



Caderno CRH

ISSN: 0103-4979

revcrh@ufba.br

Universidade Federal da Bahia

Brasil

Granato, Leonardo

MERCOSUR, ASIMETRÍAS E INTEGRACIÓN PRODUCTIVA: discusión y balance a 25  
años de la creación del bloque

Caderno CRH, vol. 29, núm. 77, mayo-agosto, 2016, pp. 381-394

Universidade Federal da Bahia

Salvador, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347648350012>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **MERCOSUR, ASIMETRÍAS E INTEGRACIÓN PRODUCTIVA: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque<sup>1</sup>**

# **MERCOSUL, ASSIMETRIAS E INTEGRAÇÃO PRODUTIVA: discussão e balanço 25 anos após a criação do bloco**

*Leonardo Granato\**

El presente trabajo tiene por objetivo discutir diferentes cuestiones en torno al tema de las asimetrías y de su tratamiento en el Mercosur, así como también de la cuestión productiva. Para ello, efectuaremos un recorrido histórico desde la génesis del bloque hasta el renovado espíritu adquirido a partir de 2003, considerando especialmente los paradigmas económicos y los modelos de desarrollo que han influido en la región.

**PALABRAS CLAVES:** Mercosur. Asimetrías. Integración Productiva.

O presente trabalho tem por objetivo discutir diferentes questões em torno do tema referente às assimetrias e seu tratamento no Mercosul, bem como do tema referente à questão produtiva. Para isso, efetuamos um perpassar histórico desde a gênese do bloco até o renovado espírito adquirido a partir de 2003, considerando-se especialmente os paradigmas econômicos e os modelos de desenvolvimento que têm exercido influência na região.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mercosul. Assimetrias. Integração Produtiva.

## **INTRODUCCIÓN**

En el marco del actual sistema interestatal capitalista en pleno proceso de globalización, articulado en torno de las estructuras hegemónicas de poder, la integración sudamericana intenta consolidarse como un verdadero instrumento de política externa al servicio del desarrollo nacional de cada uno de los países integrantes del mismo, y del desarrollo regional en su conjunto.<sup>2</sup> Sin embargo, las perspectivas de desarrollo que subyacen a todo proceso de integración – incluido el sudamericano y, en su marco, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) – no son homogéneas debido a que, en virtud de las asimetrías existentes, los beneficios no necesariamente se distribuyen

de manera equitativa entre los países participantes del bloque regional.

En función de lo expuesto, y en aras de proporcionar elementos que promuevan la discusión y el debate sobre la problemática de las asimetrías, entendida, principalmente, como un factor que reduce la capacidades estatales de formulación de políticas públicas, nos proponemos analizar las principales características, potencialidades y debilidades de uno de los instrumentos a través del cual los países del bloque consensuaron el combate de la citada problemática: el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).<sup>3</sup> Asimismo, buscaremos analizar también las bases políticas y normativas del bloque en relación a la cuestión de la integración productiva que, conjuntamente con el FOCEM, abona el proceso de reducción de asimetrías en el MERCOSUR. En función del carácter reciente de tales iniciativas, y del enfoque teórico adoptado, el énfasis será puesto en el análisis de los mecanismos institucionales creados en el período 2003-2014.

En los últimos años, la teoría de la integra-

\* Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Departamento de Ciências Administrativas.  
Rua Washington Luiz, 855. Centro Histórico. Cep: 90010-460. Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil.  
leonardo.granato@ufrgs.br

<sup>1</sup> Agradecemos a los evaluadores anónimos de Caderno CRH por los valiosos comentarios y sugerencias que contribuyeron en el perfeccionamiento de la versión final del presente trabajo.

<sup>2</sup> Para mayores informaciones sobre una de las formas posibles de estructurar teóricamente esta afirmación, ver Granato(2015).

<sup>3</sup> El presente trabajo constituye una versión ampliada y revisada de Granato (2014).

ción regional ha realizado aportes significativos para la medición y evaluación del nivel de integración alcanzado por diferentes experiencias integracionistas en el mundo, sin la necesidad de tener como único paradigma al modelo europeo. En este sentido, autores como Schmitter (2007) identifican tres elementos claves para el análisis: i) el tipo de instituciones que se crean, sean de carácter supranacional o intergubernamental; ii) la identificación de los costos o sanciones explícitos o implícitos que los gobiernos de los Estados partes están obligados a asumir en caso de decidir su salida unilateralmente; iii) la participación de actores no gubernamentales en el proceso decisional del bloque. Siguiendo esta lógica, nos proponemos abordar el proceso de construcción institucional en torno del tema de combate a las asimetrías y la cuestión productiva en el MERCOSUR a partir de interrogarnos, entre otras cuestiones, cuándo y con qué fundamentos ingresan estas cuestiones a la agenda integracionista, qué tipo de instituciones se crean, y en qué medida se han involucrado actores no gubernamentales en el proceso de implementación de las iniciativas creadas.

El vocablo asimetría proviene del latín *asymmetria*, que significa carencia de simetría, algo que, desde el sentido común, se hace presente de manera ineludible al considerar la adhesión de un grupo de Estados soberanos de diversas características a un proceso de integración que los aglutine. En materia de integración económica, existe una abundante literatura que ha analizado el impacto de la liberalización del comercio sobre las economías de los Estados que participan del proceso integracionista, concluyéndose, en general, que el balance de costos y beneficios para cada país miembro está relacionado con una multiplicidad de factores, entre los que se registran las diferencias de tamaño y de niveles de desarrollo.

Partiendo de lo anterior, se ha sostenido que los países con economías más pequeñas y los de menor desarrollo relativo cuentan con menos posibilidades de apropiarse de los beneficios buscados a través de la integraci-

ón regional (SELA, 2011). Debido al carácter preponderantemente económico de la integración en América Latina, y de la participación de Estados con diversos grados de desarrollo y características propias diferenciadas, un sector de la literatura especializada, sobre todo con énfasis en la cuestión comercial, ha reconocido la necesidad de adoptar medidas correctivas de las asimetrías entre los países miembros, en tanto impedimento para el logro de los objetivos comunes y equilibrados.<sup>4</sup>

Si bien existen diversas tipologías para identificar las asimetrías en un proceso de integración, en función del abordaje que efectuaremos en este trabajo, nos inclinamos por adoptar la visión que diferencia las asimetrías estructurales (también llamadas “naturales”) y las asimetrías en materia de políticas públicas (también llamadas “artificiales” o “regulatorias”), visión que, a su vez, determinará las medidas correctivas que al efecto de su mitigación sean aplicadas (Porta, 2006).<sup>5</sup>

En función de ambos tipos de asimetrías, las desigualdades nacionales y sociales, dentro de cada país y de la subregión como un todo, nos interpelan sobre la necesidad de efectuar un balance del breve camino recorrido en materia de tratamiento de la mencionada

<sup>4</sup> Un diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur puede encontrarse en Durán Lima; Masi (2007). Ver, también, Porta (2008). Tal como expresa Berrettoni (2013), la ausencia de tratamiento de las asimetrías puede derivar en un aumento de los niveles de concentración de la producción así como en los ingresos de los países miembros del bloque, tornando difícil una integración económica armónica y equitativa. Además de razones económicas, Bouzas (2005) hace referencia a diferentes cuestiones de índole social y política (tensiones políticas, migraciones, etc.) que también requieren de una política para la reducción de asimetrías. Una visión económica de los argumentos que explican por qué la distribución de costos y beneficios entre los miembros de los acuerdos de integración económica regional no sería equilibrada puede encontrarse en Giordano; Moreira; Quevedo (2004).

<sup>5</sup> Entre las asimetrías estructurales, que son las que generan disparidades en el grado de desarrollo de cada una de los países que conforman el bloque, se encuentran las vinculadas con la posición geográfica o la extensión territorial (de carácter permanente e inalterable), o con el tamaño de las economías, riqueza, infraestructura, nivel de capacitación de mano de obra, entre otros (plausibles de ser modificadas). Por su parte, las asimetrías en materia de políticas públicas son aquellas vinculadas con los incentivos fiscales, los programas de promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, la política monetaria, los subsidios gubernamentales, entre otras medidas de política económica.

problemática en el ámbito del MERCOSUR,<sup>6</sup> analizando las herramientas planificadas y aprobadas para estos fines. De esta manera, en el entendimiento de que enfrentar esta problemática constituye una condición necesaria para la construcción de políticas públicas regionales de promoción del desarrollo en el ámbito del MERCOSUR, buscaremos contribuir con una reflexión que permita generar nuevos interrogantes sobre los problemas y las deficiencias de la política del bloque para el combate de las asimetrías, en la que se incluyen los mecanismos de integración productiva como una contribución en esa dirección.

Tal como veremos en la última parte de este artículo, la integración productiva se ha presentado, en la última década, como una de las herramientas que contribuirían con el proceso de reducción de asimetrías entre los países del bloque. A diferencia de diversos trabajos que han efectuado un abordaje económico de las bases materiales y metodológicas de la integración productiva en el MERCOSUR, poniendo énfasis en los determinantes estructurales que posibilitan o dificultan la construcción de cadenas de valor en el ámbito subregional López; Laplane (2004), Porta (2007), Kosakoff; López (2008), Lucángeli (2008) y Bembi, De Angelis e Molinari (2012), a través del presente trabajo, y con los fundamentos ya expuestos, proponemos una mirada enfocada en los mecanismos institucionales entendidos como resultado de la decisión política de los líderes de los países del bloque, en el entendimiento de que las condiciones estructurales son necesarias pero no suficientes para el éxito de las políticas integracionistas, debiendo existir, fundamentalmente, la voluntad política de los Estados partes.<sup>7</sup>

En referencia a la descripción del trabajo, estructuraremos el mismo en cuatro apartados, además de esta introducción y las observacio-

<sup>6</sup> Tal como menciona Berrettoni (2013), la instrumentación y el estudio para compensar asimetrías no tiene un largo registro, siendo la experiencia más extensa la de la Unión Europea. Sobre la experiencia europea, puede consultarse Bouzas; Veiga (2008).

<sup>7</sup> En sintonía con Botto (2013); Varsky; Geneyro (2011).

nes finales. En el primer apartado, abordaremos el contexto de creación de la iniciativa del MERCOSUR, destacando, principalmente, las características de equilibrio y complementariedad que nortearon el proceso de integración bilateral argentino-brasileño. En segundo lugar, haremos referencia al MERCOSUR de los años '90 en el que el desmantelamiento de las barreras comerciales pasó a caracterizar el proceso integracionista, sustituyendo la propuesta inicial de equilibrio y simetría. En tercer lugar, abordaremos las principales características y potencialidades del FOCEM, entendido como resultado de los cambios operados en el MERCOSUR a partir de 2003, fundamentalmente en relación con el carácter solidario otorgado por los principales líderes al proceso integracionista. Finalmente, en el cuarto apartado discutiremos la cuestión de la integración productiva como acción que contribuye, conjuntamente con el FOCEM, al proceso de tratamiento y reducción de las asimetrías en el bloque mercosureño.

## Los comienzos de la iniciativa regional

Como ya hemos estudiado oportunamente, la génesis del actual proceso de integración en América del Sur la encontramos en el proceso de integración iniciado por el eje argentino-brasileño en el año 1985 (Granato, 2015). Si bien fue en la primera mitad de la década de los años '80 en que Brasil y Argentina profundizaron su cooperación tendiente a un afianzamiento de los vínculos bilaterales, será recién después de la segunda mitad de la mencionada década en que la recuperación de la democracia, en ambos países, y un contexto internacional especialmente adverso, signado por los primeros efectos de la crisis de la deuda, propiciará el puntapié inicial para construir los cimientos sobre los cuales comenzar a dar forma a un proceso de integración más amplio que derivará en la creación del propio MERCOSUR.

Con América Latina al margen de los principales flujos del comercio mundial y de la

captación de inversiones, el gobierno argentino comenzó a diseñar, desde el regreso de la democracia en 1983, un espacio regional que le permitiera, junto a Brasil, competir con el resto del mundo, así como ampliar sus márgenes de decisión y negociación, disminuyendo la brecha con el mundo desarrollado. Recuperada la democracia en Brasil, ambos países dieron impulso al Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que, si bien no fijaría como objetivo la creación de una zona de libre comercio, estableció principios para desarrollarla con la herramienta del intervencionismo estatal.

Debido a las asimetrías existentes entre ambos países, el PICE sería gradual, flexible y equilibrado, adhiriendo al principio del tratamiento especial y diferenciado, a efectos de evitar una especialización de las economías en sectores específicos, de estimular la integración intra-sectorial, de favorecer un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio entre los dos países, de perseguir la modernización tecnológica y de favorecer la participación empresarial. Según explicaba el negociador argentino Roberto Lavagna, en un trabajo titulado “1986: el año decisivo”, publicado en 1987: “la metodología elegida fue – a propuesta argentina – la de trabajar en lo que se denominó ‘proyectos integrados’, es decir, acuerdos de complementación e integración económica dentro de ramas productivas en las cuales definir las metas de integración, los instrumentos precisos (que pueden diferir de proyecto en proyecto) y las condiciones del equilibrio dinámico, con sus consiguientes formas de reequilibrio en la medida en que produjeran desvíos.” (Lavagna, 1998, p. 98).

Partiendo de la premisa de que el sector industrial debía ser el eje dinámico del PICE, los protocolos sectoriales servían de base para alcanzar acuerdos en torno de la problemática específica de cada rama de actividad. En razón de las asimetrías del mapa productivo – derivadas del disímil desempeño del sector en cada uno de los países, de la desproporción de sus capacida-

des instaladas, y de las disparidades en cuanto a precios de insumos, tipos de cambio, incentivos fiscales o monetarios, costos de mano de obra, marcos regulatorios, etc. –, ambos países acordaron avanzar en un esquema sectorial, descartándose, de esta forma, la idea de un proceso que incluyera a todo el universo de productos comercializables. En este sentido, tal como expresara Lavagna (1998, p. 99): “Los proyectos integrados tenían así el sentido de definir con precisión las condiciones del equilibrio e incluso formular las necesarias condiciones de simetría en las políticas internas. Lo que era posible de hacer globalmente era factible en áreas específicas”.

Hacia 1988, como respuesta a las limitaciones estructurales que derivaban del PICE, ambos países suscribieron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, que seguía sosteniendo los criterios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría “[...] para permitir la adaptación progresiva de los habitantes y las empresas de cada Estado parte a las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica”, y se planteaba el objetivo de crear un espacio económico común entre ambos países, “basado en la reciprocidad y en equilibrio de las ventajas”.<sup>8</sup> Hacia 1989, los condicionamientos económicos abrieron una ventana de oportunidades para que los nuevos gobiernos neoliberales, que asumieron en ambos países, reorientaran el esquema de integración inter-industrial hacia el objetivo de liberalización comercial total.

### El MERCOSUR neoliberal de los años ‘90

Con la suscripción del Tratado de Asunción en marzo de 1991, se pondría fin a la etapa iniciada en 1985, que proyectaba una

<sup>8</sup> El instrumento preveía dos etapas, la primera orientada a la remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en un plazo máximo de diez años, para pasar a la segunda etapa, en la cual debería buscarse la armonización de las demás políticas necesarias para la conformación de un mercado común – políticas aduaneras, de comercio interno y externo, agrícola, industrial, de transporte y comunicaciones, científico y tecnológico, así como la coordinación de políticas fiscal, cambiaria y de capitales – a través de acuerdos específicos.

integración gradual, equilibrada, flexible y simétrica, y se pasaría a un programa de desgravación progresiva, lineal y automática para todo el universo arancelario. Del mismo modo, el mencionado instrumento establecía el compromiso de eliminar las barreras para-arancelarias que afectaban el intercambio comercial.

De esta forma, el desmantelamiento de las barreras comerciales pasó a ser el objetivo central del proceso de integración, sustituyendo la dinámica de los protocolos sectoriales que enfatizaban la integración inter-industrial de la etapa anterior.<sup>9</sup> A partir de ese momento, el objetivo de la integración ya no sería proteger a las economías nacionales en pleno proceso de despegue y diversificación, sino, por el contrario, el objetivo era utilizar el mercado regional para potencializar las ventajas comparativas, convirtiéndolo en la plataforma de inserción de ambos países en el orden económico internacional (Rapoport, 2009).

Estas características formaban parte de lo que, en 1994, la CEPAL definió como lo que debería ser la “nueva” estrategia de integración en América Latina: el “regionalismo abierto”<sup>10</sup> (CEPAL, 1994). De esta forma, conforme a las nuevas directrices neoliberales imperantes en ese momento, se impulsaba la idea de una integración regional que funcionara como complemento de las políticas aperturistas dirigidas a promover una “mejor” inserción de los países latinoamericanos en la economía internacional, dejando de lado los antiguos resabios proteccionistas del desarrollo “hacia adentro” que formaban parte de lo que alguna literatura denominó como el “viejo regionalismo”, en oposición a esta “nueva” integración “abier-

<sup>9</sup> Cabe aclarar que los únicos sectores excluidos del Programa de Liberalización Comercial fueron el automotor (y sus proveedores, los sectores de siderurgia y petroquímica), y el azucarero. En el caso del sector automotor, esto permitió a las empresas del sector, básicamente argentinas y brasileñas, la consolidación de la cadena productiva de valor a través de la consolidación de acuerdos sectoriales y de niveles significativos de protección mutua.

<sup>10</sup> Se denominó regionalismo abierto al proceso que surge de conciliar la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general.

ta” a los mercados y articulada con el sistema multilateral de comercio (BID, 2002).<sup>11</sup>

En este contexto, si bien la forma de lidar con las asimetrías ha estado presente en el debate del MERCOSUR desde sus inicios, en la práctica, el Tratado de Asunción evitó toda referencia a políticas regionales, de cohesión o de transferencia de recursos orientadas a compensar las asimetrías estructurales, y simplemente se limitó a reconocer, en su artículo 6º, “diferenciales puntuales de ritmo” de la liberalización comercial para Paraguay y Uruguay. Ello derivó en que, entre 1991 y 2003, el tratamiento de las asimetrías en el espacio integrado se limitase a determinadas ventajas diferenciales referentes al Programa de Liberalización Comercial,<sup>12</sup> o a examinar las políticas públicas de cada Estado miembro que incidían en el desempeño comercial del bloque, pero que, de ninguna manera, combatían las asimetrías ni delineaban una política regional para su efectivo tratamiento.

Si bien en el período 1991-1998 la expansión del intercambio comercial alimentó un clima de optimismo y confianza sobre la sostenibilidad política del MERCOSUR,<sup>13</sup>

<sup>11</sup> El argumento de que la apertura comercial promovía, por si misma, el desarrollo económico estaba en línea con la Ronda Uruguay del GATT (1986-1995), en cuya fase final se priorizó la reciprocidad en las negociaciones con el fin de diseñar marcos normativos homogéneos que evitaran las fragmentaciones e ineeficacia de las reglas.

<sup>12</sup> Tales como tiempos más flexibles para completar el Programa de Liberalización Comercial, un mayor número de productos en las listas de excepción a la liberalización intrarregional o normas de origen más flexibles. Una vez concluido el Programa de Liberalización Comercial, Paraguay y Uruguay también obtuvieron concesiones transitorias en el marco del régimen de adecuación a la unión aduanera y del proceso de implementación del arancel externo común.

<sup>13</sup> En el período de transición hacia la unión aduanera, aumentaron considerablemente los flujos comerciales intrazona, se redujeron las barreras arancelarias y para-arancelarias y los países miembros se convirtieron en importantes receptores de capital extranjero. Transcurrida la etapa de transición, se da inicio a la segunda etapa de la evolución del MERCOSUR, entre 1995 y 1998, que Bouzas (2001) denominó como la “época de oro para los mercados”. Esta etapa se caracteriza por el aumento exponencial de los flujos comerciales intrazona y extrazona, así como por el mantenimiento de las corrientes de inversión extranjera. El punto de partida se fija en diciembre de 1994, momento en que los Estados partes suscribieron el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, comúnmente denominado “Protocolo de Ouro Preto”, que consagró la personalidad jurídica internacional del MERCOSUR; estableció sus órganos definitivos y determinó el sistema de solución de controversias. El carácter inter-gubernamental que se le

la crisis que tendría lugar a partir de 1999, la concomitante expiración del régimen de adecuación a la unión aduanera, y la sucesiva postergación de su perfeccionamiento revelaron que la apertura comercial no fue suficiente para consolidar el crecimiento económico equilibrado de todos los países miembros. Si bien es cierto que la ampliación del mercado promueve economías de escala e inversiones, existen muchos otros factores vinculados a las asimetrías estructurales o de políticas públicas que, si lo que se quiere es un MERCOSUR comprometido con objetivos de desarrollo, su tratamiento mediante verdaderas políticas correctivas resulta imprescindible.

#### **Una política de solidaridad regional<sup>14</sup> en construcción (2003-2014)**

Así como a inicios de la década de los '90, una ola de presidentes latinoamericanos adoptó los principios del neoliberalismo para sus programas de gobierno, en el nuevo milenio, otra ola de presidentes, de izquierda y centro-izquierda, buscó desandar los elementos nodales del modelo hegemónico de la década pasada, lo que llevó a Santos (2004) a catalogar al siglo XXI como el “siglo de Nuestra América”.

En este sentido, tal como hemos mostrado en un estudio anterior (Granato, 2015), la convergencia de las políticas externas de Brasil y de Argentina durante los gobiernos petistas de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) y Dilma Rousseff (2011-2014; 2015) y los gobiernos kirchneristas de Néstor

imprimió a la arquitectura institucional encontró fundamento tanto en el “espíritu” preponderantemente comercial del bloque, como en la decisión de los principales socios de ceder muy escasas parcelas de su autonomía de decisión. Asimismo, por otro lado, también fue aprobado el Arancel Externo Común que, en 1995, llegaría a abarcar el 85% del intercambio comercial, y que permitía avanzar con la constitución de la unión aduanera.

<sup>14</sup> Cabe aclarar que el término “política de solidaridad”, o simplemente “solidaridad” ha sido ampliamente utilizado por los presidentes Kirchner y Lula en sus discursos, al hacer referencia a la necesidad de tratamiento de las asimetrías y desigualdades presentes en el MERCOSUR, pasando a integrar la retórica política integracionista a partir de 2003 (Granato, 2015).

Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011; 2011-2015), en relación con la revitalización del proceso de integración mercosureño derivó, entre otros aspectos, en reconocer la necesidad del tratamiento de las asimetrías entre los países del bloque y a diseñar e implementar una política en ese sentido. Es dable destacar que el compromiso inicial con la integración regional sostenido por el gobierno del presidente Lula, desde su asunción en enero de 2003, ha resultado decisivo en ese sentido (García, 2010).

Con la asunción del presidente Kirchner en mayo de 2003, el núcleo básico de aglutinación argentino-brasileño retomará un intenso diálogo político que colocará la “piedra fundamental” para dar comienzo al proceso de reactivación y fortalecimiento del MERCOSUR en un marco de “integración pos-neoliberal”,<sup>15</sup> bajo los factores estructurales del desarrollo, la igualdad y la autonomía, que explican el ideal unificador de América Latina (Paradiso, 2008). A través del Consenso de Buenos Aires de octubre de 2003,<sup>16</sup> Argentina y Brasil se encaminaron a construir una visión común del escenario internacional, de las posibilidades de acción, como así también una asociación bilateral que, considerando las asimetrías existentes en el MERCOSUR, promueva un cierto equilibrio de costos y beneficios en el ámbito del mismo (Granato, 2015).

En el ámbito del sistema multilateral de comercio, así como en la Ronda Uruguay, el concepto dominante fue el principio de reciprocidad de derechos y obligaciones. A partir de la Ronda de Doha (OMC), iniciada en 2001, comenzará a considerarse prioritaria la reducción de las asimetrías

<sup>15</sup> Vinculamos esta expresión con un modelo de integración superior al modelo abierto a los mercados, asociado al paradigma neoliberal de los años 90.

<sup>16</sup> Producto de una reunión de trabajo entre los presidentes Kirchner y Lula, que tuvo lugar en Buenos Aires, el 16 de octubre de 2003, se firmaron una serie de instrumentos y acuerdos bilaterales, entre los que se destaca el llamado “Consenso de Buenos Aires”. El texto del Consenso, a través de sus 21 puntos, reafirma, en esencia, el papel de la alianza estratégica de ambos países para la reconfiguración de un nuevo proceso de integración que considere los fuertes desequilibrios y desigualdades regionales y respete la diversidad de territorios.

entre los países miembros. En tal sentido, la Declaración Ministerial de Doha retomó los conceptos de “trato especial y diferenciado” y de “reciprocidad asimétrica”, reconociendo la necesidad de impulsar determinadas excepciones, exenciones y flexibilidades para los países en desarrollo.

En respuesta a la nueva realidad política favorecida por los presidentes Lula y Kirchner, quienes alzaron el valor de la cohesión a través del reconocimiento de la necesidad de una estrategia de solidaridad regional, y desde un punto de vista más amplio, como reflejo del devenir en la concepción y tratamiento de las asimetrías en el ámbito de las relaciones económicas internacionales, en el marco de la Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común<sup>17</sup> y Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR,<sup>18</sup> que tuvo lugar en Asunción en junio de 2003, la Delegación de Brasil presentó la propuesta “Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Común – Objetivo 2006”, que contemplaba los programas: Político, Social y Cultural; Unión Aduanera; Base para el Mercado Común; y Nueva Integración.

En la Cumbre de Montevideo, en diciembre de ese mismo año, la referida propuesta fue aprobada bajo el nombre de “Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006”, abriendo camino para avanzar en la creación de un espacio de integración social y productiva, y en el desarrollo de una agenda común que contemplara el problema de las asimetrías entre los países del bloque y su tratamiento.<sup>19</sup> Asimismo, cabe aclarar que este avance guarda relación también con la disconformidad que

<sup>17</sup> El Consejo es el órgano superior del bloque, abocado a las tareas de conducción política del mismo.

<sup>18</sup> En adelante, para referirnos a estos encuentros lo haremos genéricamente como “Cumbres del MERCOSUR”.

<sup>19</sup> De hecho, en la citada Cumbre, también se aprobaron la Decisión CMC N° 28/03, que establece que el MERCOSUR impulsará en todas las negociaciones externas, con terceros y agrupaciones de países, la obtención de un tratamiento diferenciado para Paraguay, conforme su condición de economía menor y de país sin litoral marítimo; la Decisión CMC N° 29/03 que establece un régimen de origen diferenciado con miras a facilitar al Paraguay la ejecución de una política de industrialización orientada a la exportación; y la Decisión CMC N° 32/03 que establece instrumentos de políticas comerciales diferenciados para Paraguay y Uruguay.

Uruguay y Paraguay venían expresando a propósito de los resultados que las crecientes asimetrías habían provocado en sus economías.

Los países que forman parte del MERCOSUR tienen diferencias importantes en el tamaño o dimensión económica, el grado de desarrollo, la población y el tamaño del mercado de cada uno. De acuerdo al producto bruto interno, a la población y al territorio, Uruguay y Paraguay son claramente los socios menores. Por otra parte, también encuentran expresión otras diferencias de tipo político y regulatorio, como la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas y en especial las políticas de incentivos. Cada socio tiene sus propias políticas de promoción de inversiones, de apoyo a sectores productivos y a las exportaciones, lo cual altera aún más las condiciones de competencia entre las empresas, según se ubiquen en un país o en otro. Asimismo, si bien en líneas generales es posible afirmar que el desempeño comercial del bloque, en el período estudiado, ha sido positivo, también debemos asumir que la evolución del comercio intrarregional registró una tendencia favorable a Brasil y Argentina, en desmedro de Paraguay y Uruguay.<sup>20</sup>

De esta forma, instaurado el tema de las asimetrías en la nueva agenda del MERCOSUR, a través del ya mencionado Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006, con el objeto de promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, favorecer la cohesión social y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional del bloque, el Consejo del Mercado Común creó, mediante las Decisiones Nros. 45/04 y 18/05, el FOCEM,<sup>21</sup> es decir, el primer mecanismo de transferencia de recursos, que deberá financiar los programas de convergencia estructural,<sup>22</sup> de desarrollo de

<sup>20</sup> Para ampliar estas informaciones, ver SELA (2014); BID/INTAL (2014).

<sup>21</sup> El primer Reglamento del FOCEM fue aprobado mediante Decisión CMC N° 24/05, de carácter transitorio. El Reglamento definitivo, que fuera elaborado en base a la experiencia adquirida en el período 2007-2010 con la implementación de los proyectos piloto, fue aprobado mediante Decisión N° 01/10.

<sup>22</sup> Incluye proyectos que contribuyan al desarrollo y ajuste

la competitividad,<sup>23</sup> de cohesión social<sup>24</sup> y de fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración.<sup>25</sup>

Esta herramienta fue planificada y aprobada con un claro sentido compensatorio y redistributivo en favor de los países más pobres, siendo que el 70% de los aportes de carácter contributivo (no reembolsables) deberán provenir de Brasil, el 27% de Argentina, el 2% de Uruguay y el 1% de Paraguay, porcentajes establecidos teniendo en cuenta la media histórica del producto bruto interno de los Estados integrantes. En igual sentido, los fondos serán destinados a los beneficiarios de acuerdo con el siguiente criterio: 48% para Paraguay, 32% para Uruguay, 10% para Argentina y 10% para Brasil. Es este sentido compensatorio y redistributivo lo que otorga el carácter solidario a esta herramienta, que, en contraste con las contribuciones de institucionales multilaterales tales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, permite fortalecer el compromiso con el proceso de integración, especialmente de parte de aquellos países que tienen menos potencial para obtener los beneficios emergentes de tal proceso (Botelho, 2013; Souza; Oliveira; Gonçalves, 2011).

De forma complementaria a la aprobación y puesta en marcha del FOCEM, el Consejo Mercado Común aprobó la Decisión N° 34/06, que contiene las Directrices para un Plan para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR.

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.

<sup>23</sup> Prevé proyectos que contribuyan a la competitividad en el ámbito 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.

<sup>24</sup> Incluye proyectos que contribuyan 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.

<sup>25</sup> Contempla proyectos que atiendan la mejora de la estructura institucional del MERCOSUR y su eventual desarrollo.

SUR, y la Decisión N° 33/07, que encomienda la elaboración del Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR, basado en los principios de solidaridad, complementariedad, adicionalidad y buenas prácticas.<sup>26</sup> El objetivo era que el mencionado plan pudiera articularse con el FOCEM; con programas de cooperación; con mecanismos para facilitar la integración y complementación de los sectores productivos en el MERCOSUR; con programas de inversión compartida (*joint venture*); y con programas de promoción comercial conjunta.<sup>27</sup> Asimismo, en el “Programa de Consolidación de la Unión Aduanera”, aprobado mediante Decisión CMC N° 56/10, también fue incluida una cláusula de fortalecimiento de los mecanismos para la superación de las asimetrías en el bloque.

A pesar del esfuerzo revelado por los instrumentos normativos antes mencionados, la agenda relacionada con las asimetrías estuvo, en el período de estudio, mayormente determinada por cuestiones coyunturales, que por una estrategia sostenible de largo plazo para reducir disparidades. Asimismo, la ausencia de esta estrategia de largo plazo se articula también con el peso relativo de los fondos.

Si bien desde el punto de vista teórico podemos sostener que esta herramienta solidaria para la reducción de asimetrías reviste un gran avance en función del “cambio” en el modelo de integración operado a partir de 2003, parece claro que el impacto real del FOCEM debe evaluarse en relación al presupuesto anual que asciende a los 127 millones de dólares,<sup>28</sup> y de

<sup>26</sup> La identificación de los objetivos deberá basarse en los siguientes pilares temáticos: acciones para el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo; acciones de apoyo a la competitividad de las economías menores; acceso a los mercados regionales y al resto del mundo, y marco institucional.

<sup>27</sup> La Decisión CMC N° 33/07 fue derogada por la Decisión N° 13/11, la cual crea el Grupo de Trabajo para la superación de las asimetrías, dependiente del Grupo Mercado Común, que se encargará de elaborar una propuesta que incluya, entre otros elementos, iniciativas de análisis sistemático para la superación de las asimetrías, que contemplen la interacción entre el sector público y el académico.

<sup>28</sup> El Fondo se inició con un total de aportes que alcanzaba los 100 millones de dólares anuales, y a partir de 2013, con el ingreso de Venezuela, pasó a constituirse con el total

las características de los proyectos aprobados.

En relación a la primera cuestión, Berrettoni (2013) expresa que la no actualización del valor nominal de los aportes de los socios del FOCEM, junto con la revaluación de las monedas (inflación o aumento de los costos, en dólares) hizo que la incidencia de los fondos estructurales para atender los problemas de asimetrías se haya vuelto menos importante, al menos en términos relativos. Asimismo, según el autor, la inflación en dólares no sólo produjo un impacto negativo sobre la importancia relativa de los fondos, sino también tuvo consecuencias directas sobre los proyectos en marcha, dado que, en algunos casos, tuvieron que ser reformulados a efectos de solicitar más recursos para poder ejecutarlos (Berrettoni, 2013).

En referencia al segundo aspecto mencionado, el de las características de los proyectos aprobados, podemos expresar que 20 de los proyectos pertenecen al Programa de Convergencia Estructural, vinculados a construcción y rehabilitación de calles, ferrovías, líneas de transmisión eléctrica, sistemas de agua potable y saneamiento básico, entre otros; 11 pertenecen al Programa de Desarrollo de la Competitividad, vinculados al apoyo a las pequeñas y medianas empresas, fomento de cadenas productivas y asociatividad microempresarial, apoyo a la investigación, apoyo al control de la fiebre aftosa en la región, entre otros; 9 forman parte del Programa de Cohesión Social, vinculados a apoyo a poblaciones vulnerables en las regiones de frontera, inserción laboral y promoción económica, acceso a vivienda para comunidades de bajo ingreso, entre otros; y los 4 restantes pertenecen al Programa de Fortalecimiento Institucional vinculados a la construcción de base de datos del Arancel Externo Común, construcción de base de datos jurisprudencial para el MERCOSUR, sistema de promoción y protección de los derechos humanos, entre otros.<sup>29</sup>

antes mencionado.

<sup>29</sup> Los proyectos aprobados responden a las Decisiones CMC Nros. 08/07, 07/08, 08/08, 09/08, 10/08, 11/08, 02/09, 02/10, 03/10, 04/10, 05/10, 06/10, 07/10, 08/10, 09/10, 51/10, 52/10, 02/11, 23/11, 01/12, 06/12, 30/12, 42/12,

De lo anterior se desprende que el 86% de los recursos fueron asignados a proyectos de convergencia estructural, 4,7% a proyectos de desarrollo de la competitividad, 6,2% a proyectos de cohesión social y 0,1% a proyectos de fortalecimiento institucional. A su vez, la mayor parte de los proyectos de convergencia estructural se vinculan con infraestructura, dado que es la reducción de las deficiencias de infraestructura entre las regiones y los Estados lo que puede tornar menos asimétricas las condiciones de atracción de inversiones. A pesar de esto, debemos registrar también la falta de criterios o directrices para resolver las disparidades a nivel subnacional, o sea al interior de los Estados, lo que debilita considerablemente el alcance de este instrumento. En un contexto de profundas desigualdades al interior de los Estados, el FOCEM debería contemplar parámetros o reglas para la distribución regional de los recursos, independientemente de que la asignación sea efectuada por país.

En términos de recursos, el monto total de las contribuciones recibidas por el FOCEM desde su conformación asciende a 751 millones de dólares, de los cuales 631 millones corresponden a contribuciones regulares de los Estados partes, y 120 millones a contribuciones voluntarias realizadas por Brasil. En lo que respecta al uso de esos recursos, 448 millones de dólares han sido desembolsados a proyectos aprobados (lo que representa un 60% de los aportes recibidos) y 3,8 millones han sido utilizados para financiar los gastos de funcionamiento de la Unidad Técnica FOCEM desde su puesta en funcionamiento en el año 2007 (lo que representa apenas el 0,5% del total de las contribuciones recibidas) (CRPM, 2013).

En tanto, la cartera de proyectos del FOCEM cuenta, según datos actualizados al año 2013, con 44 proyectos aprobados por un valor de 1.415,6 millones de dólares, de los cuales 982,5 millones corresponden a recursos aportados por

43/12, 44/12, 45/12, 04/14, 09/14, 10/14 e 33/14. Para un detalle de cada uno de los proyectos, véase el portal oficial de FOCEM en <<http://www.mercosur.int>>.

el Fondo. Asimismo, el 65,6% de dichos recursos corresponden a proyectos de Paraguay y 23,8% a proyectos de Uruguay, concentrando, entre ellos, casi el 90% del total de los recursos asignados por el FOCEM, en el período 2007-2013 (CRPM, 2013). Ello refleja, de alguna manera, la impronta redistributiva que el bloque adquirió desde la puesta en marcha del FOCEM, poniéndose en práctica la política de solidaridad consagrada en los lineamientos estratégicos integracionistas impulsados en el período de estudio.

Según surge del estudio de Botelho (2013), el FOCEM se tornó significativo en relación al producto bruto interno de Paraguay, su principal beneficiario, y al de Brasil, proveedor de ayuda al desarrollo y principal contribuyente. Si consideramos que, a pesar de la suspensión de Paraguay en la Cumbre del MERCOSUR, que tuvo lugar en la ciudad de Mendoza, Argentina, en noviembre 2012, se garantizó la continuidad de los aportes de FOCEM a ese país.<sup>30</sup> Ello nos permite dimensionar el costo que hubiera representado para Paraguay salir o ser expulsado del esquema integracionista, lo que termina reforzando la premisa de Schmitter (2007) acerca de que cuanto mayor sea el número de instituciones creadas, mayor será la pérdida de beneficios en los casos mencionados.

En suma, en función de lo discutido, podemos concluir que el FOCEM se ha erguido en poco tiempo como el más importante instrumento para hacer frente a las asimetrías entre los Estados partes del MERCOSUR, así como una relevante fuente de financiamiento para proyectos de impacto en la región. Si bien el impacto real de esta estrategia de solidaridad regional deberá evaluarse con el correr del tiempo – dado que la misma involucra procesos que maduran en períodos relativamente extensos –, no debemos dejar de resaltar los problemas que los Estados partes enfrentan para la corrección de las asimetrías del bloque.

<sup>30</sup> En la citada Cumbre, los primeros mandatarios – incluido el de Venezuela, cuyo ingreso al bloque ya se encontraba perfeccionado – también aprobaron la Decisión N° 40, mediante la cual se dispuso el adelantamiento de los trabajos de evaluación de la efectividad de los Programas del FOCEM, así como la conveniencia de su continuidad, conforme lo estipulado en la Decisión CMC N° 18/05.

## La integración productiva en el MERCOSUR

Además del FOCEM, es posible afirmar que también existen otras acciones que abonan al proceso de reducción de asimetrías en el bloque. Nos referimos, principalmente, a la cuestión de la integración productiva, la que, en el marco del período 2003-2014, ganaría espacio debido a dos grandes consensos. El primero de ellos hace referencia a la premisa de que los procesos de complementación productiva y la conformación de eventuales cadenas regionales de valor requieren, para su desarrollo, mecanismos de coordinación gubernamental que puedan aprovechar las potencialidades del mercado ampliado. Derivado de lo anterior, el segundo punto se refiere a que el MERCOSUR debe tener como prioridad administrar los problemas de asimetría competitiva entre sus países miembros y que, en este marco, la complementación productiva y la cooperación inter-empresarial, entendidos en este trabajo como bienes públicos regionales necesarios del proceso de integración, podrían favorecer la creación de ventajas dinámicas, y hacer más equitativa la distribución de los beneficios potenciales del mercado ampliado.

Como ya hemos mencionado anteriormente, el estímulo a la profundización de un proceso de desarrollo industrial aparecía como el tema central en el proceso integracionista iniciado entre Argentina y Brasil en 1985. Ya en el siglo XXI, y particularmente a partir del ya mencionado Consenso de Buenos Aires de 2003, la cuestión de la complementación productiva afirmó su importancia en el debate regional.

La integración productiva adquirió un lugar central en las agendas de la XXX Cumbre del MERCOSUR (Córdoba, julio de 2006) y de la I Cumbre Social del MERCOSUR (Brasilia, diciembre de 2006). Las declaraciones oficiales que surgieron de ambas instancias reflejaron el compromiso con un proyecto de integración productiva regional, con énfasis en el desarrollo de cadenas productivas de las Pequeñas y Medianas Empresas (Pyme), y en

la participación de empresas de los países de menor desarrollo relativo. Con estos fines, se instruyó a los ministros de las áreas respectivas para desarrollar un Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional.

Mientras que, en 2007, se profundizó la conciencia de la necesidad de elaborar un programa de integración productiva que promoviera el desarrollo de cadenas de valor regionales y la competitividad y complementariedad de las Pyme, en 2008, se avanzó firmemente con la creación del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR y el Grupo de Integración Productiva, así como del Fondo MERCOSUR de Apoyo a las Pyme, adoptados mediante Decisiones CMC Nros. 12/08 y 13/08, respectivamente. Mientras que el Programa tendrá por cometido el fortalecimiento de la complementación productiva de las empresas del bloque – con énfasis en la Pyme – y el incremento de la competitividad de diferentes sectores de los Estados partes, el Grupo será el encargado de coordinar y ejecutar dicho Programa, promoviendo propuestas y acciones concretas a través de instrumentos de carácter horizontal y sectorial.

Entre las acciones propuestas en el nivel horizontal, podemos mencionar la cooperación entre los organismos y entidades nacionales, haciendo hincapié en la articulación de instrumentos destinados al desarrollo productivo y la complementación en investigación y desarrollo y transferencia de tecnología; la creación del Programa Regional de Capacitación de Recursos Humanos, dirigido tanto al sector público como al privado; la instalación del Observatorio Regional Permanente sobre Integración Productiva, para la elaboración de diagnósticos sectoriales a nivel regional; y, finalmente, la articulación de alternativas de financiamiento con el FOCEM, con el Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pyme, y con otros fondos tanto de carácter nacional o regional, tales como el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) o el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

Entre las acciones propuestas en el nivel sectorial, podemos mencionar la articulación con el Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR<sup>31</sup> y con otras formas de cooperación dentro de sectores seleccionados,<sup>32</sup> promoviendo proyectos específicos de *joint venture*, de integración fronteriza y de alianzas para exportación, entre otros. De esta forma, se dio comienzo a varias iniciativas de integración productiva, algunas bilaterales y otras multilaterales, en sectores como petróleo y gas,<sup>33</sup> automotriz,<sup>34</sup> aeroindustrial, metal mecánica y metalúrgica, naval, energías alternativas, productos fitosanitarios, sanidad animal, madera y muebles, integración de las cadenas productivas del turismo<sup>35</sup> e industria vitivinícola.<sup>36</sup>

El impacto real de estas iniciativas sobre la formación de cadenas regionales de valor deberá evaluarse con el correr del tiempo, toda vez que, no sólo se trata de procesos que maduran en períodos relativamente extensos, sino que también los recursos afectados pueden, eventualmente, resultar insuficientes, o el conjunto de las inversiones intrarregionales (en caso de existir) poseer un escaso componente de complementación dentro del MERCOSUR, así como los mecanismos de coordinación entre los agentes privados pueden fortalecerse o debilitarse conforme a una gran variedad de factores.

Por último, como reflejo de la importancia

<sup>31</sup> Este Programa fue creado por Decisión CMC N° 23/02, a propuesta del Subgrupo de Trabajo N° 07 (Política Industrial), para promover un espacio de deliberación donde los actores productivos (empresarios, trabajadores y entidades empresariales y sindicales) y los gobiernos de los Estados partes del bloque pudiesen intercambiar visiones y experiencias acerca de los problemas, oportunidades y desafíos para alcanzar la complementariedad y especialización de las cadenas de valor a nivel regional.

<sup>32</sup> Por ejemplo, el caso del régimen para la integración de procesos productivos en varios Estados partes del MERCOSUR con utilización de materiales no originarios (Decisión CMC N° 03/05).

<sup>33</sup> En este caso, encontramos el Programa de Desarrollo de Proveedores para el Sector de Petróleo y Gas.

<sup>34</sup> En este sector, podemos mencionar el Programa de Intensificación y Complementación Automotriz.

<sup>35</sup> En este caso, registramos el Programa de Integración de las Cadenas Productivas relacionadas con el Turismo.

<sup>36</sup> Para ampliar informaciones, ver AECID (2010).

atribuida por los países miembros a la cuestión de la integración productiva, mediante Decisión CMC N° 67/12, fue aprobada la creación del Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del MERCOSUR,<sup>37</sup> cuyo objetivo es el de contribuir al fortalecimiento y la diversificación de la estructura productiva del bloque, promoviendo su competitividad por medio de la implementación de grandes proyectos e iniciativas estructurales, en sectores que serán identificados de común acuerdo, con capacidad de generar impactos económicos sustanciales para el tejido productivo regional. En este sentido, si bien se han planteado las bases políticas y normativas para poner en marcha una reestructuración productiva, en la que todos los países del bloque regional puedan avanzar en la consecución de ventajas productivas dinámicas y de cadenas de valor, creemos que ello sólo será posible a través de una verdadera política de tratamiento de las asimetrías, principalmente las referidas a política económica (crédito, fiscal, incentivos) aún no discutidas, y mucho menos consensuadas, en el ámbito del bloque.

## CONSIDERACIONES FINALES

En épocas de conmemoración de 25 años de vida del MERCOSUR, la experiencia en materia de reducción de asimetrías e integración productiva en el período 2003-2014 nos permite formular posibles respuestas a los interrogantes y objetivos planteados en la introducción del presente trabajo. Si bien, desde un punto de vista macro, la propuesta de ampliar los mercados de consumo, así como las dificultades asociadas a la falta de complementariedad y a las grandes asimetrías que separan a los aparatos productivos, siempre estuvieron, implícita o explícitamente, representadas en el debate regional, será en los últimos diez años que el MERCOSUR instrumentó iniciativas de combate a las asimetrías, así como medidas tendientes a la complementación productiva.

CADERNO CRH, Salvador, v. 29, n. 77, p. 381-394, Maio/Ago. 2016

<sup>37</sup> Reglamentado mediante Decisión CMC N° 34/14.

El MERCOSUR ha demostrado contar con una capacidad de renovación y, en el marco de los lentos pero desafiantes avances experimentados, ha incorporado, como objetivo de la integración, la fijación de bases que permitan instaurar una política de solidaridad que contribuya con el esfuerzo de frenar la heterogeneidad económica y productiva entre sus países miembros, a partir de la implementación de pautas para una distribución más equitativa de los efectos "positivos" y deseados de la integración.

El tratamiento de las asimetrías, así como las medidas de integración productiva que tuvieron lugar en el período de estudio, se inscriben en una nueva visión de la integración que busca contribuir con el fortalecimiento de las capacidades nacionales de los miembros del bloque a partir de la promoción del desarrollo productivo y de la participación social, incluyendo a diferentes actores no gubernamentales en la discusión de las políticas a ser adoptadas.

Si bien esta política de solidaridad regional – así como el propio proceso de integración – está en construcción, lo que redunda en la imposibilidad de expresar una mirada conclusiva del tema que hemos tratado, podemos afirmar que futuros avances en este campo estarán condicionados a la renovación de la voluntad política de los Estados partes para definir una estrategia de largo plazo como factor fundamental para enfrentar los factores estructurales que promueven las asimetrías y la falta de complementación productiva en el MERCOSUR.

Recebido para publicação em 08 de novembro de 2014  
Aceito em 14 de setembro de 2015

## REFERENCIAS

- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID). *La integración productiva en la nueva agenda del Mercosur*. Montevideo: AECID, 2010.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Buenos Aires: BID, 2002.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID); INTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (INTAL). *Informe MERCOSUR n. 19: segundo semestre 2013-primer semestre 2014*. Buenos

Aires: BID: INTAL, 2014.

BEMBI, Mariela; DE ÁNGELIS, Jessica; MOLINARI, Andrea. *Algunas mediciones de integración productiva en el MERCOSUR*. En: REUNIÓN ANUAL DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMÍA POLÍTICA, 47, 2012, [S.I.]. *Analés...* [S.I.]: S.n., 2012. Disponible en: <<http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2012/Bembi.pdf>>. Acceso en: 26 mar. 2015.

BERRETTONI, Daniel. Las asimetrías estructurales en el MERCOSUR: Balance a 20 años de iniciado el proceso de integración. *Relaciones Internacionales*, La Plata, n. 45, p. 1-23, 2013.

BOTELHO, João Carlos Amoroso. The reduction of asymmetries in MERCOSUR as a way of development aid and South-South Cooperation: the case of FOCEM. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, [S.I.], v. 4, n. 1, p. 43-62, 2013. Disponible en: <[http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_14841.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_14841.pdf)>. Acceso en: 30 mar. 2015.

BOTTO, Mercedes. Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del MERCOSUR en perspectiva comparada. *Perspectivas Internacionales*, [S.I.], v. 9, n. 1, p. 10-46, 2013.

BOUZAS, Roberto. Compensating asymmetries in regional integration agreements: lessons from MERCOSUR. En: GIORDANO, P.; LANZAFAME, F.; MAYER-STAMER, J. (Eds.) *Asymmetries in Regional Integration and Local Development*. Washington: IADB, 2005. p. 85-112.

\_\_\_\_\_. El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu? *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 41, n. 62, p. 179-200, jul./set. 2001.

\_\_\_\_\_; VEIGA, Paulo da M. La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el Mercosur. En: MASÍ, F.; TERRA, M. I. (Coord.) *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿impedimento para el crecimiento?* Montevideo: Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2008. p. 131-185.

COMISIÓN DE REPRESENTANTES PERMANENTES DEL MERCOSUR (CPRM). *Informe semestral de actividades de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur - Enero-Junio de 2013*. Montevideo, 2013. Disponible en: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5601/1/cmc\\_2013\\_acta01\\_ane10\\_es\\_di04\\_-informe\\_semestral\\_crpm\\_al\\_cmc\\_-final\\_completo\\_con\\_informe\\_ca.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5601/1/cmc_2013_acta01_ane10_es_di04_-informe_semestral_crpm_al_cmc_-final_completo_con_informe_ca.pdf)>. Acceso en: 26 mar. 2015.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1994.

DURÁN LIMA, José E.; MASÍ, Fernando. *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*. Santiago de Chile: CEPAL: Naciones Unidas, 2007. (Colección Documentos de Proyectos, n. 32).

GARCIA, Marco Aurélio. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. En: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). *Brasil entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010. p. 153-176.

GIORDANO, Paolo; MOREIRA, Mauricio M.; QUEVEDO, Fernando. *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. Documento de divulgación, n. 26. Buenos Aires: BID-INTAL, 2004.

GRANATO, Leonardo. *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris, 2015.

\_\_\_\_\_. Integración para desarrollar la subregión: el combate de las asimetrías en el ámbito del Mercosur (2003-2014). *La revista del CCC*, [S.I.], año 8, n. 21, 2014. Disponible en: <[http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/494/integracion\\_para\\_desarrollar\\_la\\_subregion\\_el\\_combate\\_de\\_las\\_asimetrías\\_en\\_el\\_ámbito\\_del\\_mercosur\\_-2003-2014-.html](http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/494/integracion_para_desarrollar_la_subregion_el_combate_de_las_asimetrías_en_el_ámbito_del_mercosur_-2003-2014-.html)>. Acceso en: 30 mar. 2015.

KOSAKOFF, Bernardo; LÓPEZ, Andrés. América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades. *CGC Georgetown University - Universia*, [S.I.], v. 2, n. 1, p. 18-32, 2008. Disponible en: <<http://docplayer.es/221381-America-latina-y-las-cadenas-globales-de-valor-debilidades-y-potencialidades.html>>. Acceso en: 26 mar. 2015.

LAVAGNA, Roberto. *ARGENTINA BRASIL MERCOSUR: Una decisión estratégica 1986-2001*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

LÓPEZ, Andrés; LAPLANE, Mariano. *Complementación productiva en MERCOSUR: perspectivas y potencialidades*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert Stiftung Representación en Uruguay, 2004. (Series de Documentos sobre el MERCOSUR).

LUCÁNGELI, Jorge. MERCOSUR: progresó la integración productiva. *Revista del CEI - Comercio Exterior e Integración*, Buenos Aires, n. 12, p. 23-39, agosto 2008.

PARADISO, José. Prólogo. En: CALDAS, E. A. P.; GRANATO, L. (Coord.). *Integración Regional Sudamericana Quo Vadis?* Mossoró: Igramol, 2008. p. 10-13.

PORTA, Fernando. Cómo reinserir el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas. *Cuadernos del CENDES*, Caracas, v. 23, n. 63, p. 1-26, dic. 2006.

\_\_\_\_\_. *Integración productiva en el MERCOSUR: condiciones, problemas y perspectivas*. Documento elaborado por el Departamento de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2007. Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1802628>>. Acceso en: 26 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL: Naciones Unidas, 2008. (Colección Documentos de Proyectos).

RAPOPORT, Mario. Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos. *Diplomacia, Estrategia y Política*, Brasilia, n. 10, p. 26-50, oct./dic. 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. Nuestra América: reinventando un paradigma [Fragmentos]. *Revista Casa*, La Habana, n. 237, p. 7-25, 2004.

SCHARPF, Fritz W. Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. En: MARKS, G.; SCHARPF, F.; SCHMITTER, P.; STREECK, W. *Governance in the European Union*. Thousand Oaks (CA): Sage Publications, 1996, p. 15-39.

SCHMITTER, Philippe. *Regional cooperation and region integration: concepts, measurements and a bit of theory*. Conference ECPR Joint Sessions of Workshops, 2007, Helsinki. Disponible en: <<http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposals/eed849f1-d92b-4daf-a3e7-0cf6d1cf7e52.pdf>>. Acceso en: 30 mar. 2015.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA). *Evolución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*. SP/Di nº. 6-14. Caracas: Secretaría Permanente del SELA, 2014. Disponible en: <[http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/09/T023600006054-0-Di\\_6\\_Evolucion\\_MERCOSUR.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/09/T023600006054-0-Di_6_Evolucion_MERCOSUR.pdf)>. Acceso en: 26 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe*. SP-LAPI-ALC- Di No. 12-11-Rev. 1. Caracas: Secretaría Permanente del SELA, 2011. Disponible en: <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/09088.pdf>>. Acceso en: 26 mar. 2015.

SOUZA, André de M. e; OLIVEIRA, Ivan T. M.; GONÇALVES, Samo S. O Fundo de convergência estrutural do Mercosul: agendas e propostas. *Boletim de Economia e Política Internacional*, [S.I.], n. 5, p. 7-16, jan./mar. 2011.

VARSKY, Hugo; GENEYRO, Rubén. La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR. En: CAETANO, G. (Coord.). *MERCOSUR: 20 años*. Montevideo: CEFIR, 2011. p. 261-282.

**MERCOSUR, ASYMMETRIES AND PRODUCTIVE  
INTEGRATION: discussion and balance after 25  
years of the creation of the bloc**

*Leonardo Granato*

The present paper aims to discuss different questions around the theme that refers to asymmetries and how they are treated in Mercosur, as well as its productive issues. With this aim, we performed a historical analysis from the genesis of the bloc until the renewed spirit that emerged after 2003, considering specially the economic paradigms and the developmental models that have exerted influence in the region.

KEYWORDS: Mercosur. Asymmetries. Productive integration.

**MERCOSUR, ASYMÉTRIES ET INTÉGRATION  
PRODUCTIVE: discussion et bilan après 25 ans de  
création du bloc**

*Leonardo Granato*

L'objectif de ce travail est de dicuter les différentes questions concernant le thème des asymétries et de leur traitement au sein du Mercosur ainsi que celui relatif à la question productive. Pour ce faire nous avons fait une rétrospective historique allant de la genèse du bloc jusqu'à un nouvel esprit acquis à partir de 2003, en prenant tout spécialement en considération les paradigmes économiques et les modèles de développement qui ont influencé la région.

MOTS-CLÉS: Mercosur. Asymétries. Intégration Productive.

**Leonardo Granato** – Doutor em Economia Política Internacional (UFRJ). Professor adjunto do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Grupo de Pesquisa/CNPq Núcleo de Estudos Políticos e Administrativos (NEPA). Colaborador dos Grupos de Pesquisa/CNPq Integração Sul: Autonomia e Desenvolvimento (UFRJ) e Geopolítica e Mercosul: a Integração Regional no Sistema-Mundo Contemporâneo (UFPel). Membro do GT sobre Desenvolvimento Regional e Atores Sociais, do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) (2016-2019), e do GT sobre Desafios Teóricos da Integração Regional, do Fórum Universitário Mercosul (FoMerco) (2016-). Docente convidado da Área de Estado e Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), Sede Argentina. Atua principalmente nos seguintes temas: instituições políticas, estratégias de desenvolvimento e políticas públicas, integração regional e sistema internacional. Publicações recentes: *Corrupción y administración pública: medidas preventivas convergentes en América Latina*. Derecho Administrativo, v. 1 (103), p. 111-140, 2016; *Consórcios públicos intermunicipais: características e potencialidades*. Revista de Administração Municipal, v. 1, p. 26-33, 2016; *Teoría de la Autonomía: Aún vigente para analizar los procesos de cooperación y de integración en América Latina?*. Teoría & Pesquisa, v. 25 (1), p. 153-175, 2016.