

*José Ignacio Korzeniak Pastorino\**

## INTEGRACIÓN REGIONAL Y DESARROLLO ECONÓMICO

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Integración y desarrollo. III. Asimetrías en el Mercosur. IV. Conclusiones.

### ***I.- Introducción***

Quiero expresar un agradecimiento al Dr. Arturo Oropeza García y al Dr. Jorge Witker por haber organizado este encuentro que lleva por título *La importancia de la relación México-Mercosur*. Saludar muy especialmente al Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Dr. Héctor Fix Fierro, a su predecesor, el Dr. Diego Valadés, y manifestar el profundo honor que representa estar en compañía de gente tan calificada en cada uno de los temas que nos han adjudicado para su exposición.

El título del seminario, creo y quiero interpretar, sin perjuicio de las instancias ya alcanzadas en la relación que invoca, parece encerrar un deseo. En este sentido, se puede conjeturar válidamente que está apuntando a la necesidad de profundizar aún más la relación que nos vincula a los países del Mercosur con México.

En esta exposición sobre integración regional y desarrollo económico. Lo primero es definir en términos que se compadezcan con los tiempos y extensiones determinados para este evento, el alcance conceptual de los componentes que titulan la exposición, más allá de las obvias connotaciones inmediatas que los términos evocan.

### ***II. Integración y desarrollo***

---

\* Embajador Plenipotenciario de la República Oriental de Uruguay en los Estados Unidos Mexicanos.

Las afirmaciones que se realizan en este trabajo son estrictamente personales.

Integración y Desarrollo son metas de invocación frecuentada pero de consecución irresoluta o dispareja. Integración como proceso de aproximación entre países y regiones, que abarca desde una coordinación para llevar posiciones comunes en instancias multilaterales, hasta la posibilidad del alcance de estructuras supranacionales que comprendan a los países que participen en este sentido, y que adquieran o puedan adquirir dimensiones económicas, políticas, institucionales, culturales y sociales. Desarrollo como prosperidad equitativa, que comprenda el crecimiento económico y la distribución del mismo, que implique la atención de la macro y la microeconomía de las sociedades, y que se refleje en el bienestar de las respectivas poblaciones.

Esto es especialmente importante en nuestra región, que tiene el triste indicador de tener uno de los peores coeficientes de Gini del mundo. Debo decir que el tema de la integración regional, participó como idea en los procesos independentistas respecto de las potencias coloniales en la región. Y esto es tan así que las concepciones fundacionales de los próceres del siglo XIX, con mucha frecuencia no coincidieron con la resolución histórica de nuestras naciones, en una especie de deserción de un proyecto continental integrado de mucho más vastos alcances.

Existieron también, desgraciadamente, formas de integración aberrantes de consecuencias trágicas, como el llamado Plan Cóndor, coordinación de fuerzas represivas instrumentadas desde las dictaduras que se fueron instalando en nuestros países en los años sesentas y setentas.

La integración regional no supone por si sola, parece estar demostrado, garantía de desarrollo. En otras palabras, no hay *mano invisible* que garantice que los costos y beneficios de la integración se repartan naturalmente de manera equilibrada entre países y regiones participes de un acuerdo de integración.

Por otra parte también es válido afirmar que en el mundo de hoy, sin integración no hay mayores oportunidades para el desarrollo. Entonces es necesario darle un contenido instrumental a la integración: lo que se quiere es integración para el desarrollo.

La integración podrá contribuir en forma decisiva en la consecución del desarrollo siempre y cuando adopte determinadas orientaciones, esté acompañada de políticas públicas distributivas en cada uno de los países y regiones, atienda de manera decisiva los temas de las asimetrías entre los países en procesos que busquen ser equilibrados.

Como afirman Giordano, Mesquita y Quevedo: *desde un punto de vista estático, en cada país miembro el balance de los costos y beneficios depende en primera aproximación de los efectos netos de creación y desvío de comercio determinados por la convergencia ascendente o descendente hacia el AEC (arancel externo común) o, de manera más general, por la distribución de los costos de la eficiencia generados por las preferencias comerciales. En un marco analítico más complejo, la integración puede producir efectos de polarización, o economías de aglomeración, que impiden la convergencia de las tasas de crecimiento de la producción y de los ingresos per capita y alimentan disparidades regionales iniciales.*<sup>1</sup>

La noción de desarrollo ha tenido una constante evolución en el contexto internacional. La primera etapa inmediatamente posterior a Breton Woods, en donde el desarrollo se concebía sólo en términos de crecimiento económico. Esto llevaba a considerar exclusivamente como indicadores a la renta per cápita y el producto nacional bruto.

Derivado de los cambios en la coyuntura internacional de los años sesentas, originados principalmente en los procesos de descolonización se torna evidente de que pese a la aceleración de los índices de crecimiento en los países subdesarrollados, no existió un acompañamiento correlativo en la reducción de los índices de pobreza, analfabetismo, malnutrición, incidencia de enfermedades endémicas, o altas tasas de mortalidad infantil. Comienza a ganar espacio la noción de desarrollo social.

Por resolución 2542 (XVII) de 1969, la Asamblea General de la ONU adoptó la *Declaración sobre el progreso y el Desarrollo social* uno

---

<sup>1</sup> Giordano, Paolo; Mesquita Moreira, Mauricio; Quevedo, Fernando. "El Tratamiento de las Asimetrías en los Acuerdos de Integración Regional" Montevideo, 2004. pág.2

de cuyos principios establece que: *la rápida elevación del ingreso y la riqueza nacional, y su distribución entre todos los miembros de la sociedad constituyen la base de todo progreso social.*

En su artículo 12 establece como objetivo: *la creación de las condiciones necesarias para un desarrollo social y económico acelerado y continuo, particularmente en los países en desarrollo.* A partir de los años setentas, la noción de desarrollo económico estuvo acompañada en términos declarativos, invariablemente, de la expresión desarrollo social. La formalización del desarrollo como un derecho humano, esto es, que se considere el derecho al desarrollo como fundamental, adquiere su forma jurídica en la declaración 41/128 de la Asamblea General adoptada en 1986: *Declaración sobre el derecho al desarrollo.*

Se destacan dos conceptos para efectos de esta exposición: por un lado la noción misma de desarrollo: *el desarrollo es un concepto global, económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de los individuos sobre la base de la participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.* (Preámbulo párrafo segundo).

Por otro, la concepción del mismo como *un derecho humano inalienable en virtud del cuál todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo, y a disfrutar de él.* (Artículo primero).

En 1993, este derecho ha sido reafirmado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos como un derecho universal e inalienable y como parte importante de los derechos humanos fundamentales. (Acta final, punto 10).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Diez de Velasco, Manuel. "Instituciones de Derecho Internacional Público" XVa. Edición Tecnos, Madrid, 2005, págs.698 y ss.

El tema del desarrollo sostenible vinculado con la protección al medioambiente, adquiere a partir de la conferencia de Río de Janeiro de 1992 un lugar dentro del concepto de desarrollo.

Actualmente la estrategia internacional de desarrollo en el ámbito de las Naciones Unidas, tiene como especial punto de referencia la *Declaración del Milenio* aprobada por la Asamblea General por resolución 55/2 del 8 de septiembre de 2000, en su apartado III dedicado al *Desarrollo y erradicación de la pobreza*, estableciendo objetivos y plazos, y referida a la participación de los países subdesarrollados en el comercio internacional como medio de promoción para el desarrollo, y la necesidad de adoptar un enfoque integral e interrelacionado de los diversos problemas que afectan a su financiación.

Un resumen de la misma podrá ilustrar el concepto subyacente de desarrollo.

|  |  |
|--|--|
| <b>Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.</li> <li>- Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.</li> </ul> |
| <b>Lograr la enseñanza primaria universal</b>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.</li> </ul>   |
| <b>Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015</li> </ul>     |
| <b>Reducir la mortalidad infantil</b>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años</li> </ul>  |
| <b>Mejorar la salud materna</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes</li> </ul>   |
| <b>Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA.</li> <li>- Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves</li> </ul>                  |
| <b>Garantizar la</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporar los principios de desarrollo sostenible en</li> </ul>  |

|   |   |
|---|---|
| <b>sostenibilidad del medio ambiente</b>                  | <p>las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable.</li> <li>- Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020</li> </ul>   |
| <b>Fomentar una asociación mundial para el desarrollo</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.</li> <li>- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.</li> <li>- Atender a la necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.</li> <li>- Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo<br/>En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.</li> <li>- En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.</li> <li>- En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones</li> </ul> |

Fuente: United Nations Statistics Division.

En declaraciones posteriores, se ha insistido en el concepto con la misma amplitud. De los informes del P.N.U.D se acuñó el concepto de *desarrollo humano*. Como se ve, en materia de *progreso manuscrito* como decía el chileno Alejandro Alvarez, estamos bien.

Un segundo aspecto de tratamiento obligado se refiere al contexto actual en donde relacionaremos los conceptos de integración y desarrollo. Y debemos enmarcarlo en cualquier análisis desde finales del siglo pasado, y aunque la referencia es a estas alturas casi fastidiosa en el marco de la globalización.

Las relaciones internacionales están definidas por este fenómeno con su natural repercusión en la evolución de los países de la región. La globalización es un fenómeno que tiene consecuencias inevitables para todos los países del mundo, sin posibilidad alguna de sustraerse a ella. La globalización no es confundible con el fenómeno de la transnacionalización, que viene desde finales del siglo XIX. Tampoco es consecuencia del comercio internacional, cuya historia tiene varios siglos, sin embargo los abarca.

Como ha dicho Couriel:<sup>3</sup> *las nuevas formas de globalización pasan por los niveles tecnológicos, de comunicaciones y financieros. Hay una impresionante velocidad de innovación tecnológica que penetra permanentemente en la producción de bienes y servicios.* En materia financiera los avances de la informática y los procesos de liberación de controles han determinado que en la actualidad las transacciones financieras diarias alcancen la exorbitante cifra de 1.2 billones de dólares, de los cuales un 90 por ciento son operaciones con plazos de menos de una semana. Esto genera riesgos sistémicos del mercado especulativo de capitales que pueden afectar a cualquier país en cualquier momento.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Couriel, Alberto. “La Izquierda Uruguaya y el Uruguay del Futuro” Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay, 2004. pág. 20

<sup>4</sup> Ibidem.

Ahora bien, siguiendo a Couriel, es muy importante dejar sentada la distinción entre la globalización (como fenómeno, como realidad fáctica), de la ideología que vino asociada a la misma .

Gramsci explicaba que la hegemonía no es sólo el dominio, sino también la producción de valores que apuntalan esa dominación. En este sentido, puede afirmarse que ni la apertura comercial indiscriminada de todos los países, ni las privatizaciones, ni el debilitamiento del Estado (precisamente en aquellos campos donde desarrolla su función compensatoria), ni la desestructuración de los sistemas de solidaridad social, ni la desregulación y liberalización a cualquier costo, ni la prioridad en la eliminación de los déficits fiscales en los países, fueron inevitable consecuencia de la globalización.<sup>5</sup>

Los resultados de este proceso acelerado han demostrado ser, hasta ahora, profundamente insatisfactorios para el mundo subdesarrollado. Basta analizar los resultados económicos de la región (agudización de la pobreza, marginalidad, enormes desigualdades, desocupación abierta, precarización del trabajo, informalidad, desagregación del tejido social). No es posible desligar de estas experiencias fallidas los recientes cambios políticos ocurridos en los países de América Latina.

Como dijo Marco Aurelio García: *el ajuste liberal en la mayoría de nuestros países fracasó. Pero fracasó no sólo por sus efectos sociales, sino porque no alcanzó los objetivos que buscaba.*<sup>6</sup>

El problema de fondo es quién orienta y cómo se maneja esta globalización. Se les plantea a los países del mundo el problema de la inserción competitiva en el sistema internacional. Los nuevos regionalismos constituyen una respuesta frente a la globalización, por lo que los temas que preocupan a los socios pequeños son el comercio (ampliación o desvío, seguridad del mercado regional, ventajas competitivas), la inversión productiva (facilidades, distribución regional,

---

<sup>5</sup> Couriel, Alberto. Pág. 21 .

<sup>6</sup> García, Marco Aurelio. "América Latina y el Caribe: Una agenda hacia la integración" Parlamento Latinoamericano. México, pág. 133.

armonización), posibilidades y capacidades de las de las regiones (desarrollo de recursos, generación de empleo) y la definición de los sectores que deben ser protegidos de la liberalización.<sup>7</sup> De allí que resulte imprescindible tener capacidad de incidencia, desarrollar un intenso y creativo proceso de negociaciones, y para que los países de la región puedan adquirir fuerza en estos procesos es imprescindible la mayor unidad posible.

Lo internacional exige, de forma necesaria, una inserción activa de los países de la región en el contexto mundial. El desarrollo no es concebible, para ningún país, pero mucho menos para uno como el Uruguay, si me permiten la referencia nacional, sin una clara voluntad de integración regional, combinada con una estrategia de rutas múltiples. La integración debe funcionar como potenciadora del crecimiento, y el crecimiento debe constituir una conjunta e imprescindible propuesta con las políticas públicas nacionales de distribución. Debe permitir el enfrentamiento conjunto y la salida coordinada de las crisis energéticas a través de acuerdos con políticas de mediano y largo plazo, agregar valor a sus productos, establecer cadenas productivas, superar perversos procesos de industrialización de algunos, a costa de la ruina industrial de otros.

Pero además la integración nos debe hacer capaces de enfrentar al mundo de bloques con propuestas dirigidas a eliminar los rigores injustos de las condiciones actuales del comercio internacional. Y esto vale para el comercio intra- regional como para el extra-regional.

Los países de la región, con sus enormes diferencias, con todas sus heterogeneidades, pueden en cambio definir lineamientos comunes para enfrentar los problemas compartidos. Instrumentos que permitan controlar la vulnerabilidad financiera que generan los movimientos de capitales de corto plazo. Negociaciones dirigidas a corregir las actuales asimetrías comerciales, intentando eliminar las barreras arancelarias y

---

<sup>7</sup> Vaillant, Marcel. "Globalización y Nuevas Reglas. Desafíos de la Negociación Internacional para una economía pequeña: el caso Uruguay" Montevideo, 2000. pág. 6.

para arancelarias impuestas por los países desarrollados, así como minimizar la protección y los subsidios a sus productos agrícolas.

La historia del GATT es sintomática: la agricultura entró en las negociaciones 40 años después de su creación. Normalmente en las negociaciones tipo Norte –Sur, vemos dificultades en la conciliación de las respectivas agendas (ofensivas y defensivas) derivadas de sus estrategias. Mientras que los países desarrollados plantean en las negociaciones bilaterales que los temas para ellos sensibles se resuelvan en la órbita de la OMC como el relativo a la comercialización de productos agrícolas, un ámbito en que los avances a ese respecto son marginales, incluyen en sus agendas ofensivas de negociación temas de su interés que se encuentran bloqueados en el ámbito multilateral (como propiedad intelectual, inversiones, compras gubernamentales, política de competencias, etc).

Debe propugnarse el mejoramiento del acceso a los mercados tratando de modificar las medidas que afecten negativamente los términos de intercambio.

Necesitamos fortalecer posturas comunes para tener posibilidades de revisión de las condiciones que imponen los organismos financieros internacionales.

No es que el prestigio o la notoriedad sustituyan a esa índole de autoridad que, naturalmente, sólo da la razón. Pero además de que las afirmaciones son fácilmente verificables con constataciones fácticas irrefutables, un Economista Jefe y Vicepresidente Senior del Banco Mundial, Premio Nobel de economía en el 2001, Joseph Stiglitz, ha dicho:

*Los resultados de las recomendaciones del FMI durante la última década han sido desastrosos para la región en materia de crecimiento, estabilidad social y política e igualdad en el ingreso.<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> Stiglitz, Joseph. “Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas. PNUD 2004.

En síntesis: requerimos nuevas formas de cooperación política y de integración económica para ganar poder de negociación frente al mundo desarrollado y también frente a los organismos multilaterales de crédito.

En los procesos de integración, procurar obtener:

- *Garantías de acceso a los Mercados;*
- *Credibilidad y eficiencia de las reglas establecidas para el comercio internacional;*
- *Internalización y respeto a las reglas comunes (por ejemplo en el Mercosur más de un 30 por ciento de sus normas no han sido internalizadas);*
- *Instituciones colectivas regionales;*
- *Trato especial y diferenciado;*
- *Asistencia técnica y financiera;*
- *Desarrollo de la infraestructura regional (como por ejemplo el IIRSA, iniciativa de doce países sudamericanos acordada en Brasilia en el año 2000, con el objeto de desarrollar la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones bajo una visión regional), para modernizar, estimular la integración y desarrollo de las subregiones aisladas.*

Un tema de obligado tratamiento cuando se estudia la interrelación de los conceptos integración y desarrollo es el de las asimetrías. Algunas tienen origen estructural, son las determinadas por tamaño económico, población, posición geográfica, acceso a la infraestructura regional, calidad de instituciones, y nivel de desarrollo previo o concomitante al proceso de integración.

Otras se originan en las políticas nacionales con respecto a la provisión de los bienes públicos, y pueden propagarse en el espacio

económico integrado a través de derrames transfronterizos de carácter macroeconómico.<sup>9</sup>

Naturalmente que la consideración de los distintos factores que componen la evaluación de los países, o aún regiones dentro de los mismos que se integran, será la que en definitiva, establezca la diferente magnitud de las asimetrías y determinarán la índole y proporción de las políticas correctivas. Tener en cuenta las mismas parece ser la clave para que los procesos de integración progresen generando condiciones para el desarrollo. Y esto es aplicable a los ámbitos bilaterales, regionales y multilaterales.

*Antes de los ochentas, se consideraba que los principales problemas de los países subdesarrollados radicaban en una especialización dependiente en grado sumo de la venta de productos básicos y en una elevada vulnerabilidad de la balanza de pagos*<sup>10</sup>. Los correctivos para alcanzar el desarrollo se formulaban en términos de políticas dirigidas a la sustitución de importaciones y la promoción de las exportaciones.

El trato especial diferenciado era un instrumento de desarrollo, y consistía en excepciones a las normas y disciplinas generales para proteger mercados y otorgar subsidios a las industrias para fortalecer y diversificar la base industrial. Por otra parte, la agenda multilateral del comercio se reducía al intercambio de bienes. Se permitía la flexibilidad en el uso de aranceles y cuotas en caso de crisis de la balanza de pagos en situaciones de afectación de la industria nacional (artículos XVIII y XXVIII bis del GATT 1947). Además se usaba como una ayuda a las exportaciones de los países en desarrollo como compensación en el acceso a los mercados internacionales (instrumentos contenidos en la parte cuarta del GATT de 1964 y la Cláusula de habilitación de 1979).

---

<sup>9</sup> Girdano, Mesquita y Quevedo. Ob. Cit. Pág.2.

<sup>10</sup> Papa, Gabriel y Quijano, José Manuel. "Aspectos de la Inserción Internacional del Uruguay. Análisis y reflexiones" Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Comisec. Montevideo. 2006. Capítulo 8 pág.4.

Después de la Ronda Uruguay se cambia de orientación y el paradigma pasa a ser *el del campo de juego nivelado* para el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado que opera globalmente.

El tema de las asimetrías y el Tratamiento Especial y Diferenciado pasó a concebirse como medio para que los países en desarrollo estuvieran en condiciones de cumplir con las obligaciones multilaterales. Las políticas dejan de ser *en frontera*, para incidir dentro de ellas. La adopción de normas y disciplinas comunes y reformas internas instrumentadas por los países en desarrollo permitirían el acceso a los mercados globales o regionales y podrían ser elegidos como receptores de inversiones.

*Es así que la idea fundamental de las disposiciones de la Ronda Uruguay sobre Tratamiento Especial y Diferenciado es otorgar instrumentos de ajuste a los países en desarrollo para que éstos puedan modificar sus leyes y políticas económicas y cumplir con las nuevas normas comerciales.* La asistencia técnica pasa a ser el principal componente del mismo.<sup>11</sup>

Consecuentemente se tiende a una mayor integración de las economías incorporando los temas de servicios, propiedad intelectual, inversiones, compras gubernamentales.

Como explica Tortora,<sup>12</sup> la Ronda Uruguay incorporó el principio del *compromiso único*. Mientras que hasta ese momento las reducciones arancelarias eran multilateralizadas a través del principio de nación más favorecida del GATT, los códigos en áreas de política comercial tales como antidumping, subsidios o compras públicas, eran vinculantes sólo para los países signatarios. Muchos países en desarrollo no se adhirieron a todos ellos o lo hicieron en forma gradual. Desde la Ronda Uruguay, el conjunto de normas multilaterales es el mismo para todos los miembros de la OMC, cualquiera que sea su nivel de desarrollo.

---

<sup>11</sup> *ibidem*.

<sup>12</sup> Tortora, M. "Tratamiento especial y diferenciado en las negociaciones multilaterales. Estudios UNCTAD. Cit. por Papa y Quijano. Ob. Cit. pág.6.

La OMC incluye 155 cláusulas sobre el Tratamiento Especial y Diferenciado distinguiendo seis categorías:

- *Disposiciones destinadas a incrementar las oportunidades de comercio en los países en desarrollo.*
- *Disposiciones que permiten a los miembros de la OMC salvaguardar los intereses de los países en desarrollo.*
- *Flexibilidad en los compromisos, en las acciones y en el uso de instrumentos de política.*
- *Períodos de transición.*
- *Asistencia técnica.*
- *Disposiciones destinadas a los países menos adelantados.*

Sin embargo, en la forma de su concepción, estos instrumentos no resultan satisfactorios, o bien no establecen obligaciones para los países desarrollados, o no tocan el problema de la relación con los organismos multilaterales de crédito, o en términos de asistencia técnica, no fijan los recursos ni las condiciones y direcciones que ellas han de tener.

En los acuerdos preferenciales de comercio Norte –Sur el tema de las asimetrías no resiente, en términos generales, el principio de la reciprocidad. La Comunidad Andina reconoció desde su inicio un tratamiento especial para los países de menor desarrollo relativo. Y definió un régimen especial para Bolivia y Ecuador que comprendía preferencias comerciales no recíprocas, programas de liberalización diferenciados, listas más amplias de excepciones, plazos más largos para eliminarlas, trato preferencial para productos cubiertos por programas sectoriales de desarrollo industrial, un mayor plazo para la adopción del arancel externo común y asistencia técnica y financiera a través de la Corporación Andina de Fomento.

En ALADI y desde ALALC, existe un sistema de apoyo a los países de menor desarrollo relativo y se basa en la no reciprocidad y la cooperación comunitaria.

Conviene detenerse en el ejemplo europeo, en donde todo el proceso de integración fue acompañado desde sus inicios por la preocupación, traducida en acciones y medidas concretas por lograr un desarrollo armónico entre los países socios y sus regiones, reduciendo las diferencias derivadas del retraso de las naciones menos favorecidas.

Desde los tratados de Roma (en vigor desde 1958), en adelante el objetivo de la mayor cohesión económica y social entre los diversos países estuvo presente en el Acta Única de 1986, donde se acordó la reforma y el apoyo financiero a los denominados fondos estructurales, lo que se mantuvo después del Tratado de la Unión Europea o de Maastricht que entró en vigor el 7 de febrero de 1992.

Con la integración al bloque de Irlanda (1973) Grecia (1981), España y Portugal (1986), el tratamiento de los sectores más atrasados se transformó en un tema central y constitutivo de su propia identidad, lo que permitió disminuir en forma sensible la brecha de desarrollo entre países y regiones.

Actualmente, la Unión Europea tiene en funcionamiento cuatro fondos estructurales que se asignan con un criterio regional: el fondo europeo de desarrollo regional (FEDER) financia la infraestructura, las inversiones creadoras de empleo, los proyectos de desarrollo local y la ayuda a las pequeñas empresas; el fondo social europeo (FSE) promueve la reinserción laboral de las personas desocupadas y los grupos desfavorecidos, financiando medidas de formación y sistemas de ayuda a la contratación; el instrumento financiero de orientación a la pesca (IFOP) contribuye a la adaptación y modernización del sector pesquero; y el fondo europeo de orientación y garantía agrícola (FEOGA) financia el desarrollo rural y proporciona ayuda a los agricultores, especialmente en zonas atrasadas.<sup>13</sup>

Estos fondos estructurales tienen tres objetivos:

---

<sup>13</sup> Tamames, Ramón. Estructura Económica Internacional. XXa. Edición. Alianza Editorial, Madrid, pág. 241.

- *Promover el desarrollo en las regiones con un PBI por habitante inferior al 75% de la media de la Unión Europea.*
- *Impulsar la reconversión de las zonas con dificultades estructurales (industriales, rurales, urbanas o que dependen de la pesca)*
- *Modernizar los sistemas de formación y promover el empleo en todas las regiones de la Unión, con excepción de las comprendidas en el primer objetivo.*

Pero además, existen los llamados fondos de cohesión, con asignaciones dirigidas a aquellos países con un PBI por habitante inferior al 90 por ciento del índice promedio de la Unión. Este fondo se destina a cofinanciar grandes proyectos en materia de infraestructura y medioambiente.

Para el período 2000-2006, a raíz de la comunicación de la Comisión titulada agenda 2000, fue fijada una reforma de la concentración de ayuda comunitaria que simplificó los procedimientos de atribución y gestión. Para el mismo período, hay cuatro iniciativas comunitarias destinadas a la atención de problemas específicos, y que reciben el 5.35 por ciento de los créditos de los fondos estructurales:

- *Interreg III con el objeto de fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.*
- *Leader+ dirigida a fomentar el desarrollo de las zonas rurales.*
- *Equal para el combate a la discriminación y las dificultades de acceso al mercado laboral.*
- *Urban II destinada a recuperar centros urbanos y ciudades en estado crítico.*

Por otra parte, el Banco Europeo de inversiones canaliza financiamiento a largo plazo hacia inversiones orientadas a fortalecer las regiones más pobres de la Unión. Los préstamos del banco cubren hasta un tercio del

costo de las inversiones y son complementados con créditos de otras instituciones públicas y privadas.<sup>14</sup>

Las cifras indican la notoria disminución de las disparidades en término de desarrollo entre países y regiones. Irlanda (integrada al bloque en 1973), Grecia (en 1981), España y Portugal (en 1986), se han beneficiado enormemente de su integración. España está en el 90 por ciento de la media de desarrollo; Irlanda, del 60 por ciento ahora está en el 105 por ciento respecto de la media de la Unión Europea. Son países que pasarán de ser principales beneficiarios a netos contribuidores de los Fondos. En los próximos años, los diez países del Este serán sus principales receptores, si bien la determinación del presupuesto está congelada hasta el 2012.

### ***III. Asimetrías en el Mercosur***

Para apreciar la dimensión de las asimetrías, vamos a considerar en primer término el tamaño de las economías. En términos de PBI tenemos:

- *Brasil: 552.000.000 de dólares*
- *Argentina: 137.000.000 de dólares*
- *Venezuela: 105.000.000 de dólares*
- *Uruguay: 13.000.000 de dólares*
- *Paraguay: 6.866.000 de dólares*

Consideremos ahora el PBI per cápita en dólares puestos en orden decreciente:

- *Venezuela: 4.030*
- *Uruguay: 3.900*
- *Argentina: 3.580*
- *Brasil: 3.000*

---

<sup>14</sup> Papa y Quijano. Ob. Cit. pág.10.

- *Paraguay: 1.140*<sup>15</sup>

Comparemos ahora poblaciones, en números redondos:

- *Brasil: 184.000.000 de habitantes*
- *Argentina: 38.000.000 de habitantes*
- *Venezuela: 26.000.000 de habitantes*
- *Paraguay: 6.000.000 de habitantes*
- *Uruguay: 3.300.000 habitantes.*

No abundamos en otros datos, que resultarían muy útiles en una consideración profunda de las asimetrías, como desarrollos regionales y, en general, todas aquellas que determinan el grado de desarrollo humano. Están consultables en las publicaciones del Banco Mundial.

A pesar de las grandes asimetrías existentes entre los países del Mercosur, el Tratado de Asunción (1991) no incluyó políticas específicas destinadas a reducirlas. Si acaso el artículo 6 del Tratado de Asunción alude de manera elíptica a las asimetrías.

En efecto, el artículo referido establece: *Los Estados parte reconocen las diferencias puntuales de ritmo para la República de Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, las que constan en el Programa de Liberación Comercial....*

El principio de regionalismo abierto, vigente en los tiempos de su creación y los enfoques de política económica en cada uno de los países, determinaron exclusivamente reducciones de los aranceles de importación respecto de un calendario preestablecido. Fueron eliminadas asimismo, y de acuerdo a un proceso gradual, las barreras arancelarias intrazona. No ocurrió lo mismo con las barreras no arancelarias.

---

<sup>15</sup> Fuente: The World Development Indicators

Por otra parte, la circulación libre de pago de aranceles en los países mercosureños está limitada a los bienes originarios y el problema del doble cobro del arancel externo común sigue siendo tratado.

Uruguay y Paraguay lograron un trato diferenciado en el programa de liberación comercial y en el régimen de adecuación a la Unión Aduanera. Respecto de la zona de libre comercio, se les otorgó mayor plazo para la desgravación, un mayor número de excepciones y normas de origen más flexible, con carácter excepcional y transitorio. Se prorrogó el régimen de admisión temporaria.

El año pasado se creó, y en estos momentos la decisión del Consejo del Mercado Común está siendo internalizada en los respectivos países, el FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur). Su financiamiento recae en los miembros más poderosos (ver anexo 1.) Si bien su monto aparece como insuficiente (100.000.000 de dólares) constituye un novedoso avance en el tratamiento de las asimetrías.

#### ***IV. Conclusiones***

La integración no es un fin en si misma. Es un concepto instrumental para el desarrollo. En el mundo de hoy, no cualquier integración garantiza el desarrollo equilibrado. Para que ello ocurra de manera eficaz, es importante la consideración de las asimetrías de los países que se integran, los tamaños de sus economías, los niveles de desarrollo de los cuales se parte, las realidades regionales de los mismos, los distintos sectores que integran sus realidades económicas.

En este sentido, las políticas de tratamiento especial y diferenciado de los países con vocación de integración para los de menor dimensión económica deben acompañar los procesos integradores.

La creación de los fondos estructurales destinados al combate de las asimetrías han revelado ser eficaces.

En definitiva, para que los procesos de integración generen desarrollo equilibrado hay que recaer conceptualmente en la vieja distinción aristotélica entre justicia conmutativa y justicia distributiva. Será

la aplicación de ésta última un correctivo que permita que los procesos derivados de la integración tengan una adecuada distribución de los costos y beneficios, de tal forma que se resuelvan en bienestar para las respectivas poblaciones.

### ***Referencias Bibliográficas***

- Couriel, Alberto, *La Izquierda Uruguaya y el Uruguay del Futuro*, Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay, 2004.
- Diez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, XVa. Edición Tecnos, Madrid, 2005.
- García, Marco Aurelio, *América Latina y el Caribe: Una agenda hacia la integración*, Parlamento Latinoamericano. México.
- Giordano, Paolo; Mesquita Moreira, Mauricio; Quevedo, Fernando, *El Tratamiento de las Asimetrías en los Acuerdos de Integración Regional*, Montevideo, 2004.
- Papa, Gabriel y Quijano, José Manuel, *Aspectos de la Inserción Internacional del Uruguay. Análisis y reflexiones*, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Comisec. Montevideo. 2006.
- Stiglitz, Joseph, *Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas*, PNUD 2004.
- Tamames, Ramón, *Estructura Económica Internacional*. XXa. Edición. Alianza Editorial, Madrid.
- Torotor, M., *Tratamiento especial y diferenciado en las negociaciones multilaterales*, Estudios UNCTAD.
- Vaillant, Marcel, *Globalización y Nuevas Reglas. Desafíos de la Negociación Internacional para una economía pequeña: el caso Uruguay*, Montevideo, 2000.

## ANEXO 1

### DECISIONES DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN

#### MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/05: INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL Y FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

---

**VISTO:** El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones N° 11/03, 27/03, 3/04, 19/04 y 45/04 del Consejo del Mercado Común.

**CONSIDERANDO:**

Que el Tratado de Asunción firmado por los Estados Partes crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Que para asegurar la consolidación del proceso de convergencia hacia el Mercado Común, es necesario impulsar el proceso de integración reforzando el principio de solidaridad.

Que es prioritario desarrollar acciones destinadas a promover la competitividad de los Estados Partes y la convergencia estructural.

Que los beneficios resultantes de la ampliación de los mercados no podrán ser plenamente aprovechados por las economías menores, mientras subsistan marcadas condiciones de asimetría.

Que los Estados Partes han decidido establecer el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) a fin de promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, favorecer la cohesión social, en particular de las economías menores, y fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR.

## **EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:**

### **Objetivos del FOCEM**

Art. 1 – El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado por la Decisión CMC N° 45/04, está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

Art. 2 - En base a lo dispuesto en el artículo anterior, se desarrollarán los siguientes Programas:

- I. Programa de Convergencia Estructural
- II. Programa de Desarrollo de la Competitividad
- III. Programa de Cohesión Social
- IV. Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración.

Art. 3 – Los proyectos del Programa I deberán contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general.

Los proyectos del Programa II deberán contribuir a la competitividad de las producciones del MERCOSUR, incluyendo procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra MERCOSUR, y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción (estándares técnicos, certificación, evaluación de la conformidad, sanidad animal y vegetal, etc.); así como a la investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos.

Los proyectos del Programa III deberán contribuir al desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo.

Los proyectos del Programa IV deberán atender la mejora de la estructura institucional del MERCOSUR y su eventual desarrollo. Una vez cumplidos

los objetivos de los proyectos, las estructuras y actividades que pudieran resultar, serán financiadas en partes iguales por los Estados Partes.

### **Integración del FOCEM**

Art. 4 - El FOCEM se integrará con aportes anuales de los Estados Partes, efectuados en cuotas semestrales. Dichos aportes serán depositados en una institución financiera de los Estados Partes, seleccionada de acuerdo con los criterios y procedimientos que establezca el Reglamento del FOCEM, previsto en los artículos 19 y 20 de la presente Decisión.

Art. 5 - Los aportes de los Estados Partes al FOCEM tendrán el carácter de contribuciones no reembolsables.

Art. 6 – El monto total anual del aporte de los Estados Partes al FOCEM será de cien millones de dólares y será integrado conforme a los siguientes porcentajes, que han sido establecidos teniendo en cuenta la media histórica del PBI del MERCOSUR:

- Argentina: 27%
- Brasil: 70%
- Paraguay: 1%
- Uruguay: 2%

Art. 7 – El primer aporte semestral de los Estados Partes para la constitución del FOCEM deberá realizarse dentro de los noventa días de haber finalizado el proceso de incorporación de la presente Decisión a los ordenamientos jurídicos nacionales y haberse aprobado las asignaciones presupuestarias correspondientes en los cuatro Estados Partes.

En el primer año presupuestario del FOCEM, los Estados Partes deberán integrar el 50% de sus aportes anuales, para la ejecución de proyectos piloto previstos en el artículo 21. En el segundo año presupuestario del Fondo, deberán integrar el 75% de sus aportes anuales. A partir del tercer año, pasan a integrar el 100% de sus aportes anuales.

Art. 8 – El FOCEM podrá recibir aportes provenientes de terceros países, instituciones u organismos internacionales para el desarrollo de proyectos.

Art. 9 – Para poner en funcionamiento el FOCEM se requerirá que se hayan completado los aportes iniciales de los cuatro Estados Partes. A partir de ese momento, los Estados Partes deberán estar al día con sus aportes semestrales al FOCEM, y con las cuotas establecidas para el

funcionamiento de la estructura institucional del MERCOSUR, para que sus proyectos sean aprobados.

### **Distribución de Recursos**

Art. 10 - Los Recursos del FOCEM destinados al financiamiento de los proyectos de los Programas I, II y III, previstos en el artículo 2 de la presente Decisión, se distribuirán entre los Estados Partes, de acuerdo con los siguientes porcentajes:

- A los proyectos presentados por Paraguay: 48%
- A los proyectos presentados por Uruguay: 32%
- A los proyectos presentados por Argentina : 10%
- A los proyectos presentados por Brasil: 10%

Los recursos no asignados durante cada año presupuestario se sumarán a los recursos del año siguiente, y serán distribuidos de acuerdo con lo establecido en el párrafo anterior.

El FOCEM deberá también prever los recursos necesarios para el financiamiento de las actividades en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR, previstas en el artículo 15 de la presente Decisión.

Art. 11 – Los Estados Partes correspondientes deberán participar en el financiamiento de los proyectos aprobados en su favor por el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, con fondos propios equivalentes, como mínimo, al 15% del valor total de tales proyectos.

Art. 12 – Los recursos del FOCEM durante los primeros cuatro años se destinarán prioritariamente al Programa I del artículo 2 de la presente Decisión. Podrá destinarse durante ese período hasta un 0.5% de los recursos del Fondo al Programa IV.

Art. 13 - Durante los primeros cuatro años, los recursos financieros del FOCEM asignados a proyectos del Programa I deberán emplearse prioritariamente para aumentar la dotación de infraestructura física de los Estados Partes, en particular, para facilitar el proceso de integración.

A partir del cuarto año del efectivo funcionamiento del FOCEM, los Estados Partes realizarán una evaluación general del mismo y una revisión de las prioridades, cuyos resultados serán de aplicación a partir del quinto año de funcionamiento.

Art. 14 - Los recursos del FOCEM asignados a proyectos aprobados tendrán carácter de contribuciones no reembolsables. No obstante, podrán considerarse alternativas para la concesión de préstamos reembolsables.

### **Procedimientos y Aspectos Institucionales**

Art. 15 – La reglamentación de los aspectos procesales e institucionales del funcionamiento del FOCEM deberá contemplar las siguientes bases:

a) Los proyectos correspondientes a los Programas previstos en el artículo 2 de la presente Decisión, serán presentados por los Estados Partes ante la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, que asistida por los representantes que cada Estado Parte estime adecuados, verificará el cumplimiento de los requisitos que se establezcan para la presentación de proyectos así como la elegibilidad de los mismos.

b) Una instancia técnica en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR, junto con un Grupo Ad Hoc de expertos puestos a disposición por los Estados Partes, se encargará de la evaluación y seguimiento de la ejecución de los proyectos.

c) Dicha instancia técnica elaborará un anteproyecto de Presupuesto del FOCEM, dispondrá los desembolsos de recursos a favor de los Estados Partes; analizará los resultados de las auditorías externas previstas en el artículo 17 de la presente Decisión; y remitirá los informes de sus actividades, y el anteproyecto de Presupuesto, a la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

d) La Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR elevará los informes recibidos y el suyo propio al Grupo Mercado Común del MERCOSUR.

e) El Grupo Mercado Común del MERCOSUR elevará al Consejo del Mercado Común del MERCOSUR el proyecto de Presupuesto y los proyectos, acompañados de su informe, de acuerdo con los criterios que se establezcan en el Reglamento.

f) El Consejo del Mercado Común del MERCOSUR aprobará el Presupuesto del FOCEM y los proyectos a financiar, y asignará los recursos correspondientes según los rangos de porcentajes establecidos en el artículo 10 de la presente Decisión.

Art. 16 – Los Estados Partes beneficiados con la transferencia de recursos deberán presentar informes semestrales, a la instancia correspondiente, relativos al estado de ejecución de cada proyecto, de acuerdo con las especificaciones que se establezcan en el Reglamento del FOCEM.

Art. 17- Los proyectos que se ejecuten estarán sujetos a auditorías externas, contables y de gestión, en los términos que se establezcan en el Reglamento del FOCEM.

Art. 18 – En la ejecución de los proyectos financiados por el FOCEM se dará preferencia a empresas y entidades con sede en el MERCOSUR.

### **Reglamento del FOCEM**

Art. 19 - El Grupo de Alto Nivel sobre Convergencia Estructural del MERCOSUR y Financiamiento del Proceso de Integración elaborará el proyecto de Reglamento del FOCEM a más tardar el 30 de noviembre de 2005. El proyecto será sometido oportunamente a consideración del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, previo examen por el Grupo Mercado Común del MERCOSUR.

Art. 20 - El Reglamento del FOCEM regulará todos los aspectos procesales e institucionales de su funcionamiento, de acuerdo con lo establecido en la presente Decisión. En particular, especificará los procedimientos a ser cumplidos por la Secretaría del MERCOSUR y establecerá el límite de los recursos del FOCEM, que podrá ser destinado a la administración del mismo.

Art. 21 - El FOCEM comenzará a trabajar a través de la metodología de proyectos piloto con fuerte impacto en los ciudadanos del MERCOSUR. El Reglamento establecerá procedimientos transitorios para la implementación y evaluación de tales proyectos. Esta experiencia orientará la formulación definitiva de los procedimientos y aspectos institucionales del FOCEM.

### **Vigencia e Incorporación**

Art. 22 – La presente Decisión tendrá una vigencia de diez años a partir del primer aporte realizado por uno de los Estados Partes al FOCEM. Cumplido ese plazo, los Estados Partes evaluarán la efectividad de los Programas del FOCEM y la conveniencia de su continuidad.

Art. 23 – Los Estados Partes deberán incorporar la presente Decisión a sus ordenamientos jurídicos nacionales. **XXVIII CMC – Asunción, 19/VI/05**