resto del mundo</b>	<b>Total (ALADI + Resto del Mundo)</b>
<b>Argentina</b>					
1990	833	513	1.346	2.731	4.077
1991	1.804	944	2.748	5.527	8.275
1992	3.755	1.226	4.981	9.890	14.871
1993	4.214	1.220	5.434	11.352	<b>16.786</b>
<b>Brasil</b>					
1990	2.444	1.342	3.786	18.674	22.460
1991	2.417	1.530	3.947	19.030	22.977
1992	2.374	1.496	3.870	18.476	22.346
1993	3.477	1.425	4.902	22.553	<b>27.455</b>
<b>Paraguay</b>					
1990	404	40	444	906	1.350
1991	437	58	495	965	1.460
1992	526	72	598	824	1.422
1993	632	74	706	983	<b>1.689</b>
<b>Uruguay</b>					
1990	560	129	689	726	1.415
1991	655	96	751	801	1.552
1992	832	101	933	1.077	2.010
1993	1.126	99	1.225	1.099	<b>2.324</b>
<b>MERCOSUR</b>					
1990	4.241	2.024	6.265	23.037	29.302
1991	5.313	2.628	7.941	26.323	34.264
1992	7.487	2.895	10.382	30.267	40.649
1993	9.449	2.818	12.267	35.987	<b>48.254</b>

Fuente: Comité de Comercio y Desarrollo, OMC [WT/COMTD/1 - Anexo IV].

**TABLA III**  
**CREACIÓN/DESVÍO DE COMERCIO MERCOSUR**  
 Participación y Efectos sobre el Comercio Mundial 1990-93  
 (en miles de millones de dólares EE.UU. y porcentaje)

Año	Importaciones mundiales	Importaciones MERCOSUR	% MERCOSUR sobre total
1990	3.549	27,3	0,8
1993	3.690	41,0	1,1

Fuente: Comité de Comercio y Desarrollo, OMC [WT/COMTD/1 - Anexo I].

Después de la entrada en vigor del MERCOSUR, el 1° de enero de 1995, los controles continuaron bajo la metodología de un examen “en profundidad”, el que paradójicamente solo pondera variables comerciales, haciendo caso omiso de las políticas orientadas a un desarrollo regional sostenible y celebrando únicamente aquellos asuntos ligados a la liberalización de bienes y servicios, entre otras áreas. En este sentido se puede decir que el MERCOSUR ha sido un alumno bien disciplinado. No obstante, más allá de las singularidades procedimentales del caso, lo que interesa enfatizar es que si bien en sus orígenes el MERCOSUR fue adecuadamente notificado al sistema GATT/OMC según la “cláusula de habilitación”, posteriormente, por propia iniciativa pero también por presión externa, buscó satisfacer los requerimientos estipulados en el artículo XXIV del GATT. Así, de conformidad con las exigencias del “paradigma céntrico”, llegó a liberalizar “lo esencial” de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión y a aplicar, pese a la existencia de ciertas “perforaciones” al AEC, derechos de aduana y demás reglamentaciones comunes al comercio extraregional. Pero si la existencia de regímenes especiales y la experimentación de ciertos obstáculos llevaron a muchos a caracterizar al MERCOSUR como zona de libre comercio “incompleta” y unión aduanera “imperfecta”, existe un condicionamiento adicional que también fue cumplimentado, a saber, que “los aranceles y otras barreras comerciales con terceras partes no deben ser en su totalidad más altos o más restrictivos que la incidencia general de los aranceles y regulaciones vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta” (art. XXIV del GATT).

## ENTONCES...MÁS LIBERALIZACIÓN COMERCIAL: ¿PARA QUÉ?

Resultado del proceso de liberalización implementado por los gobiernos de los Estados del MERCOSUR, hacia mediados de la década del noventa el AEC se encontraba vigente para, aproximadamente, el 85% del universo arancelario, con un promedio del 14% y un máximo del 20%. Para el 15% restante, cada país había establecido excepciones transitorias generales con aranceles entre el 0% y el 35%. Además de esas excepciones de carácter general, existían otras que abarcaban a los bienes de capital, informáticos y telecomunicaciones, los cuales, dependiendo del sector, debían posteriormente convergir en un AEC<sup>69</sup>. Para el comercio intra-MERCOSUR se estableció un régimen de adecuación que contenía un número reducido de excepciones al libre comercio, mediante listas nacionales de productos que provisoriamente permanecerían al margen de las preferencias arancelarias del resto del comercio intraregional. Asimismo, dos sectores “especiales” –azúcar y automóviles, quedaban excluidos del libre comercio<sup>70</sup>.

Durante el periodo de transición hacia la UA (1991-1994) los flujos intraregionales de comercio crecieron muy rápidamente, profundizando la interrelación económica, especialmente, entre Argentina y Brasil. Si bien la apertura unilateral jugó un rol importante en el aumento de dichos flujos, las preferencias comerciales desempeñaron un papel destacado. La Argentina se convirtió así en el segundo proveedor de Brasil (luego de Estados Unidos) y en el segundo mercado de destino para las exportaciones brasileñas (en comparación con el quinto y décimo puesto que ocupaba, respectivamente, en 1990). Brasil, por su parte, conservó su lugar como segundo mayor proveedor de la Argentina, en tanto que se convirtió en el principal destinatario de sus exportaciones (en comparación con el segundo lugar que ocupaba en 1990). La

---

<sup>69</sup> Asimismo, en 1994 los miembros del MERCOSUR habían aprobado el código aduanero común en la Cumbre de Ouro Preto. Por las diferencias existentes, la real definición y puesta en marcha del mismo se vio aplazada por años, concretándose finalmente en el año 2010.

<sup>70</sup> Los sectores automotriz y azucarero fueron excluidos del libre comercio intraregional y de las políticas comunes debido a su sensibilidad y a las asimetrías en las regulaciones públicas que prevalecían en cada uno de los países, especialmente, en la Argentina y Brasil. Luego del periodo de transición a la UA, el comercio de automóviles entre Argentina, Brasil y Uruguay quedó regulado por los respectivos acuerdos bilaterales sectoriales. Estos acuerdos incluían importaciones libres de aranceles sujetas a requisitos de intercambio compensado (Argentina y Brasil) o cupos (Argentina y Brasil con Uruguay). El azúcar también había sido excluido del libre comercio intrazona y de las políticas comunes hasta el 1° de enero de 2001. En el ínterin los países miembros podían mantener los aranceles nominales vigentes tanto para el comercio intrazona como para el extrazona. Finalmente, el sector textil también recibió un tratamiento especial por medio del cual los Estados parte fueron autorizados a aplicar medidas frente a las importaciones provenientes de extrazona (Bouzas y Fanelli, 2001: 179/182).

cooperación inter-empresaria y las inversiones intrarregionales también experimentaron un notable dinamismo. Entre los dos socios mayores del MERCOSUR, los sectores en los que la cooperación y las inversiones intrarregionales resultaron más intensas fueron los alimentos y bebidas, y la industria automotriz y de autopartes. También se registraron iniciativas en otras áreas, tales como bancos, maquinaria y equipo, química y petroquímica (Bouzas y Fanelli, 2001:186).

Sin embargo, al finalizar el período de transición, de los tres compromisos principales asumidos en el Tratado de Asunción: implementación del PLC mediante reducciones automáticas, lineales y generalizadas de aranceles; negociación y adopción de un AEC; y coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, el MERCOSUR solo había encarado – en un tiempo “razonable” – las dos primeras, eliminando “lo esencial” de las barreras arancelarias al comercio intraregional y generando un AEC, en promedio inferior al prevaleciente con anterioridad a la conformación del MERCOSUR. En este esquema, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales –materias para las que en Asunción no se había establecido ningún mecanismo- no registró progresos significativos. Resultaba entonces evidente que,

“La coordinación de las políticas macroeconómicas en el ámbito del MERCOSUR está concebida como un proceso a ser desarrollado gradualmente y no como un objetivo a ser alcanzado en una fecha fija. Este proceso no se ha materializado hasta el momento en acuerdos específicos, pero los frecuentes contactos a diferentes niveles entre las autoridades económicas de los Estados Partes han permitido trazar los primeros lineamientos de coordinación macroeconómica. La idea que gobierna el tratamiento del tema es procurar dar prioridad, en los esfuerzos de coordinación, a los mecanismos de política macroeconómica más directamente ligados al comercio”<sup>71</sup>.

En solo cuatro años el MERCOSUR había avanzado más en la liberalización del comercio intraregional que en las tres décadas anteriores. De esta forma, “comparado con los procesos de integración típicos de países en desarrollo el MERCOSUR registraba resultados muy significativos en materia de liberalización del comercio y aumento de la interdependencia económica en un período muy breve” (Bouzas, 2001: 182). Los países del MERCOSUR habían logrado reducir sustancialmente la protección externa [ver Tabla IV]. En gran medida, ello fue el producto de las reformas de las políticas comerciales que tuvieron lugar en los países individualmente, sin embargo, también reflejaba la adopción del AEC. En 1988 el arancel promedio de Brasil era del 51%, pero se redujo al 21,2% en 1992, luego al 14% en 1993 y,

---

<sup>71</sup> Op. Cit., WT/COMTD/1, 1995.

finalmente, al 11,9% en 1995. Del mismo modo, el arancel promedio de la Argentina se encontraba alrededor del 30% en 1989, se redujo al 12,2% en 1991, y pasó al 10,5% en 1995 (Nagarajan, 1998: 261).

**TABLA IV**

	<b>Protección Arancelaria Promedio</b> <i>Promedio (no ponderado) de los cargos totales (aranceles + para-aranceles, %)</i>			<b>Alcance de barreras no arancelarias</b> <i>Promedio (no ponderado) %</i>		
	<b>1985</b>	<b>1991-92</b>	<b>1994-95</b>	<b>1985</b>	<b>1991-92</b>	<b>1994-95</b>
<b>Argentina</b>	26,0	15,0	11,9	31,9	8,0	2,4
<b>Brasil</b>	80,0	21,1	12,3	35,3	10,0	2,0
<b>Paraguay</b>	71,7	16,0	10,2	9,9	0	0
<b>Uruguay</b>	32,0	12,0	10,5	14,1	0	0,4

Fuente: Nagarajan (1998) en base a Edwards (1994) y UNCTAD (1996).

A partir de 1995 el cronograma de reducción gradual y automática de aranceles para los productos que habían sido incluidos en el régimen de adecuación se cumplió en los plazos originalmente establecidos<sup>72</sup>. Estos logros comerciales del MERCOSUR continuaron siendo reflejados en los reportes realizados ante la OMC. A este respecto, el MERCOSUR también debió cumplimentar una serie de revisiones en el marco del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR), órgano establecido por la OMC en 1996 con el objetivo de supervisar los distintos ACR y su conformidad con la normativa multilateral<sup>73</sup>. Esas revisiones continuaron

<sup>72</sup> Desde el 1° de enero de 2000 todo el comercio entre los Estados parte (excepto el azúcar y los automóviles) comenzó a gozar de un margen de preferencia sobre el arancel NMF de 100%, a condición de que los bienes cumplieran con los requisitos de origen. Sin embargo, es necesario destacar que, a pesar de una preferencia del 100% sobre el arancel NMF, los flujos de comercio intrazona no quedaron completamente libres de gravámenes, por cuanto podían tributar impuestos a la importación derivados de la aplicación de derechos compensatorios o antidumping. Asimismo, algunos especialistas señalan el fenómeno de que “desde mediados de los noventa el principal obstáculo al acceso a los mercados no han sido los aranceles sino las restricciones no arancelarias” (Bouzas y Fanelli, 2001: 192).

<sup>73</sup> Según lo indica el Informe del Consejo General de la OMC a la Conferencia Ministerial de Singapur de diciembre de 1996 “en una reunión del Consejo General celebrada el 15 de noviembre de 1995, se propuso que se crease en la OMC un Comité de Acuerdos Comerciales Regionales como medio de mejorar la organización de los trabajos de la OMC en esa esfera, particularmente en lo que se refería a la sustitución de más de 20 grupos de trabajo activos que examinaban los acuerdos comerciales regionales, así como para que hubiera en la OMC un foro en el que se estudiaran las consecuencias que el creciente número de acuerdos e iniciativas comerciales regionales tenía sobre el sistema multilateral de comercio. En el caso de que se crease tal Comité, no se alterarían los derechos y las obligaciones de los Miembros ni se modificarían las atribuciones de los Grupos de Trabajos existentes” [WT/MIN (96)/2]. De ahí en más, los acuerdos comprendidos en el ámbito del artículo XXIV se notifican al CCM, que adopta el mandato y remite el acuerdo al CACR para su examen en profundidad. Por su parte, los acuerdos

como hasta entonces, con la presentación de informes, debates y exposiciones a cargo de los funcionarios de las cancillerías de los Estados miembros sobre las características del proceso de integración en curso. En el marco de esas revisiones, la cuestión más sensible fue la comparación del AEC promedio antes y después de la conformación del MERCOSUR<sup>74</sup>.

A este respecto, lo que interesa destacar es que la revisión exhaustiva en el marco de la OMC reflejó las voces que, desde posiciones extremas en la defensa del liberalismo, han cuestionado el grado de liberalización alcanzado por el MERCOSUR. En esta línea se hallan, por ejemplo, las indagaciones permanentes acerca de la creación o el desvío de comercio. Sin embargo, los datos demuestran que durante el período 1986-1995 el crecimiento total de las importaciones del MERCOSUR sobrepasó enormemente al de las exportaciones. De hecho, las importaciones aumentaron el 268% mientras que las exportaciones un 129%, lo que da cuenta de la amplia apertura multilateral del MERCOSUR, no siempre reflejo de un Regionalismo Abierto orientado a las exportaciones. Lo mismo ocurre con los argumentos acerca del grado de protección efectiva<sup>75</sup>, los que señalan que si bien los aranceles externos al momento de implementarse el AEC alcanzaban un promedio cercano al 10,7%, el escalonamiento arancelario proporcionaba un grado mayor de protección efectiva a las industrias manufactureras. Asimismo, algunas críticas han redundado en cierta “flexibilidad” otorgada a los países para apartarse individualmente del AEC; en que los niveles arancelarios comprometidos durante la Ronda Uruguay de la OMC se encontraban muy por encima de los efectivamente aplicados, lo que podía dar lugar a márgenes posteriores de acción en “perjuicio” de la seguridad que se le puede otorgar a la política comercial del MERCOSUR; y en los ajustes arancelarios como fuente de ingresos ante las dificultades económicas por las que atraviesan los países miembros (Nagarajan, 2008: 263-265).

---

comprendidos en el ámbito de la “cláusula de habilitación” se notifican al CCD el que, por lo general, no pide al CACR que haga un examen en profundidad. Finalmente, los acuerdos que abarcan el comercio de servicios se notifican al “Consejo del Comercio de Servicios”, en cuyo caso, el examen en el marco de CACR es opcional y no obligatorio. El examen de un acuerdo se lleva a cabo sobre la base de la información facilitada por las partes, posteriormente, la Secretaría elabora el informe. En la etapa siguiente se mantienen consultas y una vez que el CACR lo aprueba se somete al órgano superior correspondiente para su adopción.

<sup>74</sup> Una de las últimas revisiones fue cumplimentada en Ginebra a principios de abril de 2006. Restaba que la Secretaría redacte un informe final, el que debía determinar la compatibilidad del MERCOSUR con los acuerdos del GATT y la *Cláusula de habilitación*.

<sup>75</sup> La protección efectiva mide los efectos del sistema arancelario sobre el valor agregado en las diferentes industrias.

Independientemente de las críticas y los cuestionamientos al nivel de apertura del MERCOSUR, lo cierto es que sus miembros, en mayor o menor medida, realizaron gigantescos esfuerzos en aras de incrementar el grado de apertura de sus economías. Así, si bien el MERCOSUR fue notificado legítimamente según la “clausula de habilitación”, pudo cumplimentar los requerimientos estipulados en el artículo XXIV. Asimismo, además de la liberalización del comercio en el marco del acuerdo regional, los países del MERCOSUR implementaron iniciativas verdaderamente profundas de apertura unilateral como parte de las reformas estructurales de los años noventa.

El balance sobre la inscripción del MERCOSUR en el sistema multilateral de comercio, sumado a las voces que surgen de parte de sectores ortodoxamente fieles a la ideología del “paradigma céntrico”, arroja así algunos supuestos. No solo en términos de la doble vara que reviste la argumentación de los países centrales, sino porque lo requerido por los organismos internacionales, y los intereses que se esconden detrás de las reglas multilaterales, ha comportado consecuencias bastante perjudiciales para los países de la región, en materia de desindustrialización, desempleo y pobreza. Nuestras consideraciones no pueden entonces evadir el interrogante acerca de por qué o para qué los países en desarrollo deben liberalizar indiscriminadamente sus flujos comerciales y adaptarse a las disciplinas de la OMC, aun cuando éstas vayan en contra de los intereses de sus propias naciones. La única respuesta nos remite entonces a la persistente situación de dependencia que caracteriza a la región, mediatizada por la histórica falta de equidad en los intercambios comerciales internacionales y las relaciones de fuerza que la consagran, en el plano económico, político- estratégico y en las ideologías.

La liberalización tal como está planteada no tiene razón de ser. Cuando se imagina la configuración de procesos de integración regional entre países en desarrollo, de lo que se trata –al menos en el plano de las intencionalidades subyacentes- es de la búsqueda de alternativas conjuntas para superar las debilidades y dificultades más acuciantes de las sociedades y economías comprendidas en tales esquemas. Por no hablar de la realidades políticas, sociales y culturales que le dan sustento y legitimidad a tales iniciativas. De otro modo la integración no tendría sentido. De alguna manera, aunque tímidamente, esa fue la búsqueda que estuvo detrás del primer acercamiento argentino-brasileño de mediados de la década de 1980. Posteriormente,

la oleada liberalizadora del Consenso de Washington terminó irrumpiendo de lleno en los países de la región y los objetivos iniciales quedaron trancos al amparo de las políticas de apertura y desregulación las que, si bien respetuosas de las reglas multilaterales, hacia fines del siglo XX pusieron al borde del abismo al proceso de integración nacido del Tratado de Asunción.

## **CAPÍTULO III**

---

### **EL MERCOSUR Y LOS CONDICIONANTES HEGEMÓNICOS HEMISFÉRICOS**

#### **ARGENTINA ENTRE BRASIL Y ESTADOS UNIDOS**

La metamorfosis del MERCOSUR, desde los pasos fundacionales a su concreción a principios de los noventa, no fue un fenómeno aislado sino que formó parte de una mudanza de mayor alcance registrada, sobre todo, en las políticas económicas y exteriores de sus Estados miembros. En este sentido, la Argentina fue un caso extremo. Las fenomenales transformaciones registradas en su estructura económica, social y de poder –reforzadas por una inserción dependiente y periférica en el sistema internacional– determinaron la evolución de su sistema político y de su política exterior, incluyendo el diseño de las políticas regionales. De este modo, si bien vimos que el MERCOSUR se acomodó a las características requeridas por el Consenso de Washington, en concordancia directa con los estándares del Regionalismo Abierto, dicho acomodamiento no estuvo exento de matices, marchas y contramarchas. Así, más allá del consenso acerca del rumbo global del bloque, muchos de los vaivenes registrados en la evolución de la integración reflejaron decisiones y posiciones divergentes de parte de los dos principales socios del MERCOSUR, en función de sus estrategias de desarrollo y de los mecanismos de inserción internacional diseñados por sus respectivas agencias gubernamentales específicas. Estas diferencias, involucraron la actuación disonante de Estados Unidos, particularmente, a partir del lanzamiento de la Iniciativa para las Américas y del proyecto del ALCA.

## DE LAS RELACIONES “MADURAS” AL ALINEAMIENTO AUTOMÁTICO CON ESTADOS UNIDOS

Desde el retorno a la democracia en Argentina –y conforme se agudizaron la crisis, la recesión y los planes de ajuste para encarar el manejo de la deuda externa- se fue asociando en las corrientes del pensamiento económico y político predominantes, la consolidación de un régimen estable a una reinserción económica y diplomática en el sistema internacional que dejara de lado las políticas industrialistas, mercado-internistas y autonomistas, fuertemente erosionadas durante la dictadura de 1976.

Primero, durante el gobierno de Alfonsín, aún en los marcos de un sistema bipolar en fase de distensión, dicha inserción internacional asumió rasgos heterodoxos, buscando fortalecer los vínculos con las socialdemocracias europeas, mantener relaciones económicas y diplomáticas con la URSS, reforzar las relaciones con los países latinoamericanos (en especial con Brasil) y sostener “relaciones maduras” con Estados Unidos. Posteriormente, las características del proceso económico y político interno de fines de los ochenta, sumado a las reconfiguraciones en el orden internacional resultantes de la implosión de la URSS, generaron un punto de inflexión en la política económica y exterior argentina. El contexto internacional de esa mutación estuvo caracterizado por la conclusión de un enfrentamiento bipolar que había mantenido en vilo a la humanidad durante casi medio siglo. El fin de la Guerra Fría permitió reunificar el mercado mundial generando uno de los principales rasgos de la globalización, mediante una oleada de exportación de capitales y de internacionalización de la economía, fundamentalmente, del sector financiero, así como de un nuevo mapa geopolítico mundial bajo el mote de “Nuevo Orden Mundial” (Rapoport y Spiguel, 2005: 71: 74).

En lo que hace estrictamente a la relación bilateral entre los dos principales socios del MERCOSUR, con posterioridad a la recuperación de la democracia, la profundización de la cooperación económica entre Argentina y Brasil fue considerada una respuesta defensiva a un contexto económico internacional adverso, dominado por la crisis de la deuda y las dificultades de acceso al financiamiento externo. Para la Argentina, la cooperación y el incremento de la interdependencia con Brasil se transformaron, además, en los medios para eliminar las hipótesis de conflicto con países vecinos y redefinir el rol y la dimensión de las fuerzas armadas (Bouzas,

Fanelli, 2001:145). El fortalecimiento de las relaciones con América Latina en general y los países vecinos en particular, principalmente con Brasil, se tornó fundamental en la agenda de la política exterior del gobierno radical, iniciando una etapa de “autonomismo” que por momentos iba a confrontar con la endurecida administración de Ronald Reagan. En esa dirección, la diplomacia argentina intentó llevar adelante la “Doctrina de Cooperación Latinoamericana”, conformando un eje Buenos Aires-Brasilia, tanto mediante acciones políticas como económicas (Figari, 1993: 220-221).

Además de la iniciativa a favor de la integración económica regional, se puede mencionar el alto perfil político e internacional asumido por ambos países con la conformación del “Grupo de apoyo a Contadora”<sup>76</sup> en 1985, que un año más tarde desembocó en la configuración del “Grupo de Río”<sup>77</sup>. Asimismo, en el plano económico y financiero –en una instancia previa al llamado “giro realista” del gobierno radical– sobresalieron los esfuerzos destinados a la resolución conjunta de la problemática del endeudamiento externo, mediante la firma del “Consenso de Cartagena” en 1984<sup>78</sup>. Vale destacar, asimismo, la enorme importancia que adquiere el mercado brasileño para las exportaciones argentinas, fundamentalmente, tras la drástica reducción del mercado soviético a partir del año 1986<sup>79</sup>.

Si bien las iniciativas económicas, políticas y diplomáticas con Brasil “estarían destinadas a perdurar, inaugurando una nueva y relevante dimensión en la inserción internacional y en la política exterior argentina”, al finalizar la década del ochenta la agudización de los desequilibrios macroeconómicos y el complejo clima político en ambos países confinaron el proceso de

---

<sup>76</sup> Iniciativa político diplomática de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay para apoyar al denominado “Grupo Contadora”, establecido en 1983 por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, en aras de promover la resolución del conflicto armado centroamericano.

<sup>77</sup> Mecanismo de diálogo y concertación política creado en Río de Janeiro en 1986 por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, orientado a la búsqueda de resoluciones a los principales conflictos regionales y destinado a impulsar los procesos de integración y cooperación latinoamericanos.

<sup>78</sup> Documento elaborado en el marco de la reunión Cumbre de países deudores latinoamericanos que proponían una reforma moderada del sistema financiero internacional, la ampliación de los recursos de los organismos financieros internacionales y la asunción de mayores responsabilidades por parte de las naciones ricas e industrializadas.

<sup>79</sup> La URSS fue durante varios años de la década del ochenta el principal importador de productos argentinos. El gobierno argentino supo sacar provecho del boicót del gobierno de J. Carter a la URSS tras la invasión de esta última a Afganistán. En el período 1979-1980 las exportaciones agrícolas argentinas a la URSS se cuadruplicaron (pasaron de 415 a 1.614 millones de dólares). Por esos años, el mercado soviético de granos absorbió más del 50% de las exportaciones agrícolas argentinas (más del 80% en 1981). La dictadura argentina se encargó de manifestar que dicho intercambio comercial no implicaba un estrechamiento de las relaciones políticas entre ambos países. “El triangulo funcionaba casi a la perfección, porque Argentina compraba a Occidente con los recursos adquiridos de sus ventas a la Unión Soviética”. Posteriormente, dada la falta de equilibrio en el intercambio comercial, la saturación del mercado soviético y la crisis financiera de la región, hicieron que esas cifras se redujeran enormemente. Así, para 1986 las ventas argentinas a la URSS había pasado a los 300 millones (Insulza, 1988: 776-777).

cooperación e integración bilateral a un segundo plano. Asimismo, el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de un nuevo mapa geopolítico mundial bajo la primacía norteamericana buscaron desafiar la multipolaridad predominante en el plano económico. En ese contexto, Estados Unidos intentó capitalizar su supremacía estratégico-militar y afirmar su hegemonía unipolar en el escenario internacional. Este proceso impactó en el conjunto del sistema de relaciones internacionales de América Latina y de modo particular en Argentina (Rapoport y Spiguel, 2005: 75-77).

Como se anunciara previamente, las reconfiguraciones del orden internacional producidas tras la implosión de la URSS implicaron una bisagra en la política económica y exterior del país. A contramano de los postulados históricamente defendidos por el peronismo, el flamante gobierno de Carlos Menem introdujo una política de neto corte neoliberal que encontró su respaldo en los organismos financieros internacionales y en una relación “especial” con Estados Unidos<sup>80</sup>. El mismo canciller Guido Di Tella había expresado el deseo de tener una relación especial con los Estados Unidos, cuya razón de ser no solo se explicaba por el papel unipolar de ese país en el escenario internacional, sino también por la influencia que ejercía en los organismos financieros internacionales (Bologna, 1998:11). El gobierno argentino desplegó así numerosas acciones para congraciarse con la potencia hegemónica en el contexto internacional y bilateral, a saber: la participación militar en la Guerra del Golfo (1990-1991); la destrucción del misil Cándor II; el cambio en las votaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas; la política de no proliferación nuclear; la participación en las fuerzas de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz; el pedido de adhesión a la OTAN (con la posterior designación del país como “Gran Aliado Extra-OTAN” en 1997), entre otras.

El alineamiento automático con Estados Unidos ejercitado con cierta destreza por el gobierno argentino no implicó desconocer la importancia estratégica de Brasil, sobre todo como

---

<sup>80</sup> En efecto, el gobierno peronista permaneció ajeno a los acuerdos de Bretton Woods (1944) y rechazó el multilateralismo en el comercio internacional optando, en cambio, por una política de carácter bilateral en los intercambios comerciales argentinos (Puig, 1984:136). En este marco se inscribió la posición argentina en favor de prácticas de complementación económica y sistemas comerciales entre países de la misma región, preferentemente los limítrofes, independientemente de la aprobación de los organismos multilaterales creados a partir de 1944 (Hirst, 1985:10). Durante la llamada “Revolución Libertadora” el gobierno argentino adhirió a los Convenios de Bretton Woods, ingresando de esa manera al FMI y al BIRF. Asimismo, la estricta política de comercio bilateral fue paulatinamente suplantada por la adhesión al régimen multilateral (Puig, 1984:142). Esta tendencia hacia el multilateralismo sería definitivamente instrumentada bajo el gobierno de Onganía durante el cual la Argentina se convirtió en miembro del GATT (Ley 17.799) en 1967.

*Estado-pívor*<sup>81</sup> e interlocutor válido desde el punto de vista de los países centrales. De ahí que el MERCOSUR también se convirtiera en una cuestión externa clave para la Argentina internacional (Miranda, 2001:103). Sin embargo, fueron intereses económicos y comerciales los que jugaron el papel principal en dicho reconocimiento. De un lado, Brasil continuaba evidenciando rasgos de inestabilidad que se reflejaban en una tasa de inflación extremadamente alta, acompañada de un magro crecimiento económico. De otro, la Argentina acababa de implementar el Plan de Convertibilidad y, aunque estaba logrando una substancial reducción en sus tasas de inflación, había atravesado años de extrema inestabilidad, incluyendo episodios híper-inflacionarios. De esta forma, la iniciativa estratégica de integración tenía un valor muy significativo para ambos países. El MERCOSUR evidenciaba la voluntad de dejar atrás la crisis apostando al potencial de crecimiento de la región como un todo (Bouzas y Fanelli, 2001: 253). Así, las motivaciones políticas de la integración tendrían más que ver con los efectos de la estabilidad económica, las políticas comerciales abiertas y la continuidad democrática, que con objetivos comunes de política exterior (Hirst, 1999: 61.62).

En este cuadro de situación fue que se produjo el primer acercamiento entre el MERCOSUR y la potencia hegemónica hemisférica. Prueba de una pretendida relación estrecha, el camino político que condujo a ese primer encuentro llevó el sello de la Argentina. En efecto, bajo el espíritu del Regionalismo Abierto y la Iniciativa para las Américas del gobierno de George Bush padre, en 1991 la administración Menem trabajó insistentemente para que –tan solo tres meses después de la rúbrica del tratado fundacional de Asunción– se firmara en Washington el acuerdo entre los Estados miembros del MERCOSUR y Estados Unidos para el establecimiento de un “Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión” (Busso, 1992:49). El acuerdo, también conocido como “cuatro más uno” debido a que el MERCOSUR no poseía personería jurídica y los países lo suscribieron como partes individuales, estaba orientado a “lograr mercados cada vez más abiertos entre los Estados Unidos de América y las Partes de América del Sur” mediante una “Agenda de acción inmediata” [Ver Cuadro VI] sobre temas de comercio e inversión. El documento reconocía, además, las “oportunidades” creadas por la

---

<sup>81</sup> La teoría de Robert Chase, Emily Hill y Paul Kennedy sobre los Estados *pívor* sostiene que el interés nacional norteamericano requiere estabilidad en partes importantes del mundo en desarrollo y que, para lograr ese cometido, es necesario que Estados Unidos identifique países específicos (Estados *pívor*) con el propósito de generar estabilidad y promover los intereses norteamericanos en las distintas regiones del mundo. Entre las condiciones para ser un Estado *pívor* se destacan: población numerosa, ubicación geográfica importante y potencial económico considerable.

Iniciativa para las Américas, particularmente, el estímulo a las políticas gubernamentales orientadas al mercado. Asimismo, ponía de manifiesto el objetivo de establecer un sistema de libre comercio, aceptando “la significativa contribución de MERCOSUR al reducir barreras al comercio y la inversión en las Américas” y “el papel central del GATT en la generación de mayor comercio, inversiones y crecimiento económico mundial”<sup>82</sup>.

**CUADRO VI**  
**AGENDA DE ACCIÓN INMEDIATA**

- a) Cooperación en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT para lograr un conjunto amplio, equilibrado y ambicioso;
- b) Medios para facilitar la reducción generalizada de barreras al comercio y la inversión en las Américas, incluyendo un intercambio de opiniones con respecto a los procesos para facilitar el comercio y la integración económica entre los países de la región;
- c) Consideraciones de política, específicamente en el área de comercio o inversión, concernientes al acceso a la tecnología;
- d) Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio;
- e) Políticas de inversión orientadas al mercado y medidas de inversión relacionadas con el comercio;
- f) Prácticas de subsidios a las exportaciones en agricultura;
- g) Acceso a los mercados para bienes y servicios, incluido pero no limitado, a aranceles y barreras no arancelarias en agricultura y textiles;
- h) Requerimientos sanitarios y fitosanitarios en agricultura;
- i) Régimen transparente de salvaguardias de conformidad con los principios del GATT; y
- j) Contramedidas frente al "dumping" y los subsidios.

*Fuente: Anexo del Acuerdo Relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión.*

De esta forma, bajo la potestad que le otorgaba el papel de “aliado estratégico” de Estados Unidos, el gobierno argentino habilitó el cruce entre la realización de la integración subregional y la influencia que Washington proyectaba acrecentar en Sudamérica. Corporizada particularmente en la política exterior del gobierno argentino, dicha influencia marcaría el decurso, las ambigüedades y los límites de la inserción política internacional del MERCOSUR durante gran parte de la década del noventa.

---

<sup>82</sup>Acuerdo Relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre los Gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, y el Gobierno de los Estados Unidos de América, Washington, 19 de junio de 1991.

## LA OFENSIVA HEGEMÓNICA BAJO EL MOTE DE “LAS AMÉRICAS”

Desde los años ochenta Estados Unidos interpeló el modelo de Regionalismo Abierto instrumentando políticas unilaterales activas como complemento del sistema multilateral de comercio<sup>83</sup>(Garay, 1997:87). En ese contexto, signado por el debate en torno a la articulación/dicotomía “regionalismo-multilateralismo”, el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas en 1990 se presentó como salida frente al provisorio estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT y a la proliferación de pronósticos que anticipaban una tendencia mundial a la aglomeración de bloques regionales. Desde la óptica norteamericana la Iniciativa constituía, además, un instrumento idóneo para catalizar los procesos de apertura y reforma estructural iniciados en la mayoría de los países de la región. El proyecto de Bush contenía tres grandes áreas: comercio, inversiones y deuda externa, de los cuales el primero era el más ambicioso. En efecto, el ejecutivo norteamericano prometía un acuerdo de libre comercio global para América Latina, trabajar conjuntamente en el marco de la Ronda Uruguay e importantes reducciones de aranceles en productos de interés para los países de la región. Del lado latinoamericano, el principal “atractivo” era la perspectiva eventual de obtener un acceso al mercado del norte sin restricciones, sobre todo ante las tensiones proteccionistas que por entonces imperaban en Estados Unidos y que se materializaban en políticas perjudiciales de las exportaciones regionales<sup>84</sup> (Insulza, 1991: 223-225).

La Iniciativa también contemplaba la posibilidad de negociar acuerdos con países o grupos de países. La firma de numerosos acuerdos marco, al estilo del “cuatro más uno”, fue reflejo del gran interés que despertó el proyecto de Bush en la mayoría de los gobiernos de la región<sup>85</sup>. Sin embargo, hacia fines de 1991 esa política perdió el ímpetu inicial. Si bien habían avanzado las negociaciones comerciales con México y Canadá y se había anunciado el compromiso de iniciar negociaciones de libre comercio con Chile, todavía no se registraban avances significativos para delinear una estrategia que concretara el libre comercio hemisférico.

---

<sup>83</sup> Algunos ejemplos serían el Acuerdo de Libre Comercio con Israel, el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá, la Iniciativa para el Caribe y la Iniciativa para las Américas. Posteriormente, se destacan el TLCAN, el ALCA y la Iniciativa Andina, entre otros.

<sup>84</sup> Discriminaciones en las reducciones arancelarias, influencia relativamente baja del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), uso extensivo de restricciones no arancelarias, otorgamiento de subsidios a las exportaciones, reiterada utilización de la sección 301 de la Ley de Comercio (por la cual se autorizaba al ejecutivo a actuar contra prácticas comerciales consideradas desleales), entre otras.

<sup>85</sup> Hacia 1993 había un total de 15 acuerdos marco que cubrían a 30 países del hemisferio.

Por otra parte, el Congreso norteamericano solo había autorizado una parte del financiamiento requerido y se encontraban estancados importantes elementos del proyecto hemisférico, como reducción de deuda o promoción de inversiones (Hakim, 1992: 7). A este respecto se observa que las diferencias entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, sumado a las presiones y tensiones inherentes a un período electoral, representaron los principales obstáculos de la política norteamericana en la región (Busso, 1992:45). A ello se agrega el triunfo de Bill Clinton que, en un principio, fue visto con reservas en América Latina ya que se temía que su gobierno asumiera un mayor proteccionismo y quebrara el clima de entendimiento que había prevalecido hasta entonces con la administración conservadora. No obstante, la gestión de Clinton revitalizó la política para América Latina diseñando una agenda basada en tres ejes: expansión del comercio, gobernabilidad de las democracias y desarrollo equitativo. Esos temas fueron el eje de la reunión cumbre que por invitación del gobierno estadounidense se llevó a cabo en la ciudad de Miami en diciembre de 1994 (Russel, 1994: 10).

Contemporáneamente a la culminación de la Ronda Uruguay y a la creación de la OMC, la Cumbre de las Américas de diciembre de 1994 acordó configurar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005. Durante esta Cumbre, mientras que el gobierno argentino mostró estar de acuerdo con la propuesta norteamericana de crear el ALCA para el año 2000, Brasil manifestó escasa predisposición para fijar fechas anticipadas (Grandi y Schutt, 1996:97). Finalmente, la Cumbre culminó con el compromiso de concretar las negociaciones del ALCA para el año 2005. Con ese propósito se aprobó un Plan de Acción, que sería posteriormente precisado y enriquecido durante las sucesivas reuniones ministeriales de la etapa preparatoria (1995-1998). En términos generales, el Plan de Acción contenía principios relativos a la implementación de la Ronda Uruguay y al progreso en las negociaciones de la OMC, entre otros (Garay, 1997:94)

En paralelo a la consolidación del TLCAN, y en contrapunto al fortalecimiento de la Unión Europea, el proyecto ALCA no solo confirmaba la preocupación norteamericana de que los nuevos acuerdos produjeran un importante desvío de comercio, sino también el objetivo adicional de alcanzar compromisos “OMC-plus” en aquellas áreas en las que los resultados finales de las negociaciones multilaterales habían quedado lejos de sus aspiraciones (propiedad

intelectual, servicios, etc.). Este anhelo, sumado a las exigencias de liberalización asimétrica del mercado de bienes (léase, por ejemplo, proteccionismo agrícola) ponía de manifiesto que el propósito del ALCA era conformar un área de libre comercio de una sola vía en donde la reciprocidad se presentaba como inexistente. La política norteamericana buscaba así ratificar como corolario comercial la histórica *Doctrina Monroe*<sup>86</sup>, permitiéndole a Estados Unidos restablecer su plena hegemonía en América Latina (Rapoport, Madrid, 2002:274). Como señala Leandro Morgenfeld (2005: 28),

“Estados Unidos, para lograr consolidar su amplio “patio trasero”, precisa avanzar en el viejo proyecto de unión panamericana –que se le niega hace más de un siglo, desde el primer intento en la Conferencia de Washington de 1889– y, fundamentalmente, obturar cualquier proceso de integración alternativa como podría ser el Mercosur, el Pacto Andino o la más reciente Comunidad Sudamericana de Naciones. No es casual que el ALCA fuera lanzado en el marco del Consenso de Washington y cuando Brasil y Argentina, los “gigantes” del sur, estaban por fin iniciando el viejo proyecto de unión sudamericana”.

#### **EL DILEMA ARGENTINO DE PRINCIPIOS DE LOS 90': MERCOSUR o ALCA**

El proceso de constitución del ALCA generó una mayor disposición para encarar acuerdos comerciales preferenciales entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. Así, se explicitaron los proyectos de ampliación del TLCAN hacia otros países del hemisferio, proceso que comenzó efectivamente entablado negociaciones con Chile<sup>87</sup>, pero que también buscó abrir líneas de negociación para “seducir” a la Argentina.

La alternativa de que Argentina se adhiriera unilateralmente al TLCAN, por fuera del MERCOSUR, generó uno de los principales puntos de fricción entre los dos “pesos pesados” del bloque. Si bien una negociación en formato “cuatro más uno” le otorgaba al gobierno argentino una base de poder más amplia para abordar los temas conflictivos de la agenda comercial bilateral, la administración Menem privilegió el alineamiento con Estados Unidos, incluso

---

<sup>86</sup> En 1823 el presidente Monroe declaró que “ninguna intervención de cualquier potencia europea con el propósito de oprimirlos o de controlar su destino [el de los recientemente independizados Estados hispanoamericanos] de otra forma, podría ser interpretada por nosotros más que como la manifestación de una actitud hostil hacia los Estados Unidos”. Prueba de una política vigilante con respecto a Europa, pero también de la ausencia de cualquier compromiso cooperativo con América Latina, las pretensiones hegemónicas norteamericanas se vieron posteriormente endurecidas. Así, tal como lo demuestra el Corolario Roosevelt (1904): “la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede obligar a los Estados Unidos (...) a actuar como una potencia policiaca internacional” (Seitz de Graziano, 1983:15).

<sup>87</sup> En la década del noventa Chile inició negociaciones comerciales bilaterales con Estados Unidos. Las mismas culminaron en 2003 con la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre ambos países.

aunque dicho relacionamiento no generara los beneficios comerciales esperados. De hecho, el beneplácito hacia la potencia hemisférica no logró revertir el déficit comercial en la relación bilateral, ni la política de subsidios agrícolas abiertamente practicada por el Estado norteamericano en detrimento de los intereses argentinos. Así, a modo de ejemplo, Buenos Aires no pudo evitar la venta de trigo subsidiado a su vecino más importante del MERCOSUR, Brasil<sup>88</sup>. En este sentido, vemos que

“Las relaciones comerciales de Argentina con Estados Unidos no han escapado a las generalidades que caracterizan el comercio entre países desarrollados y en desarrollo. Barreras arancelarias y para-arancelarias, así como la venta de productos agrícolas a precios subsidiados a países clientes de Argentina por parte de los Estados Unidos, problemas de calidad (fundamentalmente fito y zoonosanitarios) y prácticas comerciales desleales por parte de Argentina, han provocado desencuentros que pretenden solucionarse, o al menos encaminarse, a través de la política de alineamiento” (Busso, 1994:67).

La perspectiva de una adhesión unilateral de Argentina al TLCAN –orquestada por un sector del *establishment* local y administrada por el gobierno menemista– estuvo vigente hasta bien entrado el año 1994<sup>89</sup>. Dicha alternativa consistía en avanzar hacia una incorporación individual al TLCAN, al que luego podrían eventualmente incorporarse uno por uno los restantes países del hemisferio. En los hechos, se intentaba alcanzar un acuerdo comercial “a la chilena”, en el que Estados Unidos acordaba la incorporación de los países del continente negociando con cada uno de ellos por separado, con el correlato de la desaparición de procesos de integración regionales que, en conjunto, pudiesen actuar y presionar en las áreas más sensibles. Implicaba, por consiguiente, la reducción del margen de maniobra argentino durante la negociación comercial<sup>90</sup>. De esta forma,

“Concebido para el logro de mayores niveles de desarrollo nacional basado en la ampliación de los mercados internos y de los intercambios comerciales, y de una potenciación del poder negociador de los distintos países en el orden mundial, existe también una tendencia, al calor de las políticas económicas predominantes, a privilegiar la existencia del mercado único como campo de atracción de capitales extranjeros. En este contexto, la problemática del Mercosur incluye, para algunos, un dilema: el de lograr una mayor convergencia con el proyecto hemisférico norteamericano o el de

---

<sup>88</sup> Con relación a este tema fue recién con el Acuerdo de Ouro Preto (1994), y en el marco de un compromiso argentino- brasileño, que se estableció que Brasil aplicaría entre enero y abril (período de negociación de la mayor oferta argentina al país vecino) un arancel protector (Figari, 1997:184).

<sup>89</sup> En marzo de 1993 el propio Carlos Menem avaló la posibilidad un ingreso unilateral argentino al TLCAN (Miranda, 2001:104).

<sup>90</sup> El modelo *hub and spokes* en el área de comercio exterior diferencia dos clases de países según su modo de vinculación, “la directa consecuencia de este modelo es que las ventajas son claras para el país *hub*: éste disfruta en el mercado de cada país *spoke* de preferencias de las que no gozan los países *spoke*” (Luzi, 1999). De concretarse el esquema *hub and spokes*, los países *spoke* o “rayos” no solo no tendrían acceso preferencial a cada uno de los otros mercados, sino que, aun peor, tendrían que competir entre ellos por preferencias dentro del mercado del país *hub* o “eje” (Busso, 2001:66).

promover una política de creciente diversificación comercial y económica con el resto del mundo” (Rapoport, 2002: 54).

Si bien la alternativa de una adhesión unilateral al TLCAN –*vis a vis* la opción de una negociación colectiva a través del MERCOSUR– terminó siendo descartada, la misma puso de manifiesto la concepción que fundamentó gran parte de la política exterior argentina durante los años noventa, sustentada en los presupuestos del denominado “Realismo Periférico”. Partiendo de la supuesta irrelevancia del país para los intereses norteamericanos, dicha concepción defendió la necesidad de abandonar las políticas de “aislamiento y confrontación” a favor de la construcción de una alianza estratégica con la potencia hegemónica. Como sostienen Mario Rapoport y Claudio Spiguel, el Realismo Periférico reflejó muy bien una matriz subyacente al pensamiento conservador liberal local, que comenzó a adquirir relevancia en los círculos del *establishment* económico, político y académico argentino durante los ochenta, en una clara revitalización y legitimación del proceso de desindustrialización iniciado con la dictadura de 1976. Esta matriz, soslayaba que las tendencias predominantes en la inserción internacional argentina anterior a los años noventa no devenían del presunto “aislacionismo” de la economía y del Estado respecto del sistema internacional, sino de una imbricación de carácter dependiente con las tendencias en pugna entre las grandes potencias, por lo que erradamente adjudicaba la declinación del país a la industrialización mercado-internista de posguerra, contrastando ese período con el de principios del siglo XX, basado en un modelo agro-exportador “abierto” y en una conexión especial con Gran Bretaña (Rapoport y Spiguel, 2005: 72-73).

Como correlato de esta visión y para evitar el riesgo de que se produjera una “desconexión” respecto al orden mundial de post-Guerra Fría, el Realismo Periférico de Carlos Escudé sostuvo la necesidad de que la Argentina se insertara dentro de la jerarquía de naciones consideradas “líderes” pero “seguidoras”, encolumnadas detrás de las grandes potencias occidentales para evitar así su “africanización”. Consideraba ampliamente extendido que

“Cualquier atisbo de reivindicación nacional de las naciones débiles en el orden mundial así estructurado conduce al “aislamiento”, es decir, a la marginación respecto de los factores de desarrollo económico y social atribuidos al proceso globalizador. El atraso del mundo periférico –es decir de la inmensa mayoría de la población del planeta- no sería entonces producto histórico de la opresión colonialista, la dependencia económica y sus eslabonamientos internos, que condicionaron durante el último siglo la estructura económica, social y política de esos países, sino que sería, por el contrario, resultado de la lucha de las naciones coloniales y dependientes por su independencia y soberanía” (Laufer y Spiguel, 1998:7).

Se ponía de manifiesto con toda su especificidad el carácter dependiente de la Argentina a través de la relación de subordinación entablada con Estados Unidos y otras grandes potencias de fuerte predominio en las ramas y resortes fundamentales de la economía, la sociedad y el Estado. La dominación entonces, además de implicar la presencia directa del capital extranjero en el territorio argentino, pasaba principalmente por la asociación subordinada de las clases dominantes locales que disputaban el control del Estado. El reparto del patrimonio público estatal entre diversas potencias y capitales extranjeros a través de la política de privatizaciones ejecutada por el gobierno de Menem –la más importante que se haya desplegado a nivel mundial– fue una de las más representativas de la situación de dependencia y subordinación del país por aquellos años. La dependencia argentina era claramente visualizada no solo como un fenómeno externo sino también interno, no solo como una cuestión de gravitación únicamente económica, sino también política y social, de ahí la complejidad de su análisis (Spiguel, 2011).

El histórico carácter dependiente y subordinado de la Argentina podría haberse visto morigerado, al menos parcialmente, de haberse instrumentado una política de acercamiento estratégico con Brasil y el resto de los países del MERCOSUR. Sin embargo, el alineamiento con los Estados Unidos y la perspectiva del ingreso argentino al TLCAN, supusieron un debilitamiento del proceso de integración, el que ya se encontraba perturbado por el perfil eminentemente comercialista adoptado y reglado por el Regionalismo Abierto y las normas establecidas por los organismos internacionales.

En contraste con la Argentina, en Brasil prevaleció la noción de que el MERCOSUR no debía ser eclipsado por la extensión del TLCAN hacia América del Sur. Así, con posterioridad a la caída del Presidente Fernando Collor de Melo, el gobierno brasileño demostró preferencias por ampliar el MERCOSUR al resto de los países sudamericanos, proponiendo la constitución de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) en un plazo de diez años (Grandi y Schutt, 1996:97)<sup>91</sup>. En consecuencia, los intereses de Brasil se concentraron, principalmente, en

---

<sup>91</sup> Tras la renuncia de Collor de Mello, el ejecutivo brasileño –a cargo interinamente de Itamar Franco, asumió una política de mayor acercamiento con los países de la región promoviendo distintas iniciativas, entre las que sobresalió el proyecto de creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Previa aprobación preliminar del MERCOSUR, la propuesta fue presentada en la ALADI por el Canciller brasileño Celso Amorin. La idea era crear una ZLC sudamericana, en el marco de la ALADI, bajo el principio *substantially all trade*, que abarcara la liberalización de todos los bienes (excluía servicios), menos los considerados sensibles. La propuesta del ALCSA buscaba capitalizar la experiencia del MERCOSUR; evitar su aislamiento –

consolidar el MERCOSUR y constituir un segundo círculo concéntrico a partir de la configuración de acuerdos de libre comercio entre el bloque y los restantes miembros de la ALADI, buscando conformar el ALCSA. Con el objetivo de aumentar su poder de negociación, el ejecutivo brasileño juzgó necesario valorar la base regional en los términos de una “plataforma sudamericana”, demostrando que las divergencias entre Estados Unidos y Brasil no eran solo comerciales sino también políticas, con intereses nacionales y objetivos estratégicos contradictorios (Rapoport y Madrid, 2002: 273-274).

Por lo demás, el proyecto de Brasilia de expandir el MERCOSUR hacia el resto de los países sudamericanos no estuvo exento de interrogantes. Inclusive se argumentó que, si bien las intenciones públicas que sustentaban el ALCSA eran capitalizar la experiencia del MERCOSUR, evitar su aislamiento (sobre todo respecto de Chile y la Comunidad Andina) y acumular poder de negociación, detrás se encontraba la tradicional demanda de Brasil de consolidarse como un hegemón subregional (Busso, 2001: 67). Según esta visión, como Brasil se constituía en un *Estado pivot* –que en la dimensión del MERCOSUR podía ser considerado como país sub-hegemónico, el problema que se le presentaba a la Argentina era que quedaba sujeta entre dos grandes poderes (Figari, 1997:178). En este sentido, a pesar de que la visión de rivalidad y competencia entre Argentina y Brasil perdió influencia con posterioridad a la recuperación de la democracia, la preocupación sobre el balance de capacidades relativas siguió presente en las relaciones bilaterales y reapareció cíclicamente bajo formas diversas (Bouzas y Kosacoff, 2010).

En lo que hace al posicionamiento divergente entre los dos principales socios del MERCOSUR se pueden realizar algunas consideraciones. Si bien Brasil había iniciado un proceso de apertura económica, también había mantenido estructuras de protección, ventajas para los sectores competitivos en las exportaciones y apoyo activo a las industrias automotriz, química, electrónica y de bienes de capital, entre otras. La resistencia de intereses empresariales, sindicales y burocráticos corporativos consolidados durante el período de industrialización por sustitución de importaciones, condicionó fuertemente la implementación de aquellas reformas orientadas al mercado y a la liberalización. Desde el punto de vista estrictamente económico, el

---

especialmente a partir de la interconexión con la hoy Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Chile; así como fortalecer la capacidad negociadora de los países de la región frente a la integración a escala hemisférica.

principal resultado de la pactada transición brasileña –cuyo único momento de excepción fueron los treinta meses del gobierno Collor, fue la permanencia de estructuras de protección e incentivos que beneficiaron a los mismos sectores *import-competing* favorecidos por la política industrial y promoción a las exportaciones de las décadas anteriores (automovilístico, químico, electrónico y de bienes de capital) (Bouzas et al, 2002: 113). Resulta fácil de comprender entonces que el libre comercio hemisférico se convirtiera en una amenaza para los sectores empresarios vinculados a ese proyecto de industrialización.

Por el contrario, en Argentina el proceso de apertura había sido indiscriminado y profundo<sup>92</sup>, en directa consonancia con el sesgo neoliberal del Ministerio de Economía, parte del Ejecutivo y diversos grupos corporativos (Moneta, 2002). No resultaba extraño entonces que el proclamado alineamiento automático con Estados Unidos en el plano político y estratégico estuviera acompañado de actitudes muy favorables a la concreción de un área de libre comercio hemisférica y que se llegara incluso a plantear la posibilidad de una adhesión unilateral al TLCAN.

### **DE LA IMPORTANCIA DE LAS ASIMETRÍAS DENTRO DEL MERCOSUR<sup>93</sup>**

En el MERCOSUR, la relación entre globalización, desarrollo nacional e integración planteó graves dilemas, poniendo de manifiesto las tensiones acerca del lugar que ocupaban sus miembros en el mundo, así como de las fuerzas determinantes de su desarrollo económico y social. En el epicentro de esas tensiones estuvo la visión fundamentalista y el supuesto de que en un mundo globalizado la identidad y la dimensión endógena de los espacios nacionales y regionales debían fundirse en el mercado mundial. Este enfoque, redujo la integración regional a

---

<sup>92</sup> El proceso de apertura externa (aumento de la relación entre el valor de las exportaciones e importaciones y el PBI) arrojó los siguientes datos: mientras que en 1980 el coeficiente de apertura alcanzaba apenas el 8%, hacia 1990 había aumentado al 11% y para fines del decenio llegaba al 17%. Vale aclarar que este proceso redundó fundamentalmente en el crecimiento de las importaciones por sobre las exportaciones, ya que mientras que estas últimas se duplicaron, las primeras se multiplicaron por siete (Bouzas et al, 2002: 61).

<sup>93</sup> Si bien la literatura económica distingue entre dos tipos de asimetrías, las estructurales y las de políticas públicas o regulatorias (Terra, 2008: 16), en el presente apartado se analizan las asimetrías a las que hace referencia Aldo Ferrer (2006), a saber, las relacionadas con las visiones de la globalización del orden mundial contemporáneo y las estrategias de desarrollo nacional.

la liberalización del intercambio comercial, a un simple proceso en el que “la integración es con el mundo y solo marginalmente dentro del espacio subregional” (Ferrer, 2006: 74).

Siguiendo a Claudio Spiguel (1996: 214)

“En el discurso oficial las proclamas no alcanzan a disimular el verdadero carácter de esa presunta “integración” en marcha. Está, lejos de los planteos de unidad latinoamericana de tantos patriotas y revolucionarios de nuestro continente a lo largo de dos siglos, hecha a medida de las ambiciones “globalistas” de captura y disputa de un mercado ampliado cautivo para las “multinacionales” de diverso origen imperial. El Mercosur no es un bloque de naciones dueña de su destino, no es un mercado sujeto sino objeto. Por eso cuanto más avanza esta integración más se desarticulan los mercados internos de los países miembros, desde el norte brasileño hasta la Patagonia argentina, más ajuste y despojo del patrimonio común, más retroceso social, más penetración imperialista, también en el plano cultural”.

En contraposición al MERCOSUR “según el Consenso de Washington”, y sin caer en la falacia de un MERCOSUR como “fortaleza” cerrada a las fuerzas de la globalización, la defensa de un desarrollo regional independiente y soberano supone la conformación de un espacio en el que se consoliden las fuerzas endógenas del crecimiento, sustentadas en los recursos, mercados y acervos científico-tecnológicos propios. A este respecto, se observa que el comportamiento de Argentina y Brasil reflejó, al menos parcialmente, importantes asimetrías que se vinculan a sus respectivos abordajes sobre el desarrollo, la globalización y la posición de cada país en el mundo. Como se mencionó anteriormente, en Argentina y bajo la administración Menem, predominó la visión fundamentalista por intermedio de la aplicación de las políticas identificadas con el Consenso de Washington y el “realismo periférico”. Aunque no sin contradicciones, fiel a una tendencia más industrialista y proteccionista, sobre todo en el manejo de las políticas vinculadas a aspectos fundamentales del poder nacional y la participación del Estado –tendencia que en el caso argentino venía revirtiéndose desde la dictadura de 1976, en Brasil prevaleció un enfoque distinto. El tratamiento otorgado a los sectores electrónico-informático, hidroeléctrico y aeroespacial, ejemplifica la diferencia entre las estrategias nacionales de desarrollo (Ferrer, 2006: 78).

En Brasil, el paradigma “globalista”<sup>94</sup> de la política exterior fue el prisma a través del cual encuadró la participación del país en el MERCOSUR. Según este paradigma, dos pilares resultan

---

<sup>94</sup> Según Soares de Lima, el paradigma “globalista” es una visión de la posición brasileña en las relaciones internacionales que surge “de la articulación (...) de diversas influencias intelectuales: la crítica nacionalista a la matriz americanista de política externa, generada en el ámbito del Instituto Superior de Estudios Brasileños -ISEB; la visión de la CEPAL de las relaciones

fundamentales: la rivalidad con Estados Unidos –principalmente en el continente americano, y la creación de condiciones favorables para el desarrollo industrial nacional. La integración en el MERCOSUR no solo representó la primera reacción frente a los nuevos desafíos de inserción externa planteados por la globalización, sino también la inclusión de un proyecto, primero bilateral y luego subregional, en una estrategia externa más amplia en la que Estados Unidos constituye un eje de “repulsión” y en la que el objetivo principal es la creación de condiciones favorables para el desarrollo industrial nacional. En contraste con el interés político que reviste el proyecto subregional, sus incentivos económicos se perciben como limitados, principalmente en función de la asimetría del tamaño de la economía de Brasil y la de sus socios. Así, de la tensión entre una elevada motivación política con restringidos incentivos económicos, surge una postura de participación en la que si bien existe un compromiso estratégico con la integración subregional, este compromiso no genera la adhesión automática a propuestas de profundización del MERCOSUR, ni la aceptación de iniciativas que puedan restringir el margen de libertad del gobierno federal o de los gobiernos provinciales en las políticas de desarrollo. De esto resulta que el proceso de integración subregional no haya producido mayores impactos sobre el diseño y la implementación del proyecto de desarrollo industrial nacional de Brasil. En efecto, los grandes grupos nacionales y las empresas transnacionales estuvieron muy presentes en las negociaciones con los socios del MERCOSUR y de la ALADI, ejerciendo una influencia decisiva en la defensa de sus intereses específicos. De ahí la preocupación de Brasil por la protección de los sectores de bienes de capital, automóviles, informática y telecomunicaciones con relación al resto del mundo<sup>95</sup>. El papel del MERCOSUR parece haber sido particularmente importante para aquellos grupos afectados por el crecimiento de las importaciones (productores de bienes de capital y químicos/petroquímicos), que vieron crecer el nivel de sus exportaciones hacia los demás socios del bloque. Asimismo, hubo impactos sectoriales de la integración que redundaron en beneficio de la productividad de algunas industrias y cadenas productivas (e.g. agroalimenticias) (Bouzas et al, 2002:104-111).

---

centro-periferia; y la tradición del pensamiento realista en las relaciones internacionales, en particular la concepción del sistema internacional como un ámbito anárquico”. Para la autora, “al inicio de los años sesenta, la política externa encontraría en el eje Norte- Sur el espacio adecuado para el ejercicio de un papel protagónico por parte de Brasil. El eje Norte-Sur posibilitaría al Ministerio de Relaciones Exteriores (...) encontrar en la diplomacia económica multilateral una misión organizacional específica: complementar las políticas gubernamentales de desarrollo industrial” (Bouzas et al, 2002: 104).

<sup>95</sup> Así se entienden en el MERCOSUR, las excepciones nacionales al AEC y el régimen automotor, entre otros sectores beneficiados por la política industrial y comercial brasileña.

A diferencia del caso brasileño, durante la década del noventa el patrón de especialización de la Argentina permaneció íntimamente ligado a su dotación relativa de recursos. Los alimentos, materias primas agrícolas y combustibles explicaron dos tercios de sus exportaciones totales, al tiempo que el 89% de las importaciones siguieron estando constituidas por manufacturas industriales (Bouzas y Fanelli, 2001: 276). Pese al aumento en los volúmenes exportados y al papel del MERCOSUR como mecanismo de diversificación relativo del comercio, el patrón comercial argentino no cambió sustancialmente. Con excepción del material de transporte –que responde a un régimen sectorial especial y a un acuerdo de comercio administrado con Brasil, las exportaciones argentinas continuaron fuertemente concentradas en productos primarios de bajo valor agregado<sup>96</sup>. Ello no solo obedeció a la estructura de ventajas comparativas basada en una dotación abundante de recursos naturales, sino también a la ausencia de políticas públicas para mejorar la calidad de la inserción de la Argentina en el comercio mundial. En lo que hace al panorama de los flujos de inversión extranjera, también se presentaron importantes claroscuros. Si bien durante la década de los noventa la Argentina fue un destino importante para la inversión extranjera directa (IED), la mayor parte de las inversiones se orientó a la explotación de recursos naturales o a sectores productores de bienes no transables, incluyendo monopolios naturales vinculados con la provisión de servicios públicos. Solamente una proporción marginal de IED estuvo integrada a redes globales o regionales de producción, como fue el caso del sector automotriz, químico y de alimentación (Bouzas et al, 2002: 61-69).

Estas asimetrías dentro del MERCOSUR no fueron solo materia de debate económico sino que terminaron generando los dilemas inherentes a una división regional del trabajo que, por ausencia de mecanismos de coordinación macroeconómica y falta de promoción a la integración sectorial e industrial, terminó reproduciendo los patrones asimétricos del comercio mundial, a saber, la histórica ruptura centro-periferia. De esta forma, durante los años noventa el comercio estuvo determinado por políticas cambiarias poco realistas basadas en convertibilidades

---

<sup>96</sup> El principal cambio en la composición de las exportaciones argentinas por tipo de bienes fue el notable incremento en la participación de las ventas petróleo y combustibles, que pasaron de representar alrededor del 3% de las exportaciones totales a comienzos de la década a casi un 20% en el año 2000. Sin embargo, es necesario destacar que ese patrón de exportaciones no es homogéneo para todas las regiones. En efecto, las ventas al MERCOSUR y a Estados Unidos exhiben una participación más elevada de manufacturas que las que se dirigen al resto del mundo (y especialmente a la Unión Europea). El MERCOSUR (y particularmente Brasil) es el destino de aproximadamente el 50% de las exportaciones argentinas de manufacturas. Este cambio en la estructura del comercio convirtió a la Argentina en un país muy vulnerable frente a las condiciones económicas imperantes en la región, particularmente las de Brasil, hacia donde se destina más de un cuarto de las ventas totales.

artificiales de sus monedas locales que tuvieron como resultado que el comercio fuera pendular y se orientara hacia Argentina cuando el real se encontraba sobrevaluado y viceversa (Dos Santos, 2007:42). Asimismo, si bien el comercio de manufacturas se convirtió en un componente dinámico de la relación comercial bilateral, Argentina siguió registrando superávit en las exportaciones tradicionales y déficit en las manufacturas<sup>97</sup>, con el peligro de que si no avanzaba en su proceso de reindustrialización, y Uruguay y Paraguay hacían lo propio,

“La formación de un polo industrial y tecnológico hegemónico en Brasil reproduciría, en el espacio común, una relación *centro – periferia* que es incompatible con el interés de todos los socios del MERCOSUR y el crecimiento del sistema. La división regional del trabajo intra-industrial, al nivel de productos y no de ramas, en las actividades manufactureras y, también, en múltiples productos primarios (e.g., alimentos) y servicios es una condición necesaria del crecimiento futuro del MERCOSUR” (Ferrer, 2006: 85).

A pesar de que durante los años noventa los efectos de este patrón asimétrico pudieron ser relativamente encapsulados, la vulnerabilidad externa y las dificultades internas de los socios del MERCOSUR, hicieron eclosión hacia fines de la década, agudizando las contradicciones no encaradas y, por ende, no resueltas, y poniendo de manifiesto las dificultades de avanzar en un proceso de integración sin la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, así como los riesgos de caer en una espiral sin freno de represalias y medidas proteccionistas<sup>98</sup>.

En materia de las relaciones externas del bloque, fundamentalmente en lo que hace a la vinculación con Estados Unidos, vemos que las discrepancias anteriormente observadas se atenuaron a mediados de los noventa, en vísperas del nacimiento formal del MERCOSUR. La

---

97 En el saldo de la balanza comercial del intercambio bilateral, Argentina siguió registrando superávit en las exportaciones tradicionales: el saldo positivo había aumentado de 148 millones de dólares en 1985 a 1.065 millones en 1994; y déficit en las manufacturas: el saldo negativo había aumentado de 274 millones de dólares a 1.904 millones de dólares en el mismo periodo.

98 Con posterioridad a la devaluación de la moneda brasileña, el MERCOSUR inició una crisis largamente anunciada, “crisis económica, porque las mayores naciones del bloque sufren una intensa recesión. Crisis comercial, porque el flujo de intercambio está sometido a los efectos del cambio de rumbo en la estrategia del Brasil (caracterizado por la devaluación del real y la ausencia de perspectivas claras sobre su futuro previsible). Crisis política, en fin, porque las quejas que se oyen en las capitales de los países miembros contra las actitudes de sus socios han alcanzado un nivel inesperado por su dureza. Pocos dudan ya que se trata de la crisis más profunda y polifacética que vivió hasta ahora el bloque regional” (Schvarzer, 1999). Asimismo, en el marco de la fisura provocada por la devaluación del real, sumada a la necesidad argentina de superar la recesión, se produjeron fuertes roces entre los dos socios principales del MERCOSUR. La situación se fue tornando cada vez más crítica y las asimetrías macroeconómicas se hicieron cada vez más evidentes. En septiembre del 2001, en la Argentina ya no se pensaba solo en revisar el AEC –al que desde el Ministerio de Economía se lo veía como un mecanismo que protegía únicamente a los socios del mercado brasileño encareciendo los productos extrazona, sino que dadas las sucesivas devaluaciones del real, había partidarios de la “suspensión temporaria del bloque” hasta tanto se redefinieran los términos del intercambio. Los principales defensores de dicha medida fueron algunos miembros de la Unión Industrial Argentina (UIA), argumentando que el proceso de integración económica se había convertido para la Argentina en un proceso de desintegración industrial. En este contexto, el entonces nuevamente Ministro de Economía, Domingo Cavallo, encabezó la disputa con Brasil, no solo ratificando su objetivo de que el bloque retrocediera a la categoría de una ZLC, sino también, proponiendo disminuir la preferencia arancelaria con Brasil, e incluso eliminarla.

diplomacia de los países miembros asumiría por fin la “identidad internacional” del proceso de integración (Ferrer, 2006: 65). A partir del segundo mandato presidencial de Carlos Menem (de la mano de las fracturas progresivas en el bloque dominante que sin cuestionar el rumbo económico discrepaban con la política de alineamiento automático), se insinuaron ciertos cambios en el posicionamiento internacional de la Argentina. La política de acercamiento a ultranza con Estados Unidos no daba los resultados esperados y si bien el gobierno norteamericano continuaba apoyando a la gestión menemista privilegiaba el acercamiento con otros países de la región, invitando a Chile a participar del TLCAN y confirmando el lugar de Brasil como *Estado pivot* de América del Sur (Figari, 1997:177).

De esta forma, provisionalmente, el debate sobre si Argentina debía ir hacia TLCAN o consolidar el MERCOSUR cerró a favor de esta última opción (Busso, 1998:30). De otro lado, la crisis financiera mexicana de 1994 –cuyas consecuencias fueron conocidas como “efecto tequila”, conmocionó al TLCAN y debilitó la posición de Estados Unidos, fundamentalmente, cuando el gobierno de Bill Clinton no logró el *fast track*<sup>99</sup> para negociar acuerdos comerciales sin enmiendas. Asimismo, la crisis hizo evidente la vulnerabilidad de las economías del MERCOSUR frente a las turbulencias financieras y monetarias globales. Esa situación, acrecentada por la amenaza que representaba la escasez de financiamiento externo, fue un incentivo clave adicional para que los gobiernos de Argentina y Brasil buscaran apostar al MERCOSUR (Hirst, 1999: 63-65).

En este período, la Cancillería argentina, encargada de ejecutar la política comercial externa, acompañó los intereses del sector empresario vinculado económicamente al MERCOSUR e intentó diversificar los vínculos económicos (Moneta, 2002:101). Siguiendo a Alfredo Bologna, “esta segunda etapa que no margina lo realizado por Argentina en la primera, tiene una nueva visión de la sociedad internacional ya que la Política Exterior Argentina se mimetiza en la Política Exterior del MERCOSUR” (Bologna, 1998:17). Así, en 1995 se firmó el “Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre el MERCOSUR y la Unión Europea”, reflejo de la intención de estrechar lazos con el viejo continente, así como resultado de los

---

<sup>99</sup> El *fast track* es una autorización que el Congreso norteamericano concede al Poder Ejecutivo para negociar acuerdos y concesiones comerciales con terceros países con el compromiso de aceptar o rechazar posteriormente lo acordado como paquete cerrado, sin la posibilidad de efectuar enmiendas. Ante las asimetrías existentes, el *fast track* actuaba como un reaseguro para los países latinoamericanos evitando que los acuerdos alcanzados fuese sometidos a una segunda instancia de revisión.

intereses económicos europeos en la región, sobre todo, a partir de la de la firma del TLCAN y del lanzamiento del proyecto ALCA. Asimismo, el MERCOSUR inició negociaciones con Bolivia, la Comunidad Andina y Chile, negociaciones que se concretaron en 1996 con la firma del “Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Chile” y del “Acuerdo de Complementación Económica entre el MERCOSUR y Bolivia” y, finalmente, en 1998 con la firma del “Acuerdo Marco para la creación de una zona de libre comercio MERCOSUR-CAN”.

En la Argentina, el Ministerio de Economía, en consonancia con Cancillería, intentó endurecer la estrategia negociadora frente a las persistentes restricciones al comercio bilateral que aplicaba Estados Unidos y que perjudicaban fuertemente el nivel de exportaciones (Figari, 1997:182)<sup>100</sup>. Esta nueva estrategia de negociación intentaba demostrar que la economía argentina era más abierta que la norteamericana. Asimismo, no solo buscó aplicarse a nivel bilateral, sino también a nivel hemisférico, tal como lo demostró la posición conjunta argentino-brasileña durante las negociaciones con los Estados Unidos tendientes a conformar el ALCA (Busso, 1998: 58). En efecto, luego de manejar la posibilidad de adherirse unilateralmente al TLCAN, Argentina finalmente decidió negociar el ALCA desde el MERCOSUR. Incluso la existencia del MERCOSUR fue fundamental a la hora de definir una estrategia tendiente a configurar el ALCA a partir de bloques subregionales<sup>101</sup>. En ese momento nadie podía imaginar que una década después, estrategia unilateral de Brasil mediante<sup>102</sup>, la participación del MERCOSUR en la negociación hemisférica iba a ser determinante para la completa desarticulación del ALCA<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Esas restricciones eran en gran parte producto de la incorrecta instrumentación por parte de Estados Unidos de los acuerdos sectoriales alcanzados en el marco de la Ronda Uruguay. Existían restricciones a la carne, el maní y otros productos de interés para la Argentina.

<sup>101</sup> Mientras que la posición sostenida por Estados Unidos era que las iniciativas subregionales debían “fusionarse” en el ALCA, el MERCOSUR abogaba por que las mismas pudieran mantener su individualidad y márgenes de preferencia, participando como unidad en la negociación. Finalmente, en la Reunión Ministerial de Belo Horizonte (1997) se acordó la posibilidad de negociar y aceptar las obligaciones del proyecto ALCA individualmente o como miembro de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad.

<sup>102</sup> A fines de marzo de 2001 se anticipó la crónica de una muerte anunciada cuando “Cardoso se plantó frente a Bush como representante de un país que no está dispuesto a entregar el control y la proyección internacional de su economía en beneficio de la estadounidense”. Acto seguido, “Itamaraty aceleró en dirección exactamente inversa a la deseada por la Casa Blanca y produjo un acontecimiento (...): invitó a una reunión de urgencia en Brasilia al presidente venezolano Hugo Chávez”. Asimismo, “el socio principal del Mercosur coloca al irresuelto gobierno de Argentina ante una exigencia de alineamiento definido y la implícita amenaza de quien es, nada menos, el principal comprador de las exportaciones argentinas” (Bilbao, 2001).

<sup>103</sup> En el año 2005, la estrategia de la liberalización competitiva de Estados Unidos, sumada a la negativa del MERCOSUR para aceptar la exclusión de temas de su agenda y la resistencia de Brasil a aceptar la inclusión en la agenda de disciplinas de interés ofensivo para Estados Unidos (inversiones, compras gubernamentales, etc.), sepultó el proceso del ALCA. El fracaso del ALCA

Siguiendo a Ferrer, “la presencia de la mayor potencia industrial del mundo en un sistema hemisférico, en el cual ejerce una posición hegemónica, le plantea al MERCOSUR el desafío de consolidar su identidad y acelerar su marcha hacia el mercado común” (Ferrer, 2006: 106). No obstante, ni la política de desarrollo brasileña orientada a la acumulación de poder nacional, ni la crisis del tequila y la ulterior diversificación de vinculaciones externas, fueron obstáculos para que se prolongara la visión fundamentalista predominante en la orientación del proceso de integración, compatible con el persistente rumbo de la política económica de sus Estados miembros –que en el caso argentino culminó fatídicamente con la crisis del 2001.

Aunque con algunas excepciones, el MERCOSUR como un todo continuó sumergido en la férula del paradigma dominante, atendiendo a los postulados del Regionalismo Abierto y haciendo énfasis en la inmediatez de lo comercial. Sin reparar en la coordinación macroeconómica y en la integración industrial mediante la complementación sectorial adecuada, el bloque apuntaló casi siempre una coyuntura en beneficio de los intereses de los grupos socioeconómicos dominantes y en detrimento de los objetivos de un desarrollo regional “sustentable”. En última instancia, la evolución del MERCOSUR siguió condicionada por el “paradigma céntrico”, el que determinó un viraje de rumbo al momento de su configuración, así como la reestructuración económica y social interna de sus Estados miembros, fundamentalmente de la Argentina.

---

dio lugar a un bilateralismo asimétrico orquestado por Estados Unidos. Esta estrategia resultó en acuerdos comerciales con países generalmente pequeños, en los que la agenda fue definida discrecionalmente. En el MERCOSUR, la estrategia norteamericana tuvo un impacto relativamente desestabilizador cuando se planteó la opción de un acuerdo bilateral Estados Unidos-Uruguay, el que finalmente fue desestimado (Bouzas, 2011: 79).

## CONCLUSIONES

---

Entre el modelo de integración según los postulados de la CEPAL y el regionalismo bajo la primacía del “paradigma céntrico”, se desarrolló el armado del MERCOSUR. Así, los cambios experimentados en los fundamentos y en la metodología para conducir el proceso de integración impiden hablar de un único MERCOSUR. Por un lado, encontramos un “primer” MERCOSUR que, si bien con dificultades en su implementación y metas moderadas, contenía un fundamento similar al de los primeros esfuerzos latinoamericanos que plantearon a la integración regional como instrumento para resolver históricas problemáticas estructurales derivadas de la injusta división internacional del trabajo de raigambre decimonónica. Por otro lado, observamos un “segundo” MERCOSUR –el formal y vigente desde principios de los años noventa aunque con antecedentes a fines de los ochenta, muy acoplado al Consenso de Washington y a los requerimientos establecidos por la OMC y los intereses de los países centrales. Este “segundo” MERCOSUR, con el tiempo puso de relieve la debilidad de una estrategia de integración sustentada casi exclusivamente en los intereses comerciales de algunos sectores económicos, alejada de mecanismos de coordinación macroeconómica y de una política industrial común. El despliegue de ese rumbo y sus consecuencias, fundamentan las críticas al Regionalismo Abierto, en general, y a este “segundo” MERCOSUR, en particular.

Consideramos que el modelo de Regionalismo Abierto comporta una lectura limitada y reduccionista del verdadero alcance de los procesos de integración, según la cual éstos se deben restringir a gestionar la liberalización de los flujos comerciales en tiempo récord y a mejorar *a priori* la inserción de las economías nacionales en los mercados globales. Sin embargo, la falta de respuestas de este modelo a los desafíos que comprometen el desarrollo económico y el bienestar regional ha sido notable. En la práctica, esa falta de respuestas redundó, por ejemplo, en la ausencia de políticas orientadas a promover la integración productiva y sectorial de las respectivas industrias nacionales, o a morigerar las asimetrías estructurales de las economías de la región. Por otro lado, a las limitaciones intrínsecas del modelo, se agregó el despliegue de una enérgica estrategia geoeconómica de parte de la potencia hegemónica que, aunada al comportamiento “intermediario” de la elite política local, alimentó durante un tiempo la máxima

*divide et impera*, erosionando posicionamientos estratégicos comunes para incrementar los márgenes de la autonomía regional.

Un párrafo aparte requiere el balance sobre la inscripción del MERCOSUR en el sistema multilateral de comercio. No solo en términos de la hipocresía del doble discurso que reviste la interpelación de los países centrales, sino porque lo requerido por el sistema GATT/OMC ha tenido efectos muy dañinos para los países de la región. La configuración de procesos de integración regional entre países en desarrollo debiera contribuir a la búsqueda de alternativas conjuntas para superar las dificultades socioeconómicas más apremiantes, por no mencionar el acervo político, social y cultural que le da sustento y legitimidad a dichas iniciativas, de lo contrario, la integración no tiene sentido como política de Estado y, en última instancia, se ve limitada a aspectos parciales y convertida en un elemento de agudización de las vulnerabilidades y deformaciones económicas de sus integrantes. En parte, dicha búsqueda fue el *leitmotiv* del “primer” MERCOSUR y de los acercamientos argentino-brasileños de mediados de la década de 1980. Posteriormente, el Consenso de Washington se incrustó en los países de la región y los objetivos iniciales quedaron trancos al amparo de las políticas de apertura, desregulación y liberalización promovidas por la OMC e implementadas por los signatarios de Asunción.

En este punto coincidimos con Theôtonio Dos Santos (2007) en que el debate actual sobre los procesos de integración no puede hacerse dentro de un plano exclusivamente económico, y menos aún, estrictamente comercial. Es también a partir de consideraciones históricas, políticas, culturales y estratégicas que se debe reflexionar sobre las propuestas de mercados regionales. Si se considera el pensamiento neoliberal puro, se debería aceptar que la única integración correcta es la del libre comercio generalizado. Tal como pudimos observar durante el abordaje de la inscripción del MERCOSUR en el sistema GATT/OMC, según los “defensores” del *laissez faire*, las integraciones regionales son evaluadas en tanto que intervenciones “artificiales” que imponen límites proteccionistas y perjudiciales a las zonas no integradas. Sin embargo, lo cierto es que detrás de estas argumentaciones siempre subyacen consideraciones estratégicas y geopolíticas que indican las preferencias de los tecnócratas y teóricos por una u otra alternativa. Así operaron, por ejemplo, los partidarios del ALCA quienes, mientras resaltaban la importancia del mercado norteamericano y reclamaban la desregulación al movimiento de capitales, proponían una

apertura limitada en los sectores de mayor importancia para los países latinoamericanos, introduciendo la problemática multilateral del proteccionismo agrícola en el ámbito hemisférico.

De alguna manera, revertir tendencias centrífugas fue la intención que estuvo detrás del “primer” MERCOSUR. Luego, bajo la influencia del “paradigma céntrico”, ese remanente del regionalismo “hacia adentro” fue desmantelado y sustituido por una brusca orientación hacia el libre mercado, en una supuesta búsqueda de mayores niveles de integración con la economía mundial. Sin embargo, a la luz de las fuertes crisis experimentadas por los países de la región en las postrimerías del siglo XX, vemos que los resultados de esa estrategia han sido absolutamente decepcionantes. A excepción de Brasil, la inserción en el mercado mundial no fue sustantivamente modificada, persistiendo –en mayor o menor medida– el patrón de intercambio comercial tradicional. Asimismo, la ausencia de mecanismos de coordinación macroeconómica y de integración sectorial e industrial, terminó convalidando una división regional del trabajo en la que se reproducen algunas de las asimetrías del comercio mundial en detrimento de las economías más pequeñas del MERCOSUR.

Teniendo en cuenta que uno de los principales mecanismos de dominación radica en la construcción de teorías y visiones, no fue casual que en el umbral del “segundo” MERCOSUR se difundiera una imagen fundamentalista de la globalización caracterizada por fuerzas ingobernables cuyo curso era imposible de alterar por la acción pública colectiva. No obstante, lo cierto es que los países pueden desarrollar respuestas que mejoren, de manera concertada y autocentrada, su inserción en el orden global. Sin embargo, parafraseando a Ferrer, una división equitativa del trabajo intraregional para generar fuerzas dinámicas de crecimiento compartidas, dependerá de la convergencia de los enfoques fundamentales sobre los problemas del desarrollo en un mundo global (Ferrer, 2006: 73).

De lo anterior se deriva que aún existan interesantes márgenes de maniobra para el MERCOSUR. En este sentido, al igual que Waldo Ansaldi (2006) cuando se refiere a la construcción de la democracia en América Latina, podemos decir que hay condiciones “de posibilidad”, no necesariamente “de realización”. Efectivamente, deben existir condiciones endógenas –no solo estructurales sino también de índole política- que posibiliten la adopción de las estrategias necesarias para lanzar procesos de acumulación, alcanzar el progreso científico-

tecnológico y su difusión e integración en el tejido productivo y social. Estas condiciones endógenas bien obtienen su realización en lo que Ferrer (2006) denomina “densidad nacional”, que trasladado al ámbito del MERCOSUR podría denominarse “densidad regional”, huelga decir, condiciones que durante nuestro período de análisis han estado ausentes.

Claro que se observan diferencias, que atienden a la singularidad de cada caso, y al modo y al grado en el que los miembros del MERCOSUR se subordinaron al Consenso de Washington. Solo por hablar de los dos socios mayores del bloque, no fue igual la estrategia según el “realismo periférico” desplegada por la Argentina, que aquella según el “paradigma globalista” ejecutada por Brasil. En este segundo caso, es posible encontrar líneas de continuidad a lo largo del tiempo que atienden al dominio y la movilización de recursos disponibles en el espacio nacional en aras de promover el desarrollo industrial y el progreso científico-tecnológico. Sin embargo, independientemente de las particularidades, lo cierto es que durante un prolongado tiempo hubo un predominio de intereses foráneos operando en la región. No es casual que el Estado, “instrumento esencial para poner en práctica las ideas del desarrollo nacional y la vinculación soberana con el contexto externo” (Ferrer, 2006) haya sido conducido en función de la agenda neoliberal y de la correlación de intereses que la sustentan. Si bien el neoliberalismo supone la existencia de un Estado “mínimo”, lo hace desde la teoría porque en la práctica ha requerido de una contundente acción estatal.

Durante la *belle époque* del “paradigma céntrico”, las fuerzas hegemónicas pugnaron por modelar los procesos de integración regional en ciernes o directamente introducir una variedad de acuerdos comerciales regionales afines a sus intereses –de entre los cuales sobresalió el ALCA, prometiendo el crecimiento del comercio y las inversiones, a cambio de que los países liberalizaran el intercambio comercial de bienes y servicios, entre otras demandas de apertura y desregulación. Si bien los gobiernos de la región terminaron por hacer una apuesta a favor del MERCOSUR, ello solo ocurrió después de un periodo de grandes oscilaciones, entre las que se destacaron las variaciones de los posicionamientos argentinos, sobre todo, durante la primera mitad de la década de 1990. Por otro lado, el mismo proceso de integración quedó entrampado en los condicionamientos impuestos por el Consenso de Washington y adoptó modalidades acordes a la corriente neoliberal en boga. Es decir, se configuró cumpliendo las regulaciones

internacionales del sistema GATT/OMC, haciendo exclusivo énfasis en la liberalización comercial y desatendiendo aspectos fundamentales de la integración regional, como la coordinación de políticas macroeconómicas, la resolución de asimetrías estructurales, la complementación productiva, o la armonización jurídica, política y social. Los resultados de esta elección no tardaron en hacerse sentir y, hacia fines del siglo pasado, los países miembros del bloque experimentaron fuertes crisis económicas, políticas y sociales. Como correlato directo, el mismo proceso de integración se vio jaqueado por la precariedad que le era inherente. El MERCOSUR, sin haber desarrollado herramientas autonómicas e iniciado el camino de una integración “sostenible”, sufrió las consecuencias del acoplamiento de los gobiernos de la región a las tendencias globales impuestas por el capital trasnacional y el fundamentalismo del mercado. Así, subsumido en el “paradigma céntrico” y presidido por sus orientaciones, el proceso de integración facilitó a su vez la introducción del consenso neoliberal en una escala ampliada, en perfecta sintonía con los intereses hegemónicos globales.

A comienzos del siglo XXI, con posterioridad a la colosal crisis que vivieron los Estados de la región y en el contexto de una etapa de revisión crítica de las políticas económicas adoptadas durante los años noventa, la integración latinoamericana en su conjunto pareció adoptar un nuevo orden de prioridades (da Motta Veiga, 2007). En ese marco, al interior del MERCOSUR, el llamado “Consenso de Buenos Aires”<sup>104</sup> buscó simbolizar el inicio de una nueva era. Posteriormente, durante la Cumbre de Mar del Plata (2005) vinieron los acontecimientos que marcaron el ocaso del ALCA. También se creó el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)<sup>105</sup> y se aprobó el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR<sup>106</sup>. Estos cambios habilitan a plantearnos nuevos interrogantes, fundamentalmente, aquellos orientados a descifrar la incógnita sobre si estamos (o no) ante la aparición de un “tercer” MERCOSUR, instancia superadora y de síntesis. Ahora bien, pese a que en conjunto

---

<sup>104</sup> Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, Buenos Aires, 16 de octubre de 2003, MRECIC, Información para la prensa nro. 238/2003.

<sup>105</sup> “Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur”, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 45/04, Belo Horizonte, 16/XII/04. El fondo está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural y desarrollar la competitividad y la cohesión social, en particular de las economías y regiones menos desarrolladas.

<sup>106</sup> “Programa de Integración Productiva del Mercosur”, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/08, San Miguel de Tucumán, 30/VI/08. El programa tiene como objetivo fortalecer la complementariedad productiva, el incremento de la competitividad y el mejoramiento de la inserción externa de los sectores productivos de los Estados parte.

estas medidas se constituyeron en elementos novedosos de una era *posneoliberal*<sup>107</sup>, aún permanecen vigentes los análisis que reivindican reformas esenciales y urgentes para garantizar la sustentabilidad del bloque. De esta forma, y a modo de hipótesis preliminar de una futura investigación, se podría sostener que, si bien esta nueva etapa de la integración regional advierte modificaciones respecto al pasado, las características estructurales que aún reviste el proceso de integración no habilitan a considerarlo en los términos de un nuevo modelo de integración. Dicho de otra manera, si bien los cambios experimentados en la región denotan una negación del paradigma anterior, todavía no permiten expresar la aparición de un nuevo modelo para el MERCOSUR. Así, la conquista de un MERCOSUR “sostenible” continuaría siendo nuestra gran asignatura pendiente.

Mucho dependerá entonces del grado de afianzamiento de los lazos regionales en aras de preservar la soberanía de los pueblos, así como del accionar de cada uno de los integrantes del MERCOSUR en pos de lograr dicho cometido. Desde San Martín y Bolívar, en adelante, a lo largo de toda la historia de América Latina, distintas vertientes del pensamiento, en diferentes momentos, concibieron a la unidad e integración de las naciones latinoamericanas como un instrumento y camino para lograr un desarrollo económico y social independiente, y afirmar la soberanía alcanzada tras la lucha anticolonial. Sin embargo, ese presupuesto emancipatorio de la integración necesariamente se retroalimenta de otro, ratificado por la experiencia histórica más reciente: no habrá verdadera unidad e integración regional sólida sin independencia y soberanía en el plano económico y político de las naciones que conforman nuestro continente.

El presente siglo nos muestra un mundo en transición en el que, pese a las promesas neoliberales del fin de los conflictos internacionales y la presunta homogeneización, persisten, fogueados por el horizonte de la crisis económica mundial, el fenómeno del imperialismo, la agresión y la guerra, las relaciones de dominación y resistencia a escala internacional, y la aguda competencia de un mundo multipolar. En este contexto, las potenciales aristas económicas, políticas y estratégicas del MERCOSUR, tan devaluadas por el pensamiento globalizador y el Regionalismo Abierto, han vuelto a mostrar su relevancia y llaman a realizar nuevas

---

<sup>107</sup> Siguiendo a Emir Sader (2008: 81), denominamos *posneoliberalismo* a una categoría descriptiva que designa diferentes grados de negación del modelo neoliberal, sin llegar a configurar un nuevo modelo, al mismo tiempo que un conjunto híbrido de fuerzas compone las alianzas que están en la base de los nuevos proyectos.

ponderaciones sobre los verdaderos alcances y desafíos de la profundización del proceso de integración.

## ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

---

### BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA:

Alimonda, Héctor (1992): “Una agenda democrática frente al Mercosur”, en *Nueva Sociedad*, N° 121, septiembre-octubre, pp. 26-34.

En: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2154\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2154_1.pdf)

Altmann, Josette y Rojas, Francisco (2008): “América Latina: dilemas de la integración”, en Altmann, J. y Rojas, F. (Eds.), *Las Paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*, Siglo XXI, Fundación Carolina, España.

Bernal-Meza, Raúl (2005): *América Latina en el Mundo. El Pensamiento Latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina.

Bernal-Meza, Raúl (2007): “Los Estados Unidos nunca quisieron el MERCOSUR”, Entrevista realizada por Eduardo Madrid, en Rapoport, Mario (Dir.), *Historia de la Economía Argentina del Siglo XX*, La Página, Buenos Aires.

Bilbao, Luis (2001): “Brasil desaira a Estados Unidos y lidera un nuevo bloque regional”, en *Le Monde Diplomatique*, Nro. 22, Abril.

En: <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/2244.HTM>

Bologna, Alfredo Bruno (1998): “La inserción argentina en la sociedad internacional”, en AAVV, *La Política Exterior Argentina 1994/1997*, CERIR, Rosario.

Botto, Mercedes y Quiliconi, Cintia (2007): “La influencia de la academia en la política arancelaria del Mercosur”, en Botto, M., *Saber y Política en América Latina*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

Bouzas, Roberto y Fanelli, José M. (2001): *Mercosur: Integración y Crecimiento*, Programa Mercosur Fundación Osde, UNSAM, Buenos Aires.

En: <http://www.fundacionosde.com.ar/pdf/biblioteca/Mercosur.pdf>

Bouzas, Roberto (2001): “El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjàvu?”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N°162, julio-septiembre, pp. 179-200.

Bouzas, Roberto, et al (2002): *Realidades Nacionales Comparadas*, Programa Mercosur Fundación Osde, UNSAM, Buenos Aires.

En:

[http://www.fundacionosde.com.ar/pdf/biblioteca/Realidades\\_Nacionales\\_Comparadas-Modulo\\_I.pdf](http://www.fundacionosde.com.ar/pdf/biblioteca/Realidades_Nacionales_Comparadas-Modulo_I.pdf)

Bouzas, Roberto (2011): “Apuntes sobre el estado de la integración en América Latina”, en Caetano, Gerardo (Coord.) *Mercosur: 20 años*, CEFIR, Montevideo.

En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf>

Busso, Anabella (1992): “Los Estados Unidos frente al Mercosur”, en *La transición hacia el Mercado Común del Sur*, Cuadernos de Política Exterior Argentina, Serie Docencia N° 20, CERIR, Rosario, diciembre.

Busso, Anabella (1994): “Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina”, en AAVV, *La Política Exterior del Gobierno de Menem: Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, CERIR, Rosario.

Busso, Anabella (1998): “Las Relaciones Argentina – Estados Unidos durante el Segundo Gobierno de Menem: de la creación de un marco político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales”, en AAVV, *La Política Exterior Argentina 1994/1997*, CERIR, Rosario.

Busso, Anabella (2001): “Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión de De la Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos”, en AAVV, *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?*, CERIR, Rosario.

Bustelo, Pablo (1994): *La industrialización en América Latina y en Asia Oriental*, Editorial Complutense, Madrid.

CEPAL (1990): *Transformación Productiva con equidad*, Santiago de Chile.

CEPAL (1994): *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

Devlin, Robert y Estevadeordal, Antoni (2001): “¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?”, Documento de Trabajo N°7, INTAL, agosto.

En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33036571>

Dos Santos, Theotônio (2002): *La teoría de la dependencia*, Plaza y janes, Barcelona, España.

Dos Santos, Theotônio (2007): “Globalización, crecimiento económico e integración” en Vidal, G., Guillén, A. (Coords.) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*, CLACSO, Buenos Aires.

FAO (2003): “Integración regional y seguridad alimentaria en países en desarrollo”, Departamento de Cooperación Técnica, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.  
En <http://www.fao.org/docrep/004/y4793s/y4793s00.htm>

Ferrer, Aldo (2004): *La densidad nacional*, Claves para todos, Capital Intelectual, Buenos Aires.

Ferrer, Aldo (2005): “Aquellas viejas ideas que hoy resultan tan útiles”, en *Clarín*, 2 de noviembre.  
En: <http://edant.clarin.com/diario/2005/11/02/opinion/o-01082060.htm>

Ferrer, Aldo (2006): *Hechos y Ficciones de la Globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Figari, Guillermo (1997): *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*, Menphis, Buenos Aires.

Furtado, Celso (1999): *El capitalismo global*, Fondo de Cultura Económica, México.

Garay, Luís J. (1997): “Regionalismo abierto e integración en las Américas”, en Bouzas, Roberto (Comp.), *Regionalización e Integración Económica. Instituciones y procesos comparados*, Grupo Editor Latinoamericano/ ISEN, Buenos Aires.

Grandi, J. y Schutt, D. (1996): “El MERCOSUR, ¿consolidación o incertidumbre?”, en *Archivos del Presente*, Año 2, Nº 6, Buenos Aires, octubre-diciembre, pp. 83-105.

Guillén R., Arturo (2008): “Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina”, en Correa, E.; Déniz, J. y Palazuelos, A. (Coords.) *América Latina y Desarrollo Económico*, Ediciones Akal, Madrid.

Guillén Romo, Héctor (2007): “De la orden cepalina del desarrollo al *neoestructuralismo* en América Latina”, en *Comercio Exterior*, Vol. 57, Nº 4, abril, pp. 295-313.

En: <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/hector3.pdf>

Hakim, Peter (1992): “Hacia dónde va la política de Estados Unidos?”, en *Cono Sur*, FLACSO, Vol. XI, Nº 5, Chile, septiembre – octubre, pp. 6-9.

Hirst, Mónica (1985): “Vargas y Perón. Las relaciones argentino-brasileñas”, en *Todo es Historia*, Nº 224, Diciembre, Buenos Aires, pp. 10-12.

Hirst, Mónica (1999): “La compleja agenda política del Mercosur”, en Roett, R. (Ed.), *Mercosur: integración regional y mercados mundiales*, Grupo Editor Latinoamericano/ISEN, Buenos Aires.

Insulza, J. M. (1988): “La Unión Soviética y América del Sur”, en *Foro Internacional*, Vol. 28, Nro. 4, abril-junio, México, pp. 770-780.

En:

[http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/5U8QHHTM2XBL91ILC4T2CHAH5UTU3J.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/5U8QHHTM2XBL91ILC4T2CHAH5UTU3J.pdf)

Insulza, J. M. (1991): “Estados Unidos y América Latina en los noventa”, en *Pensamiento Iberoamericano*, Nº19, Madrid, enero-junio, pp. 217-233.

Jaguaribe, Helio *et al* (1969): *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XX, México.

Laufer, Rubén y Spiguel, Claudio (1998): “Intervencionismo en el mundo ‘globalizado’: ¿Ruptura o continuidad del ‘viejo orden’?”, en *Globalización e Historia*, H. Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires.

Laviña, Félix (1993): *Organización del Comercio Internacional*, Editorial Depalma, Buenos Aires.

Luzi, Nora, (1999): “Año 1998: testigo del perfil técnico de las cuestiones comerciales de la agenda bilateral argentino-estadounidense”, en *Anuario IRI 1999*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de la Plata.

Miranda, Roberto (2001): “El eje doméstico de las cuestiones externas de la Argentina: el caso del MERCOSUR”, en *Invenio*, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, N° 7, diciembre.

Moneta, Carlos (2002): “Integración, Política y Mercado en la era global: Mercosur y el ALCA”, en Couffgnal, G. (Dir.), *América Latina. El Inicio del Nuevo Milenio*, EDUNTREF, Universidad Tres de Febrero, Buenos Aires.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2004): *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la triple alianza al MERCOSUR*, Grupo Ed. Norma, Buenos Aires.

Morgenfeld, Leandro (2005): “Sectores socioeconómicos y políticos que impulsan y obstaculizan la constitución del ALCA en Estados Unidos, México, Brasil y Argentina”, Informe final del concurso: *ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional*, Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires.

En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/alcaiov/morgenfeld.pdf>

Musacchio, Andrés (2007): “De la ALALC al Mercosur: la experiencia Argentina”, en *Nación-Región-Provincia en Argentina*, N° 1, 2007.

En: <http://www.serviciosesenciales.com.ar/articulos/nacion-musachio.pdf>

Mutti, María Victoria (2005): “Argentina y el MERCOSUR frente a las negociaciones hemisféricas. La cuestión de los subsidios agrícolas”, Tesina, Universidad Nacional de Rosario.

Mutti, María Victoria (2008): “South – South Cooperation towards a Fairer Trade System: The G – 20 and the Agricultural Negotiations under the WTO” en *Occasional Paper Series* N°9, CLACSO, Buenos Aires.

En: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/cuba\\_2005/op09\\_mutti.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/cuba_2005/op09_mutti.pdf)

Mutti, María Victoria (2011): “Neoliberalismo y regionalismo abierto en África subsahariana: la experiencia de la SADC”, en Álvarez Acosta, Ma. Elena (Coord.) *África Subsahariana. Sistema Capitalista y Relaciones Internacionales*, CLACSO, Buenos Aires.

Nagarajan, Nigel (1998) “La evidencia sobre el desvío de comercio en el MERCOSUR”, en *Integración y Comercio*, N° 6, septiembre-diciembre, INTAL, pp. 257-288.

Naranjo, (2008): “Política Exterior e Integración. Oportunidades y desafíos”, en Altmann, J. y Rojas, F. (Eds.), *Las Paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*, Siglo XXI, Fundación Carolina, España.

Oman, C. (1994): *Globalization and Regionalization. The Challenge for Developing Countries*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.

OMC (1995): *El Regionalismo y el Sistema Mundial de Comercio*, Ginebra.

Osterlof, Doris (2008): “Espacios de Integración Regional Económica en América Latina y el Caribe”, en Altmann J. y Rojas Aravena, F. (Eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid.

Peña, Félix (2005): “La implementación de los acuerdos preferenciales regionales y sus normas: las experiencias de la Asociación Latinoamericana de Integración y del MERCOSUR”, en *Revista Integración y Comercio*, Nro. 23, Julio-Diciembre, BID-INTAL, pp. 59-78.  
En [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e\\_INTAL\\_IYC\\_23\\_2005\\_Pe%F1a.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_23_2005_Pe%F1a.pdf)

Peña, Félix (2007): “¿Cuál es el verdadero problema del “spaghetti bowl”? proliferación de acuerdos preferenciales en un sistema comercial global debilitado”, en Newsletter sobre Relaciones Comerciales Internacionales, abril.  
En <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2007-04>

Puig, Juan Carlos (1984): “La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural”, en AAVV, *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Rodríguez, Octavio (2008): “La evolución del pensamiento estructuralista latinoamericano”, en *Revista Puente Europa*, Años VI, Número Especial, Buenos Aires, diciembre, pp. 10-17.

Rapoport, M. y Madrid, E. (2002): “Los países del Cono Sur y las grandes potencias”, en Rapoport, M. y Cervo, A. (Comps.), *El Cono Sur, Una Historia Común*, FCE, Buenos Aires.

Rapoport, M. y Spiguel, C. (2005): *Política Exterior Argentina. Poder y Conflictos Internos (1880-2001)*, Claves para Todos, Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires, 2005.

Rapoport, Mario (Dir.) (2007): *Historia de la Economía Argentina del Siglo XX*, La Página, Buenos Aires.

Roett, Riordan (2011): “Estados Unidos y América Latina en el siglo XXI”, en *Pensamiento Iberoamericano* N°8, 2011/1, Madrid.  
En <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/8/164/0/estados-unidos-y-america-latina-en-el-siglo-xxi.html>

Russel, Roberto (1994): “La política exterior de Bill Clinton y América Latina: de la contención a la extensión de la democracia y los mercados”, Serie de Documentos e Informes de Investigación, FLACSO, Programa Buenos Aires, mayo.

Russel, R. y Tokatlian, J.G. (2003): *El lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Salgado, Germánico (1993): “Integración Andina y apertura externa. Las nuevas tendencias”, en *Nueva Sociedad*, N° 125, mayo-junio.  
En: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2244\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2244_1.pdf)

Sanahuja, J. A. (2007): “Regionalismo e integración en América Latina: balances y perspectivas”, en *Pensamiento Iberoamericano* N°0, 2007/1, Madrid.  
En <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/0/22/0/regionalismo-e-integracion-en-america-latina-balance-y-perspectivas.html>

Schvarzer, Jorge (1999): “Mercosur: una crisis largamente anunciada”, en *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, N°2, Agosto.  
En: <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/2074.HTM>

Seitz de Graziano, Ana (1983): “Tres propuestas de integración política latinoamericana”, Carpetas de Hispanoamerica, Fundación Juan Pablo Viscardo, Buenos Aires.

SELA (1997): “Elementos para el análisis de las oportunidades y retos que implica la vinculación con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)”, Serie de Estudios sobre el Desarrollo, julio.

En: <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=26253>

Soria, Víctor (2007): “La inserción de Brasil y México en sus esquemas regionales de integración en el contexto de la globalización y del ALCA” en Vidal, Gregorio y Guillen, Arturo (Coords.) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*, CLACSO, Buenos Aires.

Spiguel, Claudio (2011), “El tabú de la dependencia”, Entrevista, en *Revista Pensar Históricamente*, Año 1, N°1, Segundo Semestre, pp. 11-25.

Sukup, Víctor (2000): *Asia frente al siglo XXI ¿de los “milagros” a las “debauches”?*, Ed. Corregidor.

Sunkel, Osvaldo (1998): “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?”, en *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, octubre, pp. 229-241.

En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/19239/sunkel.htm>

Tavares, Maria Da Conceição y Gomes, Gerson (1998): “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° Extraordinario, octubre, pp. 213-228.

En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/19238/concei.htm>

Thurow, Lester (1993): *La guerra del Siglo XXI: la batalla económica que se avecina entre Japón, Europa y Estados Unidos*, Vergara, Buenos Aires.

Valls Pereira, Lía (2007): “La integración sudamericana y la agenda brasileña de acuerdos preferenciales: Balance y perspectivas”, en *Pensamiento Iberoamericano* N° 0, 2007/1, Madrid.

En <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/0/28/0/a-integracao-sudamericana-e-a-agenda-brasileira-de-acordos-preferenciais-de-comercio-avaliac-o-e-perspectivas.html>

Vidal, Gregorio y Guillen, Arturo (Coords.) (2007): *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*, CLACSO, Buenos Aires.

Williamson, John (2000): “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?”, en *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, N° 2, Agosto, pp. 251–64.

Williamson, John (2002): “What Washington Means by Policy Reform”, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Peterson Institute for International Economics.

En: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>

#### **BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA:**

Aguiar de Medeiros, Carlos (2008): “Los dilemas de la integración sudamericana”, en *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, pp. 213-254.

Altmann, Jossette y Rojas, Francisco (2008): “Multilateralismo e Integración en América Latina y El Caribe”, en Altmann, J. y Rojas, F. (Eds.), *Las Paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*, Siglo XXI, Fundación Carolina, España.

Arceo, Enrique y Basualdo, Eduardo (Comps.) (2006): *Neoliberalismo y sectores dominantes*, CLACSO, Buenos Aires.

Balassa, Bela (1964): *Teoría de la Integración Económica*, Uteha, México.

Bouzas, Roberto (Comp.) (1997): *Regionalización e Integración Económica. Instituciones y procesos comparados*, Grupo Editor Latinoamericano/ ISEN, Buenos Aires.

Bouzas, Roberto *et al* (2002): “Las relaciones comerciales Argentina – Estados Unidos en el marco de las negociaciones del ALCA”, Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL, Buenos Aires, abril.  
En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/10176/docSerie6.pdf>

Bouzas, Roberto (2003): “Puede sobrevivir el MERCOSUR?”, en *Perfiles Latinoamericanos*, diciembre N°23, FLACSO, México, pp. 231-242.

En: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11502308>

Caetano, Gerardo (Coord.) (2011) *MERCOSUR 20 años*, CEFIR, GIZ, FES, Somos MERCOSUR, Montevideo.

En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf>

Chavez, Fermín (1985): *Juan Perón. Tercera Posición y Unidad Latinoamericana*, Ed. Biblos, Buenos Aires.

Chudnovsky, Daniel y Porta, Fernando (1989): “En torno a la integración argentino - brasileña”, en *Revista de la CEPAL*, Nro. 36, Santiago de Chile, diciembre, pp.

Cuervo, Miguel (2003): “Ahora, Reformular el MERCOSUR”, en *Revista Debate*, 4 julio de 2003.

Cuervo, Miguel (2003): “Si el MERCOSUR no cambia, todo será peor para la Argentina”, en *Revista Debate*, 24 octubre 2003.

De la Balze, Felipe (1991): “La inserción de la Argentina en el comercio internacional”, en *El Comercio Exterior argentino en la década del noventa*, CARI, Buenos Aires.

De Sierra, Gerónimo (Comp.) (2001): *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires.

Estay, Jaime (Comp.) (2005): *La Economía Mundial y América Latina*, Colección Grupos de Trabajo, CLACSO, Argentina.

Estay, J. y Sánchez, G. (Coords.) (2005): *El ALCA y sus peligros para América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.

Estay, Jaime (2008): *La inserción de América Latina en la Economía Internacional*, Siglo XXI, CLACSO, México.

Ferrer, Aldo (2008): *El capitalismo argentino*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Furtado, Celso (1991): *La economía latinoamericana: formación histórica y problemas contemporáneos*, Siglo XXI, México.

Furtado, Celso (2000): “Brasil: opciones futuras”, en *Revista de la CEPAL* N°70, pp. 7-11.  
En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/19260/furtado.pdf>

Furtado, Celso (2003): *En busca de un nuevo modelo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Gilpin, Robert (1990): *La Economía política de las Relaciones Internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Guadagni, Alieto A. y Kaufmann, Jorge (2004): “Comercio internacional y pobreza mundial”, en *Revista de la CEPAL*, CEPAL, N° 84, Diciembre.  
En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/20418/G2258eGuadagniKaufmann.pdf>

Gudynas, E. (2005): “El regionalismo abierto de la CEPAL: insuficiente y confuso”, Observatorio Hemisférico, septiembre.  
En: <http://www.integracionsur.com/americalatina/GudynasRegionalismoAbiertoIrc.pdf>

Gullo, Marcelo (2005): *Argentina y Brasil. La gran oportunidad*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

Hirst, M. y Russel, R., (2001): *El MERCOSUR y los cambios en el sistema político internacional*, Fundación OSDE, Buenos Aires.

Kuwayama, Mikio (1999): “Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature”, Serie Comercio Internacional, CEPAL, Santiago de Chile.  
En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4283/lcl1299i.pdf>

Leyba, Carlos (2008): “La condición necesaria”, en *Revista Debate*, Buenos Aires, Septiembre.  
En: <http://www.revistadebate.com.ar/2008/09/12/1069.php>

Leyba, Carlos (2009): “Nuevos límites y un meteorito”, en *Revista Debate*, Buenos Aires, Octubre.  
En: <http://www.revistadebate.com.ar/2009/10/23/2399.php>

Murillo Zamora, Carlos (2004): “Aproximación a los regímenes de integración regional” en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N°8, Costa Rica, pp.  
En: <http://www.reei.org/index.php/revista/num8/articulos/aproximacion-regimenes-integracion-regional>

OMC (1995): “Organización Mundial del Comercio”, División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación, Ginebra.

O’keefe, Thomas E. (1998): “Temas de probable conflicto entre el MERCOSUR y el TLC de Norteamérica en las negociaciones para crear una zona de libre comercio hemisférica hacia el año 2005”, en Stahringer, Ofelia (org.) *El MERCOSUR en el Siglo XXI*, Ediciones Ciudad Argentina.

Peña, Félix (2003): “Interrogantes y posibilidades en las negociaciones del ALCA (2002)”, en *Momentos y Perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina*, EDUNTREF.

En: <http://www.felixpena.com.ar/contenido/libro/capitulo20-interrogantes-y-posibilidades-en-las-negociaciones-del-alca.pdf>

Rapoport, M. y Cervo, A. (2002): *El Cono Sur, Una Historia Común*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Roett, R. (Ed.) (1999): *Mercosur: integración regional y mercados mundiales*, Grupo Editor Latinoamericano/ISEN, Buenos Aires.

Salgado, Germánico (Comp.) (1989): *Economía de la Integración Latinoamericana*, INTAL, Buenos Aires.

Stahringer, Ofelia (2002): “América Latina entre el ALCA y la Unión Europea. MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones como unidades de negociación política”, en Cátedra Internacional Andrés Bello (org.) *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, Editorial U.N.R., abril.

Vacchino, Juan Mario (1989): “Integración, cooperación, y concertación en América Latina”, Mimeo, Buenos Aires.

Van Klaveren, Alberto (1997): “América Latina: hacia un regionalismo abierto”, en *Estudios Internacionales*, Año XXX, N° 117, Santiago de Chile, enero – marzo, pp. 62-78.

#### **DOCUMENTOS (POR ORDEN CRONOLÓGICO):**

- “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio”, 30 de octubre de 1947.
- “Decisión sobre el Trato Diferenciado y Más Favorable, Reciprocidad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo”, GATT, 28 de noviembre de 1979.
- “Tratado de Montevideo” Para el Establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración, Montevideo, Uruguay, agosto de 1980.
- “Declaración de Iguazú”, Foz de Iguazú, 30 de noviembre de 1985.
- “Acta para la Integración Argentino-Brasileña”, Buenos Aires, 29 de julio de 1986.
- “Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil”, Brasilia, 10 de diciembre de 1986.
- “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil”, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1988.
- “Acta de Buenos Aires”, Buenos Aires, 6 de julio de 1990.
- AAP.CE - Complementación Económica N° 14 entre Argentina y Brasil, ALADI, 20 de diciembre de 1990.

- “Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”, Asunción, Paraguay, 26 de marzo de 1991.
- AAP.CE - Complementación Económica N° 18 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, ALADI, 29 de noviembre de 1991.
- "Acuerdo Relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre los Gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, y el Gobierno de los Estados Unidos de América", Washington, 19 de junio de 1991.
- “ALADI. Cláusula de Habilitación. Información Relativa a las Acciones Concluidas entre los Países Miembros de la Asociación al amparo del Tratado de Montevideo 1980 durante el año 1991”, GATT L/6985, 5 Marzo, 1992.
- “Solicitud de los Estados Unidos de notificación en virtud del Artículo XXIV y de establecimiento de un Grupo de Trabajo”, GATT, L/7029, 19 Junio De 1992.
- “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994”, OMC, Marrakech, 15 Abril, 1994.
- “Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios”, OMC, Marrakech, 15 Abril, 1994.
- “Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del GATT de 1994”, OMC.
- “Actualización de las respuestas al Cuestionario presentado ante el Grupo de Trabajo sobre el Mercado Común del Sur (Mercosur)”, OMC, Comité De Comercio Y Desarrollo, WT/COMTD/1, 2 de Mayo de 1995.
- “Respuestas a las Preguntas y Observaciones Adicionales presentadas al Grupo de Trabajo sobre el Mercado Común del Sur (Mercosur)”, Comité de Comercio y Desarrollo, OMC, WT/COMTD/1/Add.2, 9 de Octubre de 1995.
- “Reformulación al Cuestionario WT/Comtd/1/Add.4”, OMC, Comité de Comercio y Desarrollo, WT/COMTD/1/Add.4/Rev.1, 11 de Abril de 1997.
- “Examen del Acuerdo del Mercado Común del Sur. Nota sobre la Reunión de los días 10 y 11 de Octubre de 1995”, OMC, Comité de Comercio y Desarrollo, WT/COMTD/1/Add.9, 28 de Abril de 1997.
- “Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil”, Buenos Aires, 16 de Octubre de 2003, MRECIC, Información para la Prensa Nro. 238/2003.
- “Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur”, Mercosur/CMC/Dec. N° 45/04, Belo Horizonte, 16/XII/04.
- “Programa de Integración Productiva del Mercosur”, Mercosur/CMC/Dec. N° 12/08, San Miguel de Tucumán, 30/VI/08.

## ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS Y TABLAS

---

GRÁFICO I - NOTIFICACIONES AL GATT Y A LA OMC DE LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES (1949-1998).....	33
CUADRO I - TRATADO DE ASUNCIÓN. PRINCIPALES INSTRUMENTOS PARA LA CONSTITUCIÓN DEL MERCADO COMÚN .....	50
CUADRO II - MERCOSUR SEGÚN EL CONSENSO DE WASHINGTON Y SEGÚN LA INTEGRACIÓN SOSTENIBLE .....	55
CUADRO III - ARTÍCULO XXIV DEL GATT .....	60
CUADRO IV - CLÁUSULA DE HABILITACIÓN .....	61
CUADRO V - TRATADO DE MONTEVIDEO. PRINCIPIOS GENERALES .....	63
CUADRO VI - AGENDA DE ACCIÓN INMEDIATA DEL ACUERDO RELATIVO A UN CONSEJO SOBRE COMERCIO E INVERSIÓN .....	87
TABLA I - EXPORTACIONES GLOBALES DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL MERCOSUR SEGÚN DESTINO 1990-93 .....	73
TABLA II - IMPORTACIONES GLOBALES DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL MERCOSUR SEGÚN PROCEDENCIA 1990-93 .....	74
TABLA III - CREACIÓN/DESVÍO DE COMERCIO MERCOSUR. PARTICIPACIÓN Y EFECTOS SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL 1990-93 .....	75
TABLA IV - PROTECCIÓN ARANCELARIA PROMEDIO Y ALCANCE DE BARRERAS NO ARANCELARIAS EN MERCOSUR.....	78