



La adhesión de Venezuela y la gestión institucional de las asimetrías en el MERCOSUR

*Alberto D. Cimadamore**

*Adriana B. Rodríguez***

Venezuela firmó con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) un Protocolo de adhesión al Tratado de Asunción (TA) el 4 de julio de 2006, por medio del cual desarrollará su integración bajo los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, reconocimiento de las asimetrías y del tratamiento diferencial. De esta forma, se reconoce, al menos en forma declarativa, el problema de las asimetrías.

En todo proceso de integración existen asimetrías cuyos efectos pueden manifestarse en externalidades negativas, que pueden llevar tanto a la profundización del esquema de integración como a etapas de crisis y estancamiento. Allí radica la importancia de este tema. ¿Qué características presentan las asimetrías en el MERCOSUR? ¿Cómo afecta a esta situación el ingreso de Venezuela al bloque? ¿Cuál es el tratamiento otorgado a las asimetrías en el proceso de integración subregional *vis à vis* la Unión Europea (UE)? ¿Cuáles son los criterios adoptados por estos procesos de integración? En el plano institucional, ¿Qué tipo de instituciones se encargan de las asimetrías dentro del MERCOSUR? Estas son preguntas que se intentarán responder en este trabajo.

Las características de las asimetrías estructurales en el MERCOSUR difieren de las del esquema europeo, donde, además, se incluyen en la agenda

* Investigador de carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina. Profesor titular de la Maestría en Procesos de Integración Regional-MERCOSUR de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires; <cimadamo@retina.ar>

** Docente, investigadora y coordinadora de la Maestría en Procesos de Integración Regional-MERCOSUR de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires; <adri_italia@yahoo.com>



de la integración desde los orígenes de la Unión Europea (UE). Contrastando con esa experiencia, las respuestas del bloque sudamericano a esta problemática son recientes, superficiales y carentes de un adecuado contexto institucional para administrar los desafíos de la cohesión económica y social en el espacio subregional.

Este artículo abordará el tema de la siguiente manera. En primer lugar, se analizará la incidencia de las asimetrías dentro de los procesos de integración regional, luego, se examinarán cuáles son los objetivos del MERCOSUR ante la incorporación de Venezuela en el bloque, posteriormente, se identificarán las diferentes asimetrías estructurales en el MERCOSUR en su composición de 4 y 5 miembros, se considerarán los principales indicadores y se compararán con las asimetrías en la UE en cuatro momentos: en sus inicios, con 6 miembros; en la década de 1980, con 10 miembros; en la década de 1990, con 15 miembros; y en 2007/2010, con 27 miembros. En cuarto lugar, se analizarán los tratamientos que se dan a las asimetrías en el MERCOSUR y se compararán con aquellos de la UE, discutiéndose las respuestas que se consideran apropiadas, a partir del análisis de la evidencia empírica y la teoría de la integración, para responder a los desafíos de la cohesión de los espacios integrados. Por último, se reflexionará acerca de qué tipo de instituciones son necesarias –desde una perspectiva lógica e histórica– para el tratamiento de las asimetrías que provocan externalidades negativas que recurrentemente producen conflictos en los procesos de integración. Finalmente, se exponen las conclusiones.

El problema de las asimetrías en los procesos de integración

El TA establece como objetivo del MERCOSUR la creación de un mercado común, que implica libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros. Además, dispone que estos alcancen sus metas a través de una política comercial común, la coordinación de posiciones en foros internacionales, la armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales en materia de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones, así como otras que se acuerden. Este plan se inicia en un contexto caracterizado por crisis recurrentes, asimetrías persistentes y crecientes demandas de un tratamiento adecuado.

Las asimetrías implican una falta de correspondencia en forma, tamaño y posición de las partes de un todo. Es decir, no se trata simplemente de diferencias –cualidad por la que se distingue una cosa de otra–. Por lo tanto, las asimetrías implican no solo algo “distinto” sino también “desproporcionado” en relación con otro.

Las asimetrías pueden clasificarse en dos tipos. Las estructurales –dimensiones territoriales, poblacionales, de producción total y per cápita, nivel de desarrollo, acceso a infraestructura, productividad, etc.– reflejan la capacidad relativa de una economía para beneficiarse del proceso de integración. Por su parte, las institucionales –diferentes marcos jurídicos, institucionales y políticas públicas– se refieren a la falta de concordancia o articulación entre ciertos regímenes y/o políticas encaradas por los países como promoción de inversiones y exportaciones, financiamiento preferencial, incentivos fiscales y subsidios, etc.¹

Las asimetrías se encuentran en todos los procesos de integración y pueden ser percibidas como externalidades negativas, es decir, cuando las políticas de un gobierno crean costos importantes para grupos sociales o económicos fuera de su jurisdicción nacional,² y dichos grupos a veces pueden traducir sus posiciones en políticas públicas que afecten la marcha del proceso.³

Estas externalidades se intensifican naturalmente a medida que aumentan los intercambios y el nivel de interdependencia entre los países, es decir a medida que avanza el proceso de integración. Así, el logro de objetivos domésticos de gobiernos y grupos de interés depende parcialmente de las políticas de los socios. Ejemplos de asimetrías institucionales traducidas en externalidades negativas en los procesos de integración son el establecimiento de restricciones no arancelarias en zonas de libre comercio tales

-
- 1 ALADI, “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana”, *ALADI/SEC/di 1943*, Montevideo, Secretaría General ALADI, 2005, en <http://www.comunidadandina.org/unasur/ALADI-%20Foro%20de%20La%20Paz.pdf>, p. 3.
 - 2 Andrés Malamud, y Philippe C. Schmitter, “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”, en *Desarrollo Económico*, vol. 46, No. 181, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 2006, p. 23.
 - 3 Alberto Cimadamore, “MERCOSUR: asimetrías y la lógica institucional de la integración”, ponencia presentada en seminario internacional “Unión Europea-MERCOSUR: construcciones regionales comparadas”, Bologna, Universidad de Bologna, 14 de junio de 2004, p. 3.



como barreras fito o zoonitarias que se erigen a partir de disposiciones nacionales, las devaluaciones, el incumplimiento de estándares regionales en materia ambiental, los incentivos fiscales locales, provinciales y nacionales, las estructuras impositivas disímiles, los subsidios, etc.

Estas externalidades negativas provocadas por las asimetrías tienen diversos efectos según se trate de países de economías pequeñas o de países con economías de menor desarrollo relativo. Ambos tienen menores posibilidades de favorecerse con los beneficios de la integración. Los primeros tienen menores posibilidades de explotar las economías de escala, las ventajas de aglomeración y las externalidades –positivas– derivadas de la integración, ya que son menos atractivos para la inversión extranjera. Por su parte, los países de menor desarrollo relativo tienen una problemática más integral, abarca toda su estructura productiva y afecta sus niveles de competitividad, limitando sus potencialidades y capacidades de desarrollo económico.⁴

En cualquier caso, las externalidades negativas crean incentivos para avanzar en la profundización del modelo de integración a través de la coordinación de políticas macroeconómicas, fiscales, ambientales, etc., pero también pueden provocar etapas de crisis y estancamiento. Por ello, la reducción de las asimetrías que producen externalidades negativas debería ser uno de los objetivos primordiales en todo esquema de integración regional, que impulsaría al proceso hacia estadios más profundos de integración.

La integración regional por sí sola puede no resolver el problema de las asimetrías sino agravarlo. La teoría de la integración económica es ambigua respecto a los efectos que las uniones aduaneras puedan tener sobre la convergencia o divergencia de *ingresos per cápita* entre estados miembros, pero la literatura empírica sugiere que en las uniones aduaneras entre países con ingresos relativamente altos hay evidencia de convergencia, mientras que entre países de bajos ingresos hay evidencia de divergencia,⁵ por lo que el tema resulta de especial relevancia para el MERCOSUR.

4 ALADI, “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana...”, p. 4.

5 Véase, Anthony J. Venables, *Winners and losers from regional integration agreements*, Londres, London School of Economics, 2001, p. 1, en <<http://dev3.cepr.org/meets/wkcn/2/2306/papers/venables.pdf>>; Pablo Sanguinetti, “Las asimetrías y la integración en el MERCOSUR: ¿oportunidad o amenaza?”, en *Indicadores de Coyuntura*, No. 479, Buenos Aires, FIEL, 2007, p. 10.

La contracara de las asimetrías es la cohesión, objetivo central del proceso de integración. El grado de desarrollo o profundidad de un proceso de integración regional está en relación directa con el nivel de cohesión entre los países socios. Mientras más profundo sea el objetivo del proceso de integración, como por ejemplo: mercado común o unión monetaria, será necesaria una mayor cohesión. Esto es una condición para la estabilidad y viabilidad del proceso en el largo plazo en la medida que hace tolerables las inevitables diferencias que existen: “La reducción de las mismas [refiriéndose a las asimetrías] es una condición necesaria para la sostenibilidad y legitimidad de los procesos de integración”.⁶ De esta forma, la integración regional es posible aun cuando los países miembros tengan diferentes niveles de desarrollo y de riqueza per cápita ya que con las políticas adecuadas no solo es capaz de afrontar las diferencias económicas entre los países en el punto de partida, sino de reducirlas con el correr del tiempo.⁷

Se entiende por cohesión al estadio del proceso de integración en el que las asimetrías son políticamente tolerables para los Estados miembros. Es decir que no deben necesariamente ser eliminadas totalmente. La cohesión como una “opción cero”⁸ de un proceso de integración es una meta de difícil realización en un horizonte temporal previsible, dado que la desaparición total de las asimetrías entre los países que participan en el proceso implicaría un grado de homogeneidad que no ha podido ser alcanzado incluso por los Estados de la subregión o por los procesos de integración regionales más avanzados como el europeo.

El objetivo del MERCOSUR y la incorporación de Venezuela

Como se ha argumentado, el nivel de cohesión requerido en un proceso de integración debe estar en relación directa con el grado de profundización deseado en dicho proceso. El objetivo del MERCOSUR es comercial, eco-

6 ALADI, “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana...”, p. 3.

7 Andrés Malamud y Philippe C. Schmitter, “La experiencia de integración europea...”, p. 13.

8 Véase, Alberto Cimdamore, “MERCOSUR: asimetrías y la lógica institucional de la integración...”, p. 3; Roberto Lavagna, *MERCOSUR: Asimetrías y política económica comparada*, Buenos Aires, Instituto de Economía Aplicada y Sociedad, 1991, p. 3.



nómico y político: conformar un mercado común. Pero, ¿es esa la visión que tienen las dirigencias de los países del bloque? ¿O existen interpretaciones diversas sobre el objetivo y la forma de alcanzar la meta fijada por el TA que se exhiben a partir de la incorporación de Venezuela? Para responder estas preguntas es necesario comparar las expectativas del nuevo miembro del MERCOSUR con las de sus socios.

En su discurso de 1999, el presidente Hugo Chávez manifestó su deseo de lograr en América Latina o en Sudamérica una unión que fuera más allá de lo comercial y económico, una unión política: “[...] es momento de retomar el sueño de unión entre nosotros, de plantearnos una moneda para la América Latina y el Caribe para la próxima década y busquemos y luchemos por ella; de plantearnos una confederación de naciones de esta parte del mundo, de plantearnos una unidad que vaya mucho más allá del intercambio comercial [...]”.

En la cumbre de Caracas el 4 de julio de 2006, el presidente venezolano manifestó una vez más el objetivo político del proceso de integración: un mega estado o unión de repúblicas en el bloque. A su vez, en el texto de la Declaración Presidencial del MERCOSUR los mandatarios aparentaron compartir esta idea al reivindicar

la dimensión política del MERCOSUR expresada en Potrero de los Funes en 1996, cuando se transformó en un mecanismo de concertación política, que alcanza su institucionalización en 1998 con la creación del Foro de Consulta y Concertación Política, en donde participan los Estados Asociados en temas relacionados con la agenda de interés común, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador.⁹

Posteriormente, la reunión de presidentes del MERCOSUR ampliado de Córdoba reiteró –a nivel discursivo– que la incorporación de Venezuela como miembro pleno ha dado al bloque un sesgo más político. El presidente argentino sostuvo que

el proyecto de integración que proponemos y en el que estamos trabajando, tiene raíces políticas y se sostiene sobre cuestiones que trascienden ampliamente la

9 “MERCOSUR en Caracas: Chávez aspira al Megaestado”, *MERCOSUR ABC*, Buenos Aires, 6 de julio de 2006, en <<http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=794&IdSeccion=7>>.

dimensión económica y que integran una nueva agenda: democracia, solidaridad, derechos humanos, libertad, justicia social, equidad y lucha contra la pobreza.¹⁰

Previamente, Chávez¹¹ señalaba en la misma dirección: “Así que no nos queda sino seguir avanzando, pensando siempre, actuando siempre según nuestros planes estratégicos, geopolíticos, en la integración de Suramérica y de los pueblos suramericanos, y de los gobiernos de la América Latina y el Caribe. ¡Ese es nuestro camino!”

La prensa y especialistas locales coincidieron en que la premura venezolana por ingresar al bloque se debe al interés del mandatario en ampliar su presencia regional, antes que las probables ventajas económicas vinculadas a esta adhesión,¹² dado que posee una “estrategia de liderazgo regional” y está en condiciones de disputar dicho liderazgo a Brasil.¹³

En septiembre de 2006, el canciller de Venezuela, Nicolás Maduro, manifestó que

el Presidente Hugo Chávez [...] siempre planteó la necesidad de integrar a Venezuela al MERCOSUR, dentro de una visión de constituir un bloque de fuerzas económicas, políticas y sociales, que pudieran colocar a nuestros países [...] en una situación favorable para insertarnos en el proceso de globalización y negociación general [...] hoy hay que orientar al bloque en una nueva dirección [...] de esa integración económica debemos pasar a una integración global, una integración política y social [...].¹⁴

10 “XXX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados asociados”, en *Correo Sindical Latinoamericano*, No. 10, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung-FES Sindical Regional-CESI, 2006, en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04360/csla-tematico10-esp.pdf>.

11 Gobierno Bolivariano, 2005, *año del salto adelante. Hacia la construcción del socialismo del siglo XXI. Selección de discursos del presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías*, año 7, tomo VII, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, 2005, p. 648, en <http://es.scribd.com/doc/25071477/CHAVEZ-H-Discursos-2005>.

12 Elizabeth Peger, “Chávez desembarca en el MERCOSUR y desata una tormenta de temores políticos sobre el futuro de la relación del bloque con Estados Unidos y Europa”, en *Nuevo Digital Internacional*, Buenos Aires, 6 de julio de 2006, <http://www.nuevodigital.com/2006/07/06/chavez-desembarca-en-el-mercosur-y-desat>.

13 Rosendo Fraga, “La última cumbre del MERCOSUR ampliado”, en *Nueva Mayoría Portal Socio-político de Iberoamérica*, Buenos Aires, 27 de julio de 2006, <http://www.nuevamayoria.com/ES/ANALISIS/?id=fraga/lat&file=060727.html>.

14 Nicolás Maduro, “Nuestro objetivo es construir un nuevo modelo de integración basado en la Solidaridad, la Complementación y la Cooperación”, en *MERCOSUR Parlamentario*, No. 3, Buenos Aires, 2006, p. 36, http://www.mercosur.int/pmb/opac_css/index.php?lvl=author_see&id=1499.



De esta forma, el gobierno venezolano considera que el MERCOSUR no debe quedar meramente en lo económico sino también avanzar en una integración política y social.

También Gustavo Márquez Marín, ministro de estado para la integración y el comercio exterior de Venezuela, manifestó que su país ve al MERCOSUR como paso intermedio para lograr la integración sudamericana¹⁵ y que este proceso de integración debe ir más allá de lo comercial, abarcando la integración productiva, social, política y cultural.¹⁶ En el aspecto económico, el MERCOSUR sería un medio para lograr la industrialización y diversificación productiva de Venezuela, que no puede lograr con Estados Unidos, su principal socio comercial, y como una alternativa para enfrentar a la influencia económica y política estadounidense.¹⁷

Considerando el estadio en que se encuentra actualmente el MERCOSUR –zona de libre comercio y unión aduanera imperfectas–, estas visiones no serían consistentes con los modelos con los que generalmente se miden los alcances de los procesos de integración regional, ya que se hace mucho más énfasis en temas políticos que tienen más que ver con estadios de integración más avanzados del que hoy se encuentra el MERCOSUR, por ejemplo, mercado común con coordinación de políticas económicas y exterior. Además, van más allá del objetivo fijado en el TA como mercado común. Sin embargo, en los discursos de mandatarios –claramente el caso de Venezuela– aparecen como objetivos deseables y posibles grados de coordinación e integración política más profundos que los establecidos en el Tratado que superan las posibilidades del estadio de integración actual del bloque.

En cualquier caso, ese discurso exige niveles de coordinación, integración y cooperación que implican un grado de cohesión –tal como se define más arriba– mayor al existente. Es decir, la superación de las asimetrías es una condición necesaria para alcanzar tanto los objetivos formales como los ambiciosos discursivos.

15 Cristian V. Sáez, “El MERCOSUR es el mecanismo de integración que tiene mayor fuerza, mayor capacidad de impulsar la integración sudamericana”, en *MERCOSUR Parlamentario*, No. 3, Buenos Aires, 2006, pp. 13-17.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

Asimetrías en el MERCOSUR

Las asimetrías estructurales en el MERCOSUR en comparación con la UE

Las asimetrías estructurales que existen entre los países del MERCOSUR son mayores que las que históricamente existieron en el proceso de integración europeo.

En el caso europeo el peso territorial relativo de los países más grandes ha ido disminuyendo debido a las sucesivas ampliaciones del bloque. Por ejemplo, en la Comunidad Económica Europea de los seis (CEE-6), Francia poseía el 46% del territorio del bloque, mientras que este porcentaje se redujo al 33% en la Comunidad de los Diez, al 17% en la UE con quince miembros (UE-15) y a 13% en la UE-27. El descenso en la participación territorial de Francia se debió al ingreso de nuevos miembros con relativamente extensos territorios. Tal es el caso de España y Polonia, que en la actualidad ocupan el 12 y el 7% del territorio de la Unión, respectivamente.

También se observa en el caso europeo una disminución de las asimetrías poblacionales. Alemania pasa de tener el 32% de la población de la CEE-6 al actual 16,3%, un porcentaje que da cuenta incluso del proceso de unificación alemana.

Un proceso similar ocurrió con la participación en el producto regional. En 1960 Alemania concentraba el 38% del PBI regional, seguido por Francia con el 31% e Italia con el 19%. En 1980 esos porcentajes habían disminuido sensiblemente. La participación alemana era del 28%, la francesa del 23% y la italiana del 16%. En 1995 disminuyen aún más, Francia con un 18% e Italia con un 13%, a excepción de Alemania que se mantuvo. De esta forma, se reducía la brecha que los separaba del resto de los miembros de la Unión. En la última ampliación (2007), estas asimetrías estructurales continuaron reduciéndose en términos absolutos y relativos: Alemania participa en la actualidad del 20% del producto de la región, mientras que Francia alcanza el 16,6% e Italia el 12,5%.

En el caso del MERCOSUR-4, la preeminencia de Brasil es evidente con el 72% del territorio del bloque, el 79% de su población y el 71% del producto sub-regional al momento de conformación del bloque. Con la incorporación de Venezuela, la preeminencia brasileña se reduce a 67% de la superficie, 71% de la población y 59% del PBI del bloque.



Así, la evolución de estos indicadores de las asimetrías estructurales exhibe cómo sucesivos incrementos en el número de miembros contribuyen a alterar el peso relativo de los Estados en un proceso de integración regional. Esto induce a pensar que la ampliación del número de miembros de un bloque es, bajo ciertas circunstancias, una posibilidad cierta para lidiar con asimetrías estructurales que de otra manera serían difíciles de manejar en el largo plazo.¹⁸

Sin embargo, no es posible realizar un simple paralelismo entre las asimetrías en la UE y en el MERCOSUR. En recientes análisis¹⁹ se destacan las particularidades de las asimetrías en Sudamérica, en comparación con aquellas de la UE. En primer lugar, en Sudamérica las diferencias son más pronunciadas que en la UE²⁰ y no muestran una tendencia a la reducción sino todo lo contrario: cuando se formó el MERCOSUR, Paraguay tenía un PBI *per cápita* del 40% de la media del bloque, mientras que en 2008 esa situación se ha agravado: 25% (ver Anexo). Además, los países de menor desarrollo relativo presentan mayor dependencia del espacio sudamericano que constituye un importante destino de sus exportaciones.²¹

En segundo lugar, a diferencia de la UE, las asimetrías sudamericanas se dan en un continente de ingresos medios y bajos, por lo que no se trata de reducir la diferencia entre naciones ricas con menores dificultades para asignar recursos para cohesión.

En tercer lugar, en Sudamérica no existe una correlación entre el tamaño y el desarrollo de los países. Por ejemplo, Brasil tiene un PBI *per cápita* en 2008 del 74% del promedio del MERCOSUR-5, mientras que el indicador uruguayo se ubica en un 136% de la media. Además, el índice de desarrollo humano (IDH) uruguayo es mayor que el brasileño, el primero se encuentra por sobre la media del MERCOSUR, mientras que el segundo está por debajo, e incluso Uruguay está ubicado como país de alto desarrollo humano mientras que Brasil recién en 2005 ha alcanzado esa clasificación. Respecto a estos indicadores, solo Argentina, Uruguay y recientemente Venezuela se encuentran por sobre la media del IDH del bloque, por lo que hasta 2005

18 Alberto Cimadamore, "MERCOSUR: asimetrías y la lógica institucional de la integración...", p. 5.

19 ALADI, "Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana..."

20 *Ibid.*, p. 10.

21 *Ibid.*

fueron los dos únicos países considerados como de alto desarrollo humano por Naciones Unidas.

Además, tanto en los orígenes del MERCOSUR como actualmente, solo estos dos países tienen un PBI *per cápita* superior al promedio del bloque, mientras que el venezolano es cercano al promedio. Por lo tanto, una política que transfiera recursos de los países grandes a los más pequeños en términos de tamaño territorial y económico agudizaría las diferencias de ingresos *per cápita* y desarrollo humano, y una orientada a reducir las disparidades de ingresos *per cápita* y desarrollo humano podría agravar las diferencias de tamaño económico.²²

Finalmente, en muchos países de Sudamérica existen asimetrías en el nivel de desarrollo interno, especialmente en los países grandes.²³ La experiencia europea ha mostrado la necesidad de generar fondos que ataquen no solo las asimetrías entre países sino al interior de los mismos como parte central de su proceso de integración. Consecuentemente, los mecanismos utilizados para reducir las asimetrías existentes no deben diseñarse solo como un apoyo de unos países a otros, sino también como un apoyo a regiones desfavorecidas dentro de países de mayor o menor grado de desarrollo.²⁴

El tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR en comparación con la UE

El tratamiento de las asimetrías estructurales tiene implicaciones distributivas porque generalmente requiere políticas de discriminación negociada –tratamientos preferenciales– o de transferencia de recursos –fondos estructurales o regionales– a las regiones o países más atrasados. Por su parte, el tratamiento de las asimetrías institucionales tiene dos opciones: la armonización, camino muy exigente porque implica la convergencia o la asimilación de preferencias, y capacidades institucionales y financieras equivalentes²⁵ o la supervisión centralizada de las políticas nacionales.²⁶

22 Roberto Bouzas, “MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda”, ponencia presentada en el seminario de profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades, BID, Río de Janeiro, 6-7 de julio de 2005, p. 27.

23 PNUD, *Human Development Report*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1992, p. 3.

24 ALADI, “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana...”, pp. 5-6.

25 Esto no fue posible realizarse en la UE y se tuvo que reemplazar el objetivo de armonización por el de reconocimiento recíproco de normas y reglas.

26 Roberto Bouzas, “MERCOSUR: *Regional Governance*...”, p. 31.



El caso europeo

En la UE el tratamiento de ambos tipos de asimetrías, fue planteado formalmente desde el Tratado de Roma (1957), pero se implementó de modo progresivo y desigual en un contexto de tensión permanente.²⁷

En efecto, desde 1957 los países europeos declamaron su interés en asegurar un desarrollo armónico, reduciendo las asimetrías estructurales entre las diversas regiones a fin de mantener una cohesión económica y social suficiente entre los Estados miembros. Así, se crearon el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Social Europeo (FSE) para fomentar el empleo y favorecer la movilidad de los trabajadores dentro de la Comunidad. Sin embargo, la función de este Fondo fue limitada debido al fuerte crecimiento y el bajo nivel de desempleo de los años cincuenta y sesenta.

Recién con la crisis económica de 1973 se hicieron notorias las diferencias de desarrollo entre algunos Estados miembros, adquiriendo el tema una importancia mayor con la adhesión de Irlanda (1973), Grecia (1981), España (1986) y Portugal (1986). Entonces fue necesaria la creación de una verdadera política estructural, con mayores objetivos y fondos, creándose el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) relacionado con la financiación de la política agrícola común, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para regiones menos desarrolladas, y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

Además de estos fondos estructurales, en 1993 se creó el Fondo de Cohesión (FC) para infraestructuras de transporte y de medio ambiente en los

...en muchos países de Sudamérica existen asimetrías en el nivel de desarrollo interno, especialmente en los países grandes. La experiencia europea ha mostrado la necesidad de generar fondos que ataquen no solo las asimetrías entre países sino al interior de los mismos como parte central de su proceso de integración...

27 Roberto Bouzas y Pedro da Motta Veiga, “La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el MERCOSUR”, en *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿impedimento para el crecimiento?*, No. 12, Montevideo, Red MERCOSUR de Investigación Económica, 2008, <<http://www.redmercosur.org/asimetrías-en-el-mercosur-impedimento-para-el-crecimiento/publicacion/73/es/>>.

Estados miembros cuyo PIB *per cápita* era inferior al 90% de la media de la UE. La política de cohesión tenía un fin político, además de económico y social, ya que fue un medio para promover el consenso y lograr la profundización del proceso de integración en momentos clave como el establecimiento del mercado único y la unión económica y monetaria.²⁸ La Unión fue mejorando la coordinación entre los distintos instrumentos citados y políticas a nivel comunitario, nacional y local, estableciendo un enfoque integrado para la política estructural. Así, se pueden observar dos períodos en la evolución de la política regional europea: desde la firma del Tratado de Roma hasta 1988, período caracterizado por una carencia de instrumentos redistributivos a nivel regional; y desde dicho año en adelante, período caracterizado por una política comunitaria de cohesión económica y social.²⁹

Actualmente, con la última modificación de los fondos y sus objetivos (2007) en la UE existen cuatro fondos que se asignan con un criterio regional: el FEDER apoya programas que promueven el desarrollo regional, el cambio económico, la mejora de la competitividad y la cooperación territorial priorizando los proyectos en infraestructura, la protección del medio ambiente y la prevención de riesgos; el FSE se aplica a proyectos referentes al empleo; el IFOP fue reemplazado por el Fondo Europeo de la Pesca (FEP), garante de la viabilidad del sector europeo de la pesca y la acuicultura; y el FEOGA financia el desarrollo rural y proporciona ayuda a los agricultores, especialmente en zonas atrasadas.

Además, existe el FC, que es asignado por países, a aquellos con un PBI *per cápita* inferior al 90% de la media de la Unión y a programas específicos, y se utiliza para cofinanciar grandes proyectos en materia de infraestructura y medioambiente; y la reciente Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), que sirve como instrumento de cooperación a escala comunitaria para superar los obstáculos que dificultan la cooperación transfronteriza, ya que permite que las agrupaciones cooperativas puedan implementar proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad o llevar a cabo actividades de cooperación territorial por iniciativa de los Estados miembros.

28 *Ibid.*, p. 157.

29 Ernest Reig, “Fondos estructurales y política regional en la Unión Europea”, en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, No. 35, Valencia, CIRIEC-Universidad de Valencia, 2000, p. 9.



Complementariamente existe el BEI que continúa financiando a largo plazo proyectos de inversión orientados a fortalecer las regiones más pobres de la UE. La utilización combinada del FEDER, del FSE y del FC se orienta hacia la obtención de tres objetivos en el período 2007-2013:

- a. De convergencia: intenta acelerar la convergencia de las regiones y los Estados miembros menos desarrollados mediante la mejora de las condiciones de crecimiento y empleo. Más del 80% de los recursos para financiar la política regional europea del período se asignan a este objetivo.
- b. De competitividad regional: trata de reforzar la competitividad, el empleo y la capacidad de atracción de las regiones no incluidas en el grupo de regiones menos favorecidas.
- c. Empleo y de cooperación territorial: pretende reforzar la cooperación a nivel transfronterizo, transnacional e interregional.

A su vez, las intervenciones de los Fondos deben complementar las acciones nacionales, regionales y locales, deben ser coherentes con las actividades, políticas y prioridades, y resultar complementarias con respecto a otros instrumentos financieros de la Comunidad. Además, la política regional europea tiene un enfoque estratégico, las “orientaciones estratégicas de la Comunidad para la cohesión” indican las prioridades comunitarias que se deben adoptar en este ámbito. Cada Estado miembro presenta un “marco estratégico nacional de referencia” que constituye un instrumento de referencia en la preparación de la programación de los Fondos y que garantiza la coherencia de la intervención de los Fondos con las orientaciones estratégicas.

En la política regional europea los fondos se asignan con criterios precisos y determinados, se distribuyen por país y objetivo prioritario. La Comisión aprueba el plan que presenta cada país o región a partir de orientaciones temáticas comunes propuestas por la Comisión. La ayuda de los Fondos no es reembolsable y operan con un régimen de cofinanciación, cuyos porcentajes dependen de la región donde se desarrolle el proyecto y el objetivo marco.³⁰

30 Roberto Bouzas y Pedro da Motta Veiga, “La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales...”, pp. 164-165.

La operación conjunta de estos instrumentos en la UE ha contribuido a lograr una reducción importante de las asimetrías. Esto ha sido posible en parte porque se visualizó el problema desde una perspectiva eminentemente regional, se contó con una institucionalidad regional apta para diagnosticar y proponer políticas, siendo hoy el principal gasto comunitario.³¹ La prioridad y el enfoque adoptado dieron sus resultados: los cuatro países más pobres de la Unión (España, Portugal, Grecia e Irlanda) han mejorado su situación económica, con Irlanda como el ejemplo más claro ya que su PIB *per cápita* pasó del 64% de la media comunitaria de 1983 a casi el 90% en 1995 y al 132% en 2003, y lo convirtió en el segundo país más próspero de la Unión.³²

La Comisión examina permanentemente los regímenes nacionales de ayuda y, si concluye que algún subsidio estatal es incompatible con el mercado común o se aplica en forma abusiva, el país determinado debe suprimir o corregir la ayuda.

De esta manera, paralelamente al proceso de ampliación y a su impacto sobre las asimetrías estructurales, se fortaleció la idea de cohesión del espacio ampliado europeo a medida que la propia profundización de la integración reducía las asimetrías institucionales que existían entre los socios. En otras palabras, el proceso de ampliación fue acompañado de una política activa de cohesión reflejada y promovida por los Estados miembros y las instituciones comunitarias, a diferencia del MERCOSUR,

el cual recientemente y de un modo limitado está incursionando en estos temas.

Por su parte, el tratamiento de las asimetrías institucionales en la UE fue radical y temprano en áreas muy sensibles como agricultura. En otras áreas, especialmente las ayudas estatales, la implementación de un tratamiento fue gradual. Algunas ayudas fueron prohibidas por cuestiones de eficiencia y equidad como las ayudas genéricas a inversiones de grandes empresas fuera de áreas desfavorecidas, ayudas a la exportación y a la operación.

31 *Ibid.*, p. 158.

32 Comisión Europea, “Tercer informe intermedio: la situación de las regiones requiere una política de cohesión ambiciosa”, en *Inforegio News*, No. 135, Bruselas, Dirección General de Política Regional, 2005, <http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/newslet135/135_05_es.pdf>.

Otras fueron toleradas por cuestiones económicas –fallas de mercado– y consideraciones políticas. Consecuentemente, algunas fueron compatibles bajo ciertas condiciones de *minimis*, transparencia y monitoreo, como por ejemplo las ayudas regionales, a PyMES, medio ambiente, R&D, empleo y capacitación; y otras requieren evaluación detallada como las ayudas para la reestructuración y el salvataje de empresas, transferencias financieras a empresas estatales, estímulo a la capacidad excedente.

Los principios básicos fueron gradualmente establecidos a través de legislación secundaria y fallos del Tribunal Europeo de Justicia. Este proceso fue largo y dificultoso. En efecto, hasta los años ochenta, la disciplina en las ayudas estatales fue un tema de tensión permanente entre distintos niveles de autoridad. Recién en esa década la Comisión ganó influencia como consecuencia de la distorsión del proceso de integración producto de las ayudas estatales, el creciente costo fiscal de estas políticas nacionales y su intensificación, y el nuevo dinamismo del proceso de integración.

La Comisión examina permanentemente los regímenes nacionales de ayuda y, si concluye que algún subsidio estatal es incompatible con el mercado común o se aplica en forma abusiva, el país determinado debe suprimir o corregir la ayuda. La Comisión debe ser notificada anticipadamente sobre el establecimiento o modificación de una ayuda, en este accionar está “protegida” por el requisito de voto unánime en el Consejo para rever su decisión.³³

La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías arroja algunos resultados positivos, por ejemplo, la virtual imposibilidad de otorgar incentivos a inversiones en grandes proyectos por parte de los gobiernos nacionales cuando no están localizados en regiones menos favorecidas o en desarrollo. Además, la política comunitaria brindó racionalidad económica a las ayudas estatales al sector privado. Respecto del tratamiento de las asimetrías estructurales, existen críticas ya que hay dificultades para cuantificar importantes ayudas estatales y para evaluar el impacto real de las políticas de cohesión.³⁴ Sin embargo, existiría un acuerdo sobre el impac-

33 Roberto Bouzas y Pedro da Motta Veiga, “La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales...”, pp. 142-147.

34 Si bien muchos países se han aproximado al PBI *per cápita* de la media de la UE (sin considerar a los miembros más recientes), es difícil evaluar cuanto de ese crecimiento se debe a las políticas de cohesión y cuanto a otras variables o factores.

La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías arroja algunos resultados positivos, por ejemplo, la virtual imposibilidad de otorgar incentivos a inversiones en grandes proyectos por parte de los gobiernos nacionales cuando no están localizados en regiones menos favorecidas o en desarrollo. Además, la política comunitaria brindó racionalidad económica a las ayudas estatales al sector privado.

to positivo en el caso de los países menos desarrollados.³⁵ El caso europeo muestra también la importancia del papel que juega un organismo como la Comisión en el tratamiento de las asimetrías, un tipo de institución inexistente en el MERCOSUR.

El caso del MERCOSUR

El Art. 1 del TA asume la existencia de asimetrías institucionales al prever la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes y al expresar el compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes. Sin embargo, si bien se enuncia el objetivo de eventualmente corregirlas en el Art. 5, inciso b: “la coordinación de políticas macroeconómicas se realizará gradualmente en forma

convergente con los programas de desgravación arancelaria y con la eliminación de restricciones no arancelarias”, no se establecen los instrumentos para llevar a cabo dicho objetivo, como sí lo hicieron para la gradual eliminación de las restricciones arancelarias. Así, prácticamente no se ha avanzado en el tratamiento de estas asimetrías, a pesar de haberse realizado varios intentos (Agenda de Las Leñas-1992, Decisión Consejo de Mercado Común (CMC) No. 10/94, 20/94, 18/96-Protocolo de Defensa de la Competencia, etc.).³⁶

Por su parte, las asimetrías estructurales carecen de un tratamiento explícito en el instrumento fundacional del MERCOSUR, y de un cronograma para su reducción, dado que solamente se establecieron plazos más extensos para la adopción de compromisos y medidas de excepción transitorias.³⁷

35 Roberto Bouzas y Pedro da Motta Veiga, “La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales...”, pp. 171-175.

36 En 2001 se establecieron metas macroeconómicas para la inflación, el déficit fiscal y la deuda pública, y un sistema para la corrección de desvíos. Sin embargo, no se estableció un mecanismo de *enforcement* que pudiera generar incentivos para su cumplimiento. A su vez, el Programa de Trabajo del MERCOSUR para el período 2004-2006 (Decisión 26/03) destacó entre sus prioridades la convergencia macroeconómica. Sin embargo, no se lograron resultados concretos.

37 Pablo Sanguinetti, “Las asimetrías y la integración en el MERCOSUR: ¿oportunidad o amenaza?”, en *Indicadores de Coyuntura*, No. 479, Buenos Aires, FIEL, 2007, p. 13.

En efecto, las asimetrías estructurales se reconocen de manera implícita al contemplar “diferencias puntuales de ritmo” para la liberalización comercial por parte de Paraguay y Uruguay, sin reconocerlas como condición para la marcha del proceso de integración.³⁸

Lo mismo ocurre en el Protocolo de adhesión de Venezuela: existe una referencia al “reconocimiento de las asimetrías y del tratamiento diferencial” y se registran diferencias de ritmo para la liberalización comercial entre los países miembros del MERCOSUR-5, extendiendo los plazos de Paraguay y Uruguay y dando a Venezuela un plazo intermedio.³⁹ Además, existen excepciones para productos sensibles de cada uno de los cinco países hasta 2014. Un anexo del Protocolo crea otra excepción para los principales productos de la oferta exportable de Paraguay y Uruguay, que gozarán de desgravación total e inmediata para su acceso efectivo al mercado venezolano. Pero, al igual que el TA, este instrumento jurídico no contiene un tratamiento explícito de las asimetrías dentro del bloque, sino solo mecanismos de carácter excepcional y de vigencia transitoria.

Esta falta de tratamiento difiere del caso europeo y, en el ámbito latinoamericano, de la ALADI (Tratado de Montevideo, 1980). La ALADI prevé un trato diferencial para los países de menor desarrollo económico relativo de la región. Incluso incorpora un sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo que se basa en el establecimiento de condiciones más favorables y los principios de la “no reciprocidad” y de la “cooperación comunitaria”.⁴⁰ Este instrumento prevé, dentro de los tratamientos a favor de los países de menor desarrollo económico relativo, la posibilidad de ejercitar “acciones de cooperación colectiva y parcial que contemplen mecanismos eficaces destinados a compensar la situación desventajosa que afrontan Bolivia y Paraguay por su mediterraneidad” (Tratado de Montevideo de 1980-TM80, Art. 22).⁴¹ Sin embargo, ni Paraguay como país miem-

38 Roberto Bouzas, “MERCOSUR: *Regional Governance*...”, p. 25.

39 Se fija 2010 como plazo para la apertura de los mercados de Argentina y Brasil a Venezuela; 2012 la apertura del mercado de Venezuela a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En tanto, Paraguay y Uruguay se abrirán a Venezuela en 2013. Así, se reconoce a Venezuela un estadio intermedio entre los países grandes y los pequeños del MERCOSUR-4.

40 Alberto Cimadamore, “MERCOSUR: asimetrías y la lógica institucional de la integración...”, p. 5.

41 ALADI, “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana...”, pp. 12-13.

bro, ni Bolivia como país asociado del bloque, han recibido un tratamiento diferencial similar en el TA, denotando un giro sustancial en el tratamiento formal de las asimetrías estructurales en la integración latinoamericana.⁴²

Consecuentemente, el tratamiento de las asimetrías careció de un papel preponderante en las negociaciones de integración latinoamericana de finales de los ochenta y principios de los noventa, con el argumento de que el beneficio del mercado ampliado era mucho mayor para los países pequeños que para los mayores, y considerando que la ampliación del mercado era el principal instrumento para el desarrollo. Esta apuesta a la apertura comercial como herramienta suficiente para el desarrollo económico coincide con la Ronda Uruguay del GATT, en la que se minimizaban las consecuencias de las asimetrías y se privilegia la reciprocidad en las negociaciones.⁴³

El cambio en la valoración asignada a las asimetrías en los procesos de integración coincide con el giro de la Ronda Doha, donde se considera prioritaria la reducción de las asimetrías entre derechos y obligaciones de los países miembros. Esta nueva línea de pensamiento y acción, denominada por la UNCTAD “Integración para el Desarrollo”, prevé una política de desarrollo más activa en los procesos de integración, entendiendo que lo que permitirá finalmente el desarrollo de países y regiones menos desarrollados y, por lo tanto, la convergencia estructural, es el aumento de la competitividad de sus economías. Haciéndose eco de este cambio, en un documento de octubre de 2005,⁴⁴ la Secretaría del MERCOSUR (SM) hace énfasis en el tratamiento de las asimetrías a través de políticas comunes financiadas en forma común, no como una alternativa a la política de tratamiento especial y diferenciado, sino como una complementación de la misma.⁴⁵

En las reuniones de Caracas y Córdoba en julio de 2006, donde ingresó Venezuela como socio pleno, los mandatarios de los países miembros reconocieron las asimetrías. El presidente brasileño expuso su postura de

42 Alberto Cimadamore, “MERCOSUR: asimetrías y la lógica institucional de la integración...”, pp. 4-5.

43 Secretaría del MERCOSUR, “Las asimetrías y las políticas de convergencia estructural en la integración sudamericana MERCOSUR”, Sector de Asesoría Técnica, Consultoría Económica, documento presentado en el foro de reflexión “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana”, La Paz, 21 de octubre de 2005, p. 18.

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*



negociación respecto a las asimetrías entre las economías mayores y pequeñas del MERCOSUR⁴⁶ y aseguró que “podemos llegar a un nuevo pacto del MERCOSUR que garantice desarrollo equilibrado y beneficios palpables para todos”. Por eso destacó “la necesidad de que nuestros congresos garanticen la redistribución de nuestros ingresos aduaneros hacia las regiones menos desarrolladas de nuestro bloque”.

Por su parte, el presidente argentino se refirió al ingreso de Venezuela como un movimiento “a favor de una plena integración, pasos hacia un MERCOSUR más solidario en tratamiento de las asimetrías, más centrado en lo productivo, con más iniciativa en infraestructura común, más eficacia en proyectos regionales, pasos decididos a un MERCOSUR más y mejor institucionalizado” y afirmó que “todo acuerdo de integración debe contemplar salvaguardas y compensaciones para los que sufren atrasos relativos, para no potenciar las debilidades”.

El presidente paraguayo había amenazado en declaraciones a la prensa con el abandono del bloque regional, acusando a Brasil y Argentina de “egoístas e hipócritas” por condenar el proteccionismo de Estados Unidos y Europa, pero ejerciéndolo en su región. Por su parte, también el presidente de Uruguay, afirmó “los países más potentes económicamente tienen que comprender la realidad de los más pequeños”. Sin embargo, luego de la reunión, los líderes de las economías menores destacaron que por primera vez una cumbre del bloque permitía a sus miembros reconocer la necesidad de encontrar salidas justas a los conflictos bilaterales que se presentan entre los socios mayores y los menores, realizando la decisión de que a fines de ese año se implementase el FOCEM.⁴⁷

En el MERCOSUR es necesario concebir políticas de cohesión para atenuar las asimetrías. ¿Pero con qué criterio se debe aplicar dicha política de cohesión desde una perspectiva regional?, ¿Un criterio por tamaño de país, por nivel de ingresos por país o por región?

46 “MERCOSUR en Caracas: Chávez aspira al Megaestado”, en *MERCOSUR ABC*, Buenos Aires, 6 de julio de 2006, en <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=794&IdSeccion=7>.

47 “XXX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados asociados”, en *Correo Sindical Latinoamericano*, No. 10, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung-FES Sindical Regional-CESI, 2006, en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04360/csla-tematico10-esp.pdf>.

Al considerarse las asimetrías estructurales, se concibe al MERCOSUR en términos de países pequeños y grandes, y se consideran las políticas de cohesión como beneficios para los países pequeños. Así, Malamud y Schmitter⁴⁸ proponen que los beneficios derivados de la cooperación y de la mayor interdependencia deben ser distribuidos de modo informal y no adjudicados proporcionalmente a los países mayores. Es decir, los países hegemónicos deben subsidiar a los otros, aunque no sea en forma manifiesta, como por ejemplo: mediante un número igual de representantes, con la presidencia rotativa y el lugar donde se instalan las oficinas regionales, o se compensa simbólicamente a los países pequeños con situaciones que los favorezcan, acciones que se han realizado en el MERCOSUR.

Sin embargo, no se deben confundir las dimensiones territoriales y económicas con el grado de desarrollo económico relativo de un país. Como hemos mencionado, en el MERCOSUR no existe una clara correlación entre el tamaño –territorial y económico– y el desarrollo de los países, por lo que una política que transfiera recursos de los países grandes a los más pequeños agudizaría las diferencias de ingresos *per cápita* y de desarrollo.

A su vez, si se adopta un criterio similar al fondo de cohesión europeo regido por país, según el PBI *per cápita* nacional y se lo aplica literalmente al MERCOSUR. De acuerdo a los indicadores analizados, Brasil y Paraguay serían los beneficiarios de las contribuciones financieras comunitarias al tener un PBI *per cápita* en 2008 inferior al 90% del promedio del bloque. Uruguay no sería beneficiado. Es decir que este sistema podría agudizar las diferencias de tamaño territorial y económico.

Por último, existen regiones en los países más grandes del MERCOSUR –Argentina y Brasil– donde el ingreso *per cápita* es muy inferior a la media del bloque. Sin embargo, una política orientada a reducir las disparidades de ingresos regionales podría agravar las diferencias de tamaño territorial y económico entre los países.

Por lo tanto, para establecer los criterios de aplicación de una política de cohesión en el MERCOSUR deberían considerarse el tamaño del país junto al ingreso *per cápita* o el nivel de desarrollo, tanto nacional como re-

48 Andrés Malamud y Philippe C. Schmitter, “La experiencia de integración europea...”, p. 29.



gional. Quizás se requieran nuevos indicadores para establecer una política concreta, pero las directrices generales estarían dadas por estos parámetros.

Como veremos a continuación, si bien el FOCEM fue creado para promover la cohesión social de las “economías menores y regiones menos adelantadas”, la distribución de los fondos se realiza por proyectos presentados por cada país, y los dos países más pequeños del bloque reciben el 80% de dicho fondo. El principal criterio es el tamaño de los países, lo cual dificulta justificar las transferencias entre países ante los habitantes de las regiones menos desarrolladas de los países más grandes. De esta manera, no se observa una visión del conjunto regional. Para ello sería necesario realizar estudios sobre el bloque a fin de establecer un diagnóstico focalizado territorialmente y, en su caso, seleccionar los indicadores adecuados para establecer las políticas redistributivas.⁴⁹

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)

A fines de 2004 se creó el FOCEM (Decisión CMC No. 45/04), estableciéndose su integración y duración (10 años) a mediados de 2005⁵⁰ y su reglamento a fines de dicho año,⁵¹ que regula aspectos relativos a la presentación, ejecución y seguimiento de los proyectos a ser financiados; los aspectos institucionales y la administración y uso de los recursos financieros aportados, es decir, carece de un enfoque estratégico. Recién a fines de 2006 se aprobó el primer presupuesto (Decisión CMC No. 28/06) y posteriormente varios proyectos han sido aprobados para ser financiados a través del mismo.

Este Fondo se creó con un presupuesto anual de US\$ S 100 millones (Decisión No. 18/05),⁵² cuyo destino será el financiamiento de programas

49 Pablo Sanguinetti, “Las asimetrías y la integración en el MERCOSUR: ¿oportunidad o amenaza?”, en *Indicadores de Coyuntura*, No. 479, Buenos Aires, FIEL, agosto 2007, p. 14.

50 MERCOSUR, *Decisiones 18/05: Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del MERCOSUR*, Montevideo, Comisión de Comercio del Mercosur, 2005 en <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisiones/dec1705s.asp>>.

51 MERCOSUR, *Decisiones 24/05: Reglamento del fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR*, Montevideo, Comisión de Comercio del Mercosur, 2005, en <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisiones/dec2405s.asp>>.

52 MERCOSUR, *Decisiones 18/05: Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del MERCOSUR*, Montevideo, Comisión de Comercio del Mercosur, 2005 en <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisiones/dec1705s.asp>>.

para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social —en particular de las economías menores y regiones menos adelantadas— y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. La integración de este fondo tendrá en cuenta el PIB de cada país (70% será aportado por Brasil, 27% por Argentina, 2% por Uruguay y 1% por Paraguay).

También se prevé que puedan recibirse aportes de terceros países o instituciones y organismos internacionales) y se distribuirá un 48% para proyectos presentados por Paraguay, 32% para proyectos de Uruguay, 10% para proyectos de Argentina y 10% para proyectos de Brasil.

Los Estados parte beneficiarios deberán aportar a los proyectos por lo menos el 15% de su valor total. De esta forma, Paraguay y Uruguay aportan solo el 3% del fondo, y reciben el 80% del mismo. Ello resalta el criterio de destinar los fondos a los países pequeños en lugar de a las regiones menos desarrolladas, si bien en el texto de la Decisión se refiere a “contribuir al desarrollo y ajuste estructural de la economías menores y regiones menos desarrolladas”.

Sin embargo, Uruguay considera que si bien el FOCEM puede solucionar algunos problemas específicos significativos, difícilmente pueda contribuir de modo relevante a la reducción de los efectos de las asimetrías ya que no existirán grandes transferencias de recursos entre los socios del bloque para compensar las transferencias indirectas que los socios menores realizan a los socios mayores por otras vías, como por ejemplo, las transferencias de ingreso desde los consumidores de los socios pequeños hacia los productores de los socios mayores, resultantes de la aplicación de un AEC a los bienes de consumo superior al justificado por los intereses de la producción nacional.⁵³

Cabe preguntarse si existe una medición objetiva de estas transferencias indirectas para poder compararlas con las transferencias directas que se harán a través del FOCEM. Además, hay que considerar que esas transferencias indirectas deberían ir reduciéndose a medida que el proceso de

53 Presidencia de la República de Uruguay, “El MERCOSUR y la estrategia de desarrollo de Uruguay”, documento presentado en cumplimiento de lo previsto en el punto 13.3 del Acta No. 01/06 de la XXX Reunión Ordinaria del CMC, 2006.



integración avanza, que los montos anuales que Uruguay podrá recibir del FOCEM no son retornables —es decir, no se trata de un préstamo— y que no los recibiría si no fuera miembro del MERCOSUR.

La creación del FOCEM es un paso importante hacia la elaboración de una política regional para el tratamiento de las asimetrías estructurales. Sin embargo, su dotación de recursos es considerada modesta por algunos. Según las estadísticas de los anexos, estos recursos constituyen el 0,008% del PBI del MERCOSUR-4 en 2007, representando los fondos asignables a Paraguay y Uruguay el 0,53 y el 0,13% de sus PBI, respectivamente.

Bouzas *et al.*⁵⁴ consideran modesta esta dotación de recursos y señalan que en comparación, en el presupuesto 2007-2013, los fondos estructurales de la UE representan el 0,41% del PBI de la UE-27, que es el principal gasto comunitario.

Por su parte, Sanguinetti⁵⁵ sostiene que los beneficios más importantes del FOCEM no serán consecuencia solo de los montos de recursos involucrados, sino que también permitirá trasladar a los países más pequeños experiencias y programas que han tenido éxito en las economías más grandes y lo más importante es que el FOCEM constituye un foro en el MERCOSUR que permitirá discutir y coordinar las políticas de fomento industrial y compatibilizarlas con el proceso de integración.

El Fondo, además, carece hasta la fecha de un enfoque estratégico que permita evaluar los proyectos desde la perspectiva de los objetivos de desarrollo regional, por ejemplo, con base en mapas de desarrollo regional que orienten las ayudas como en la UE. En efecto, a fines de 2006 se determinó que se establecería un Plan para la Superación de las Asimetrías que afectan a los dos socios menores del MERCOSUR (Decisión CMC No. 34/06), para lo cual se dispuso el contenido de las directrices para elaborar dicho plan.⁵⁶ Asimismo se dispuso un plazo para que Paraguay y Uruguay presentaran propuestas para identificar los objetivos de corto y mediano plazo, y los instrumentos de política comunitaria necesarios para alcanzar tales objetivos, como así también para que el Grupo de Mercado Común

54 Roberto Bouzas, "MERCOSUR: *Regional Governance*...", p. 158.

55 Pablo Sanguinetti, "Las asimetrías y la integración en el MERCOSUR...", p. 14.

56 Estas directrices debían comprender objetivos de corto, mediano y largo plazo; instrumentos de política comunitaria para alcanzar dichos objetivos; un cronograma de puesta en vigencia de los instrumentos; y los criterios para evaluar resultados.

(GMC) presentara un proyecto de decisión que estableciera las directrices, los objetivos e instrumentos de largo plazo.

Posteriormente se constituyó un Grupo de Alto Nivel para elaborar el Plan, el cual debía contener los objetivos de corto, mediano y largo plazo, basado en los principios de solidaridad, complementariedad, adicionalidad y buenas practicas (Decisión CMC No. 33/07), que prorrogó luego su mandato hasta fines de 2008 (Decisión CMC No. 57/07), pero el Plan aún no se ha culminado. No obstante, Uruguay y Paraguay presentaron sus respectivas propuestas a fines de 2006.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)

IIRSA es un programa de 12 países de América del Sur originado en el año 2000 cuyo objeto es promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, que procura la integración física en infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones de los países de la región y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable, apoyados por la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

IIRSA ha concentrado sus esfuerzos en tres áreas de acción principales: construcción de una visión estratégica de la integración física sudamericana; ejes de integración y desarrollo (EID); y procesos sectoriales de integración (PSI). Esta iniciativa permitiría disminuir los costos de transacción del comercio permitiendo que las regiones y países más atrasados puedan acceder a los beneficios de la integración.

De esta forma, se diseñaron 10 EID,⁵⁷ y se identificaron 510 proyectos de infraestructura, los cuales representan una inversión estimada de US \$ S 74.500 millones a diciembre de 2009. Es importante señalar que la inclusión de un proyecto en la cartera establece una priorización preliminar, pero no garantiza su financiamiento ni su ejecución, como tampoco implica que todos los estudios asociados a los mismos hayan sido concluidos.

57 IIRSA, Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos 2009, en <http://www10.iadb.org/intal/intalodi/PE/2009/04494es.pdf>.



La Agenda de Implementación Consensuada (AIC) 2005-2010 es un primer conjunto de 31 proyectos de integración seleccionados de la Cartera IIRSA con una inversión estimada de US \$ 10.188 millones, monto sujeto a revisión a medida que se perfeccionan los estudios de preinversión de los proyectos, que se priorizaron por consenso por los países en función de ser considerados proyectos estratégicos y de alto impacto para la integración física y el desarrollo sostenible de la región. Actualmente se encuentran en ejecución 19 proyectos de la AIC por un total de US \$ 6.426 millones. Para 2010 se estima que habrá 24 proyectos terminados o con avances importantes, 4 proyectos pendientes de decisión política en 2008 y 3 proyectos con escasos o sin avance.⁵⁸

Por otra parte, se han definido Procesos Sectoriales de Integración (PSI) que tienen por objeto identificar los obstáculos de tipo normativo e institucional que impiden el desarrollo de la infraestructura básica en la región y proponer acciones que permitan superarlos. Los PSI identificados tienen la característica de ser transversales, por tanto, cada uno de ellos incide sobre el conjunto de los EID. Así, se produjeron estudios de diagnóstico y planes de acción en las áreas de tecnologías de la información, pasos de frontera, transporte aéreo, transporte marítimo, transporte multimodal, integración energética y financiamiento, con el fin de que se conviertan en guías para la armonización y compatibilización progresiva de marcos regulatorios y para la mejora de las instituciones a nivel regional.

IIRSA es un mecanismo institucional de coordinación para apoyar a los países sudamericanos en su proceso de integración. Los proyectos son financiados a través de las mismas fuentes de recursos con las que se financian obras de infraestructura física (sector público, sector privado, organismos multilaterales de crédito).⁵⁹ La iniciativa es un agente catalizador del financiamiento de los proyectos, generando información privilegiada y proveyendo mecanismos directos de comunicación y coordinación que facilitan el establecimiento de prioridades regionales y la movilización de los actores relevantes para la implementación de los proyectos identificados.

58 Rosario Santa Gadea, “Integración suramericana y globalización: el papel de la infraestructura”, en *Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana*, No. 2, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2008, p. 57.

59 *Ibid.*, p. 49.

En consecuencia, esta Iniciativa es un “foro de diálogo” y no una institución –supranacional– encargada de preparar y financiar los proyectos necesarios en Sudamérica, como tampoco de armonizar reglas y regulaciones. De esta forma, en la región no se encuentra el equivalente a la Comisión Europea, competente y lista para preparar proyectos y financiar una parte sustancial de las inversiones a través de los fondos de la UE (BEI, etc.) y para armonizar reglas y regulaciones. Sin embargo, la importancia de IIRSA es que por primera vez los proyectos de infraestructura son abordados en términos regionales y no nacionales, que es un paso importante para la integración regional⁶⁰ y abre las puertas para una discusión más profunda sobre otros aspectos cruciales (sociales, ambientales, etc.) del proceso.

Al margen de la importancia de la iniciativa, es necesario destacar que la misma tiene una visión a nivel regional sudamericano y que solo se trata de tres áreas: energía, transporte y telecomunicaciones. Además, habría que analizar si esos proyectos consolidan y profundizan el diseño primario exportador de la región o si, por el contrario, tienen algún sentido estratégico de reformulación de la inserción internacional de estos países. Más allá de estas importantes cuestiones, al comparar IIRSA y FOCEM, la primera es una iniciativa notablemente mayor en alcances, recursos y potencial impacto sobre las asimetrías del bloque.

Propuestas de tratamiento de las asimetrías en la región

Como resultado del proceso iniciado en el foro de reflexión “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana”, efectuado en La Paz el 21 de octubre de 2005, se realizó un trabajo conjunto de la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Secretaría General de la CAN, la Secretaría del MERCOSUR, la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), denominado “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana”. En dicho documento,⁶¹ se propone un programa basado en tres pilares:

60 Vito Tanzi, *Building regional infrastructure in Latin America*, working paper-SITI 10, INTAL-ITD, Buenos Aires, 2005, en <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35298812>>.

61 ALADI, “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana...”



- a. Acceso a mercados. Se divide en dos líneas de acción: aquellas referidas al trato especial y diferenciado que deberá contemplarse en la convergencia de los acuerdos comerciales, y otras tales como las referidas a la eliminación de restricciones no arancelarias, el apoyo a los países de menor desarrollo relativo para el cumplimiento de las normas técnicas, requisitos sanitarios y fitosanitarios, la eficiencia en la gestión aduanera y facilitación al comercio y transporte, que requieren los mercados de destino;
- b. Políticas de tratamiento de asimetrías estructurales. Contemplan dos líneas de acción: la complementariedad y el desarrollo competitivo con énfasis en las micro y pequeñas empresas de los países de menor desarrollo relativo; y la mejora de la infraestructura física, con énfasis en los procesos de desarrollo territorial que puedan generar los proyectos de IIRSA; y
- c. Políticas de tratamiento de asimetrías derivadas de políticas públicas. Están focalizadas en minimizar las distorsiones que genera la ausencia de políticas comunes en los procesos de integración, y la dificultad que tienen los países de menor desarrollo de aplicar políticas de incentivos a las inversiones y exportaciones similares a las aplicadas por los países más desarrollados.

A su vez se proponen como instrumentos de carácter financiero la regionalización de acciones de instituciones como la CAF, FONPLATA y otras de carácter nacional, así como la creación de un fondo solidario orientado a la convergencia estructural. Asimismo, se promueve la cooperación horizontal en asistencia técnica y capacitación, y la articulación de acciones conjuntas para lograr mayor eficiencia en la captación y asignación de recursos de cooperación internacional.

Finalmente, para dar operatividad al programa, se plantea como mecanismo la constitución de un Grupo de Alto Nivel sobre Asimetrías en la Comunidad Sudamericana de Naciones (GANA) integrado por representantes de los países miembros y los Secretariados regionales, que tendría como tarea inicial concretar proyectos pilotos en cada una de las líneas de acción propuestas. Las políticas regionales que se implementen necesitan contar con políticas nacionales activas en los países miembros, compatibles, consistentes y complementarias.

De esta forma, esta propuesta para el tratamiento de las asimetrías en la región contempla tanto las típicas líneas de acción referidas al trato especial y diferenciado de los países menores o de desarrollo relativamente más bajo, como también algunas políticas que traten directamente a ambos tipos de asimetrías.

Otras propuestas son las presentadas por Uruguay y Paraguay en cumplimiento de lo previsto en el punto 13.3 del Acta No. 01/06 de la XXX Reunión Ordinaria del CMC en cuanto a que “los países con economías de menor tamaño relativo presenten [...] sus necesidades y propuestas para superar las asimetrías y facilitar el acceso a mercados”.

En su documento “El Mercosur y la estrategia de desarrollo de Uruguay”,⁶² Uruguay sostiene que las asimetrías dentro del MERCOSUR, fundamentalmente de tamaño económico, han determinado una distribución adversa de costos y beneficios entre los socios. Debido a que se trata de una economía pequeña, la estrategia de desarrollo de Uruguay es lograr un adecuado acceso a mercados a fin de obtener economías de escala, de aglomeración y de aprendizaje. Sin embargo, se alega que Uruguay no ha podido superar el tamaño de su mercado doméstico ni con el MERCOSUR ni con terceros países a través del MERCOSUR.

Por lo tanto, a fin de reducir las asimetrías entre los países socios y de permitir el crecimiento y desarrollo de Uruguay, este país realiza en principio una propuesta conforme con el proceso de integración: avanzar efectivamente en la agenda incumplida del MERCOSUR en cuanto a la constitución de un verdadero mercado ampliado y la apertura de otros mercados. Sin embargo, luego de exponer cada uno de los componentes de esta propuesta, sostiene que no considera realista que en el corto o mediano plazo se puedan procesar avances efectivos en esos puntos. Por ello, considera que se debería otorgar a los socios menores las “flexibilidades” que les permitan compensar efectivamente las asimetrías que determinan una distribución adversa de costos y beneficios. Esa “flexibilidad” estaría dada en la negociación con terceros para los socios menores, y que la única fuen-

62 Presidencia de la República de Uruguay, “El MERCOSUR y la estrategia de desarrollo de Uruguay”, documento presentado en cumplimiento de lo previsto en el punto 13.3 del Acta No. 01/06 de la XXX Reunión Ordinaria del CMC, octubre de 2006.



te de desvío en materia de política comercial común sea, en el futuro, solo las preferencias comerciales a terceros otorgadas unilateralmente por los socios menores. Considera que esta perforación sería marginal en términos del bloque en su conjunto y no habría un efecto negativo de importancia sobre los productores de los socios mayores que solo perderían acceso a mercados que son relativamente marginales en comparación con el conjunto de sus dos países.

Esta última propuesta sobre “flexibilidad” no parece concordar con el objetivo del TA ni el método para alcanzar el mercado común. La consecución del objetivo del MERCOSUR implica, entre otras cosas, que el bloque tenga una política comercial común. Las propuestas que se realicen para reducir las asimetrías deberían lógicamente ser compatibles con dicho objetivo. Una propuesta que plantee socavar permanente uno de los pilares de la unión aduanera no parece reunir esas características.

En cambio, la propuesta de Paraguay (Decisión CMC No. 06/07, Anexo III) para reducir las asimetrías que lo afectan sería acorde con el objetivo del MERCOSUR. En este documento se señala que Paraguay se ha perjudicado por dos desventajas estructurales: su mediterraneidad y su condición de país de menor desarrollo económico relativo, ya que es el único país dentro del MERCOSUR que presenta estas condiciones. A los efectos de poder superar estas asimetrías, Paraguay plantea cuatro ejes de acción:

- a. Políticas comunitarias de fomento al desarrollo: sugiere que los socios mayores aporten un porcentaje de su PIB para financiar proyectos concretos que mejoren el bienestar del país;
- b. Programas de apoyo a la competitividad: los socios mayores cuentan con instituciones tecnológicas que podrían transferir y/o impulsar en el país la configuración de institutos tecnológicos orientados a elevar la competitividad de los productores nacionales;
- c. Acceso a los mercados regionales y del resto del mundo: sostiene que es necesario acordar, diseñar e implementar acciones relativas a minimizar las demoras, gastos informales, servicios innecesarios, y medidas correctivas en los pasos de frontera;

- d. Diseño institucional: la institución que se configure para encarar el tema de las asimetrías debería estar orientada a consolidar el proceso comunitario. Para esto una de sus propuestas es la creación de un organismo supranacional en el MERCOSUR que se encargue de la política comunitaria de desarrollo.

Asimetrías e instituciones

El argumento de este trabajo sostiene que para avanzar en el proceso de integración se deben tratar las asimetrías que provocan externalidades negativas a fin de lograr niveles de cohesión que permitan legitimar el proceso de integración y tornen políticamente tolerables sus costos. Para ello, no solo es necesario establecer el criterio a adoptar sino también las instituciones encargadas de implementar dicha política de cohesión. La pregunta, entonces, es ¿posee el MERCOSUR un diseño institucional apropiado para abordar eficaz y eficientemente las asimetrías dentro del bloque?

Una de las características del bloque es, desde sus orígenes, el bajo grado de institucionalización. Según argumentaron sus diseñadores, la integración comercial no requiere necesariamente de instituciones con soberanía delegada y relativamente fuertes (como las europeas). El incremento del comercio intra MERCOSUR de los primeros años de vigencia del bloque fue, en la visión de los gobiernos de la subregión, una prueba de que el modelo de baja institucionalización había dado sus frutos. Sin embargo, esta visión limitada no consideraba que el objetivo final del TA trasciende lo meramente comercial y propone la creación de un espacio económico integrado en el que se asumen niveles significativos de coordinación política y la generación de un número importante de políticas comunes. Para lograrlo, es indispensable concretar grados aceptables de cohesión fruto de una administración eficaz de las asimetrías y externalidades negativas que son “naturales” en todo proceso de integración económica.

Otra característica del diseño institucional del MERCOSUR es el intergubernamentalismo, que posee limitaciones objetivas para administrar eficazmente las externalidades negativas, ya que las mismas deberían ser neutralizadas por instituciones que operan a un nivel superior que aquellas que las provocan. La ausencia de instituciones diseñadas para operar a un nivel regional con una visión del conjunto —y relativamente aislada de los



grupos de interés y las burocracias nacionales que producen o convalidan las externalidades negativas— contribuye claramente al déficit institucional del bloque.

Una tercera característica se fundamenta en el principio jurídico de igualdad de los Estados que, en principio, ignora las diferencias económicas y políticas que existen entre los socios. Por ejemplo, los costos de manutención de un órgano con sede permanente como la Secretaría Administrativa se cubren con aportes iguales de los cuatro miembros (Art. 45 del Protocolo de Ouro Preto-POP) con independencia de los recursos de cada país.

Además, las asimetrías estructurales tampoco fueron reflejadas en los procesos formales de toma de decisiones. El voto de cada socio tiene formalmente el mismo valor dado que el Art. 37 del POP establece que las decisiones de los órganos del MERCOSUR serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes, es decir que cada uno de los países miembros tiene derecho de veto. Este tipo de mecanismos tiende a distanciar las decisiones tomadas formalmente y las tomadas informalmente o mediante un mecanismo *de facto* (muchas veces, más relevantes que las primeras). Esta situación se tornará lógicamente más compleja con la incorporación del nuevo miembro y, tarde o temprano, exigirá una readecuación institucional y del sistema de toma de decisiones en el espacio económico y político ampliado.

Algo similar ocurrió en la evolución de la UE, debido a que el proceso de toma de decisiones en el Consejo imponía como regla general el requisito de la unanimidad (por ejemplo para la armonización de las legislaciones), lo cual provocaba lentitud, complicaciones y bloqueos.⁶³ Por ello, el Acta Única Europea (1986) extendió los casos de voto por mayoría calificada en el Consejo, con lo cual los problemas provocados por el principio de igualdad de los Estados en la toma de decisiones se atenúan.

La estructura institucional del MERCOSUR no es particularmente apta para operar con las asimetrías desde la igualdad formal de los Estados. Un bloque integrado por países con fuertes asimetrías, con instituciones que no

63 Véase, Daniel Gueguen, *Guía de la CE después de Maastricht. Funcionamiento institucional*, Barcelona, Bosch, 1995, p. 11; Patrizio Bianchi, *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1997, p. 84.

las reflejan y en un mundo en el que predominan las relaciones basadas en el interés nacional definido en términos de poder, tiene poderosos estímulos para generar un sistema de toma de decisiones paralelo al que establecen las normas e instituciones formales del proceso de integración. De esta forma, temas centrales para el funcionamiento del bloque se tratan y se resuelven en negociaciones bilaterales entre Argentina y Brasil, generándose un mecanismo *de facto* que reconoce las asimetrías de poder al interior del bloque y compite con el régimen formal del MERCOSUR. En estos casos, la opción presentada a Paraguay y Uruguay es sumarse o no a lo decidido por los socios mayores, con el consecuente perjuicio para el sentido de pertenencia y las relaciones intrabloque. La novedosa presencia de Venezuela puede cambiar estas circunstancias o, al menos, tornarlas más visibles, un paso fundamental para solucionar el tema.

Este sistema de decisiones *de facto* puede interpretarse también como un símil de las cooperaciones forzadas de la UE (Tratado de Ámsterdam, 1997): para acelerar la integración, se establece la posibilidad de que un grupo de países que quiera avanzar más de lo previsto en los Tratados pueda hacerlo en el marco de la UE. Se trata de que el ritmo de la integración no lo marquen los países más reacios a la integración y que los que deseen ceder más competencias a la Unión puedan hacerlo más rápidamente. Este procedimiento ha sido criticado por algunos por cristalizar una estructura central en la UE, la que avanza más rápido en la integración y una estructura periférica que queda progresivamente relegada y que se vería obligada a aceptar, *a posteriori*, las decisiones adoptadas por dicho Centro, o a sufrir sus consecuencias, como ilustran los casos de la instauración del euro y del espacio Schengen.⁶⁴ La diferencia con el MERCOSUR es que los que toman las decisiones *de facto* no avanzan más allá de lo pactado —el mercado común— y que no es un mecanismo acordado en los tratados.

Por lo tanto, en el MERCOSUR no existe una institución apropiada para tratar las asimetrías desde una perspectiva regional que trascienda los intereses y visiones meramente nacionales. Si bien la cooperación y coordinación política intergubernamental podría, en el corto y mediano plazo,

64 Ramón Fernández Durán, “Niza define una ‘Europa’ superpotencia crecientemente desequilibrada y desigual”, Madrid, Instituto Juan de Herrera, 2001, en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n16/arfer_5.html>.



disminuir la incidencia de las externalidades negativas de las asimetrías institucionales, es difícil imaginar un rol similar en relación a las políticas redistributivas o de cohesión que requiere el tratamiento de las asimetrías estructurales. Aquí, son necesarias las instituciones regionales que tienen como referencia principal ese nivel de análisis. Los gobiernos no pueden evitar poseer como referencia sus espacios nacionales. Por ello, las asimetrías estructurales requieren instituciones regionales con capacidad para arbitrar las diferentes posiciones de los países y reducir los costos de transacción en las negociaciones tendientes a incrementar la cohesión entre los socios, diferenciando los intereses regionales de los nacionales.⁶⁵

A su vez, considerando los escasos avances que se han dado en la práctica respecto a la reducción de las asimetrías institucionales con el diseño institucional intergubernamental actual, también sería conveniente contar con instituciones regionales para el tratamiento de estas asimetrías, ya que dichas instituciones podrían dar a dicho tratamiento el impulso adecuado con independencia de la decisión política de turno en los países miembros.

Las respuestas al problema de las asimetrías dentro del MERCOSUR son recientes: FOCEM y el apoyo a IIRSA, pero ambos instrumentos están gestionados básicamente a nivel nacional, con el apoyo de instituciones financieras internacionales en el segundo caso. Es decir, no existe a nivel MERCOSUR una institución que supere las limitaciones propias del intergubernamentalismo y que progresivamente conduzca a un proceso decisorio que privilegie la visión regional *vis à vis* las estrictamente nacionales actuales.

Distinto es el caso de la UE. Este bloque exhibió desde sus inicios la intención de relacionar las capacidades relativas de los Estados con la representación política en la generación del espacio comunitario por medio de instituciones regionales con cierto grado de autonomía. Esto se puede observar, entre otras cosas, en la evolución del proceso de toma de decisiones en el Consejo, particularmente en el tránsito del requerimiento de la unanimidad hacia el voto mayoritario, y en la existencia de “poderes” ejecutivos, legislativos y judiciales que privilegian el espacio regional, principalmente, la Comisión y el Tribunal de Justicia. De esta forma, la búsqueda de la cohesión del espacio integrado fue un objetivo que estuvo presente desde las primeras etapas del proceso y se acentuó después del Tratado de Maastricht.

65 Alberto Cimadamore, “MERCOSUR: asimetrías y la lógica institucional de la integración...”, p. 9.

Conclusiones

En todo proceso de integración existen asimetrías estructurales e institucionales, que son una fuente de tensión en las relaciones intrarregionales, debido a que las externalidades negativas que provocan, imponen costos a los actores del proceso de integración regional, que pueden afectar la evolución del proceso provocando etapas de crisis y estancamiento. Por ello, la reducción de las asimetrías que provocan estas externalidades debería ser uno de los objetivos en todo esquema de integración regional. Alcanzar una cohesión posible en un proceso de integración, en donde las asimetrías se hacen tolerables para los actores, es un indicador de progreso, legitimidad y viabilidad política del mismo. Mientras mayor sea el objetivo del proceso de integración, esto es, su grado de profundidad perseguido, mayor deberá ser el nivel de cohesión que corresponderá alcanzar. El TA establece un objetivo económico y comercial: el mercado común. Sin embargo, la adhesión de Venezuela implica una variante política, que podría incrementar la demanda de una mayor cohesión en el bloque.

Mediante dicha adhesión, la preeminencia brasileña en el bloque se reduce levemente, demostrando –al igual que en la UE– que la introducción de nuevos miembros reduce el peso relativo de los Estados en un proceso de integración. No obstante, las asimetrías son más pronunciadas en el MERCOSUR que aquellas que históricamente existieron en la UE y existen limitaciones a las transferencias directas entre países de ingresos medios y bajos, en un contexto en el que no se observa una estrecha correlación entre el tamaño y el desarrollo de los países, y también existen asimetrías de desarrollo entre las regiones de los países grandes.

Por lo tanto, la cuestión es qué criterio adoptar para reducir las asimetrías. Una política que transfiera recursos de los países grandes a los pequeños –criterio por tamaño de país– podría agudizar las diferencias de ingresos *per cápita* y de desarrollo para beneficiar a Paraguay y Uruguay, este último país con un desarrollo humano y económico *per cápita* muy superior a la media del bloque, y una orientada a reducir las disparidades de ingresos –criterio por país y por nivel de desarrollo– podría agravar las diferencias de tamaño territorial y económico, por lo que Brasil y Paraguay se verían beneficiados, no así Uruguay. Por ello, no deben confundirse las dimensiones territoriales o económicas con el grado de desarrollo económico relativo de un país.



A su vez, una política cuyo objetivo sea disminuir las asimetrías de ingresos regionales –regiones de desarrollo económico relativamente menor dentro de los países– podría agravar las diferencias de tamaño territorial y económico entre los países, por lo que los beneficiados podrían ser los países grandes, Argentina y Brasil. En consecuencia, el debate sobre las políticas de cohesión en el MERCOSUR debe considerar tanto el tamaño del país como su ingreso *per cápita* o el nivel de desarrollo, tanto nacional como regional, al igual que otras variables institucionales y políticas examinadas en este artículo.

En la UE existen recursos asignados con un criterio regional y también por países, de acuerdo a, entre otros indicadores, el PBI *per cápita* del país y de la región, además de contar con un Banco de Inversiones. Asimismo, desde los orígenes del proceso de integración europeo se manifestó el interés de asegurar un desarrollo armónico, que redujo las diferencias entre las distintas regiones. En cambio, en el MERCOSUR las respuestas a las asimetrías son recientes, a pesar del precedente de ALADI. FOCEM promueve la cohesión social de las “economías menores y regiones menos adelantadas”, pero la distribución de los fondos es por proyectos presentados por cada país, siendo los más pequeños los más beneficiados, con lo cual resulta obvio que el principal criterio seguido para la distribución del fondo es por tamaño de los países. No se destinan fondos a las regiones menos desarrolladas, es decir que no existe una visión a nivel regional. Solo IIRSA está diseñada con un criterio por regiones, pero no es una iniciativa del bloque que tenga en un primer lugar de su agenda la cuestión de las asimetrías y la cohesión. Además, ambos instrumentos están gestionados desde una óptica que privilegia las visiones e intereses nacionales, sin una definida perspectiva regional.

A manera de conclusión, se puede afirmar que para reducir las asimetrías son importantes no solo los criterios a adoptar, sino también las instituciones que realizarán dicha tarea. En el MERCOSUR no existen –desde la perspectiva teórica y la evidencia empírica que aporta este trabajo– instituciones apropiadas para su eficaz y eficiente administración. Su diseño institucional típicamente intergubernamental es intrínsecamente limitado para esa tarea, lo que se puede ver claramente cuando se lo compara con el modelo europeo y sus respuestas a las asimetrías existentes. Esta situación claramente dificulta el diseño y aplicación de políticas redistributivas

a escala regional en el MERCOSUR, que en cierto punto del proceso de integración son fundamentales para su cohesión.

En este contexto, un gran número de temas relacionados con el funcionamiento del bloque —que condicionan su viabilidad y legitimidad como conjunto— se tratan y se resuelven en negociaciones bilaterales entre Argentina y Brasil. No obstante, es esperable que la membresía de Venezuela —junto con el nuevo discurso predominante en los países grandes de la subregión— pueda modificar o atenuar esta situación, al disminuir objetivamente el peso relativo de las asimetrías estructurales y enfatizar los aspectos políticos de la integración que sitúan en un primer plano a la cuestión de la cohesión y legitimidad social del proceso de integración económica.

Bibliografía

- ALADI, “*Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana*”, ALADI/SEC/di 1943, Montevideo, Secretaría General ALADI, 2005, en <<http://www.comunidadandina.org/unasur/ALADI-%20Foro%20de%20La%20Paz.pdf>>.
- Banco Mundial, *World Development Indicators Database*, Washington D.C., World Bank, 2010, en <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/wdi-2010>>.
- *World Development Indicators*, Washington D.C., World Bank, 1997.
- Bianchi, Patrizio, *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1997.
- Bouzas, Roberto, “MERCOSUR: *Regional Governance*, Asimetrías e Integración Profunda”, ponencia presentada en el seminario de profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades, BID, Río de Janeiro, 6-7 de julio de 2005.
- y Pedro da Motta Veiga, “La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el MERCOSUR”, en *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿impedimento para el crecimiento?*, No. 12, Montevideo, Red MERCOSUR de Investigación Económica, 2008, <<http://www.redmercotur.org/asimetrías-en-el-mercosur-impedimento-para-el-crecimiento/publicacion/73/es/>>.
- *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 1999, en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/deype/agrupadores_xml/aes250.xml&xsl=/agrupadores_xml/a16l.xsl>.
- *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004, en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/deype/agrupadores_xml/aes250.xml&xsl=/agrupadores_xml/a16l.xsl>.
- *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2008, en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/deype/agrupadores_xml/aes250.xml&xsl=/agrupadores_xml/a16l.xsl>.



- *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010, en http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/deype/agrupadores_xml/aes250.xml&xsl=/agrupadores_xml/a161.xsl.
- Cimadamore, Alberto, “MERCOSUR: asimetrías y la lógica institucional de la integración”, ponencia presentada en seminario internacional “Unión Europea-MERCOSUR: construcciones regionales comparadas”, Bologna, Universidad de Bologna, 14 de junio de 2004.
- “Idealismo y Realismo en la Teoría de las Relaciones Internacionales: ¿Paradigmas Inconmensurables?”, en *Ponencias*, No. 5, Rosario, Instituto Estanislao Zeballos de Relaciones Internacionales-CONICET-CERIDER-IRICE, 1996, pp. 29-39.
- Colectivo Indymedia Córdoba, “Discurso de Chávez en Córdoba”, 22 de julio de 2006, en <http://argentina.indymedia.org/news/2006/07/425882.php>.
- Comisión Europea, “Tercer informe intermedio: la situación de las regiones requiere una política de cohesión ambiciosa”, en *Inforegio News*, No. 135, Bruselas, Dirección General de Política Regional, junio de 2005, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/newslet135/135_05_es.pdf.
- *Eurostat Yearbook*, Bruselas, 1994, en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/regional_yearbook/previous_editions_sub.
- *Eurostat Yearbook*, Bruselas, 2001, en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/regional_yearbook/previous_editions_sub.
- Chávez Frías, Hugo, “*Discurso de toma de posesión*”, Caracas, Biblioteca electrónica, 1999, en <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/toma.asp>.
- Fernández Durán, Ramón, “Niza define una ‘Europa’ superpotencia crecientemente desequilibrada y desigual”, Madrid, Instituto Juan de Herrera, 2001, en http://habitat.aq.upm.es/boletin/n16/arfer_5.html.
- FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, Anuario, Washington D.C., International Monetary Fund, 1985.
- *Estadísticas Financieras Internacionales*, Anuario, Washington D.C., International Monetary Fund, 1999.
- Fraga, Rosendo, “La última cumbre del MERCOSUR ampliado”, en *Nueva Mayoría portal sociopolítico de Iberoamérica*, Buenos Aires, 2006, <http://www.nuevamayoria.com/ES/ANALISIS/?id=fraga/lat&file=060727.html>.
- Gobierno Bolivariano, 2005, *año del salto adelante. Hacia la construcción del socialismo del siglo XXI. Selección de Discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela*, Hugo Chávez Frías, año 7, tomo VII, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, 2005, en <http://es.scribd.com/doc/25071477/CHAVEZ-H-Discursos-2005>.
- HIRSA, *Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos 2009*, en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/04494es.pdf>.
- INTAL, *Informe MERCOSUR*, No. 10, segundo semestre 2004-primer semestre 2005, Buenos Aires, BID-INTAL, 2005.
- Lavagna, Roberto, *MERCOSUR: asimetrías y política económica comparada*, Buenos Aires, Instituto de Economía Aplicada y Sociedad, 1991.

- Maduro, Nicolás, “Nuestro objetivo es construir un nuevo modelo de integración basado en la Solidaridad, la Complementación y la Cooperación”, en *MERCOSUR Parlamento*, No. 3, Buenos Aires, septiembre de 2006.
- Malamud, Andrés y Philippe C. Schmitter, “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”, en *Desarrollo Económico*, vol. 46, No. 181, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 2006, pp. 3-31.
- “MERCOSUR en Caracas: Chávez aspira al Megaestado”, en *MERCOSUR ABC*, Buenos Aires, 6 de julio de 2006, en <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=794&IdSeccion=7>.
- MERCOSUR, *Actas* No. 01/06, Montevideo, Comisión de Comercio del Mercosur, 2006.
- *Actas 02/06*, Montevideo, Comisión de Comercio del Mercosur, 2006.
- *Decisiones 26/03: Programa de trabajo*, Montevideo, Comisión de Comercio del Mercosur, 2003, en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisiones/dec2603s.asp>.
- *Decisiones 27/03: Fondos estructurales*, Montevideo, Comisión de Comercio del Mercosur, 2003, en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisiones/dec2703s.asp>.
- *Decisiones 19/04: Convergencia estructural en el MERCOSUR y financiamiento del proceso de integración*, Montevideo, Comisión de Comercio del Mercosur, 2004, en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisiones/dec1904s.asp>.
- *Decisiones 18/05: Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del MERCOSUR*, Montevideo, Comisión de Comercio del Mercosur, 2005 en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisiones/dec1805s.asp>.
- *Decisiones 24/05: Reglamento del fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR*, Montevideo, Comisión de Comercio del Mercosur, 2005, en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisiones/dec2405s.asp>.
- *Decisiones 17/06: Fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR*, Montevideo, Comisión de Comercio del Mercosur, 2006, en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisiones/dec1706s.pdf>.
- Peger, Elizabeth, “Chávez desembarca en el MERCOSUR y desata una tormenta de temores políticos sobre el futuro de la relación del bloque con Estados Unidos y Europa”, en *Nuevo Digital Internacional*, Buenos Aires, 6 de julio de 2006, <http://www.nuevo-digital.com/2006/07/06/chavez-desembarca-en-el-mercotur-y-desat>.
- PNUD, *Human Development Report*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1992.
- *Human Development Report*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.
- Presidencia de la República de Uruguay, “El MERCOSUR y la estrategia de desarrollo de Uruguay”, documento presentado en cumplimiento de lo previsto en el punto 13.3 del Acta No. 01/06 de la XXX Reunión Ordinaria del CMC, octubre de 2006.
- Reig, Ernest, “Fondos estructurales y política regional en la Unión Europea”, en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, No. 35, Valencia, CIRIEC-Universidad de Valencia, 2000, pp. 57-84.



- Sáez, Cristian V., “El MERCOSUR es el mecanismo de integración que tiene mayor fuerza, mayor capacidad de impulsar la integración sudamericana”, en *MERCOSUR Parlatario*, No. 3, Buenos Aires, septiembre 2006.
- Sanguinetti, Pablo, “Las asimetrías y la integración en el MERCOSUR: ¿oportunidad o amenaza?”, en *Indicadores de Coyuntura*, No. 479, Buenos Aires, FIEL, agosto 2007.
- Santa Gadea, Rosario, “Integración suramericana y globalización: el papel de la infraestructura”, *Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana*, No. 2, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2008, pp. 45-61.
- “La Iniciativa IIRSA: El Reto de Integrar el Espacio Físico de América del Sur”, en *Comunidad Andina: Artículos Periodísticos*, abril de 2005, <<http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/santagadea.htm>>.
- Secretaría del MERCOSUR, “Las asimetrías y las políticas de convergencia estructural en la integración sudamericana MERCOSUR”, Sector de Asesoría Técnica, Consultoría Económica, documento presentado en el foro de reflexión “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana”, La Paz, 21 de octubre de 2005.
- Tanzi, Vito, *Building regional infrastructure in Latin America*, working paper-SITI 10, INTAL-ITD, Buenos Aires, 2005, en <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35298812>>.
- Venables, Anthony J., *Winners and losers from regional integration agreements*, Londres, London School of Economics, 2001, en <<http://dev3.cepr.org/meets/wkcn/2/2306/papers/venables.pdf>>.
- “XXX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados asociados”, en *Correo Sindical Latinoamericano*, No. 10, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung-FES Sindical Regional-CESI, 2006, en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04360/cslatematico10-esp.pdf>>.

Fecha de recepción: 11 de septiembre de 2013.

Fecha de aprobación: 17 de diciembre de 2013.