

Paraguay y Uruguay en el Mercosur, ¿es posible un modelo de convergencia?.

Granja Lorena.

Cita:

Granja Lorena (2010). *Paraguay y Uruguay en el Mercosur, ¿es posible un modelo de convergencia?.* V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/36>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/emPm/dRd>

Paraguay y Uruguay en el Mercosur, ¿es posible un modelo de convergencia?

Área temática: Relaciones Internacionales

Subárea: Globalización e integración.

Lorena Granja (IUPERJ)

lorenagranja@gmail.com

lgranja@iuperj.com.br

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Introducción

El Mercosur se ha enfrentado al problema de las asimetrías desde su creación, sin embargo, los avances de políticas que apunten a este tema específico han sido posteriores ya que, de hecho, al inicio apenas se planteó un tratamiento diferenciado estableciendo plazos para la adopción de las liberalizaciones, haciendo énfasis en la flexibilización y reciprocidad. Esto tiene que ver con la óptica liberal adoptada por los gobiernos en la creación del bloque en el Tratado de Asunción (1991), apostando fundamentalmente a la integración comercial; esta posición se ha venido dejando de lado paulatinamente a medida que ha cambiado el signo ideológico de los diferentes gobiernos, pasando a ser prioritaria la apuesta por un Mercosur más político. A partir del año 2003 cuando se retoma el proceso de integración luego de las crisis (1999, Brasil; 2001, Argentina y 2002, Uruguay) se le intenta dar un giro social a la integración y a la construcción política-institucional, dando más espacios para la discusión del problema de las asimetrías. Sobre todo desde la creación FOCEM¹, el asunto de las asimetrías ha sido recurrente, tanto en los ámbitos de toma de decisiones del bloque como por parte de los diferentes actores implicados en las negociaciones.

Si bien ha habido un sinnúmero de investigaciones sobre el funcionamiento del Mercosur, en nuestra concepción, falta generar trabajos académicos que contribuyan de manera explícita a la creación de posibles líneas de acción a seguir por parte de los países menores, ya que el estudio de éstos ha quedado relegado con relación a la cantidad de estudios existentes sobre los países mayores, o sobre las asimetrías en su conjunto. En este sentido, se crea un espacio sin analizar del Mercosur, que pretendemos contribuir a estudiar. Si bien el presente trabajo es un avance de una investigación más amplia, en el transcurso de ésta, esperamos se generen resultados importantes para los tomadores de decisión sobre las posibles acciones conjuntas de ambos países. Con relación a esto, uno de los avances que pretendemos generar en materia metodológica, acabada la investigación, es la creación de un modelo de políticas regionales convergente aplicado a estudio de caso comparado. A este respecto, este trabajo intenta dar el primer paso en la identificación de los problemas comunes de ambos países que servirá como insumo para la creación del modelo propuesto.

En primer lugar, se hace un breve repaso del abordaje del problema de las asimetrías por diferentes estudios académicos. En segundo, nos focalizamos en el tratamiento de las asimetrías en el Mercosur. Por último, se intentan delinear posibles aspectos estratégicos que serían plausibles de ser tenidos en cuenta para la elaboración de una política exterior regional convergente entre Paraguay y Uruguay con el fin de tratar el problema de las asimetrías de forma conjunta.

1. Las asimetrías en el Mercosur, un tema recurrente.

Las asimetrías entre los países del Mercosur son uno de los mayores desafíos para la integración regional y para el funcionamiento del bloque. Estas asimetrías han sido

¹ Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur creado por la decisión del Consejo Mercado Común (CMC) n° 45/04, regulado por las decisiones CMC n° 18/05 y n° 24/05, operativo desde el 2006.

objeto de muchos trabajos académicos desde que, tanto la disciplina de Ciencia Política como la de Relaciones Internacionales, tomaron el tema de la integración regional en el Cono Sur como objeto de estudio. Asimismo, el análisis de las asimetrías ha sido tratado directamente por los protagonistas dentro de los ámbitos institucionales mercosureños y por cada uno de los diferentes gobiernos implicados. Dentro de los trabajos académicos, son de destacar los análisis que han hecho estudiosos provenientes de los países socios del Mercosur, aunque también hay un acervo de documentos provenientes de académicos destacados de Europa y Estados Unidos; éstos se centran, sobretudo, en las comparaciones de los procesos de integración latinoamericana y europeo y en las relaciones exteriores del bloque. Además, también se destacan trabajos realizados en conjunto por instituciones académicas de distintos países miembros del Mercosur, que constituyen un ejemplo de cooperación en la materia.

La revisión de la literatura especializada nos acerca a una tipología de diferentes tipos de asimetrías. Por un lado, encontramos las *asimetrías estructurales* y, por otro, las *asimetrías políticas*. Las primeras se refieren a la diferente capacidad de los países de beneficiarse de los efectos de la integración, en función del tamaño de su economía, de los diferentes niveles de desarrollo, el acceso a la infraestructura, las condiciones geográficas, económicas y sociales de sus sistemas productivos, etc. Mientras que las asimetrías políticas se refieren a las diferencias en el carácter de las políticas públicas, tales como diferentes capacidades y preferencias de provisión estatal de servicios públicos, programas de promoción de inversiones y de exportaciones; incentivos a la competitividad productiva, distintos tipos de incentivos fiscales y subsidios directos o indirectos (Bouzas, R., 2001; Giordano, P. *et.al.*, 2004; ALADI y otros, 2005). Estas asimetrías derivan en problemas de cooperación y convergencia entre las políticas de cada uno de los países, mientras que las estructurales derivan en problemas de adaptación a las políticas comunes ya que la capitalización de los beneficios también es en forma asimétrica. Ambos tipos de asimetrías generan problemas para la integración efectiva y el funcionamiento eficiente del bloque.

En este sentido, la experiencia demuestra que el impacto de las asimetrías puede retardar el proceso de integración. A este respecto, Sanguinetti, P. (2006) considera que la integración comercial por sí sola no asegura la convergencia entre países con niveles de desarrollo dispares. Asimismo, el proceso de liberalización sin más, no siempre implica beneficios para las economías menores, sobre todo en lo que tiene que ver con los costos de comercio y la reducción de la concentración de las industrias con mayor valor agregado. En el mismo sentido, el documento de ALADI, etc. (2005:3) establece que los procesos de integración sudamericana no consiguieron acelerar el crecimiento económico de las economías menores, ni la reducción de las asimetrías. Y considera que ésta última es una *condición necesaria* para la profundización de los procesos de integración, así como para su legitimidad y consolidación. Las diferentes capacidades de las economías pequeñas y de menor desarrollo relativo de apropiación de los beneficios de la integración, derivan en una serie de dificultades en la explotación de las economías de escala, en los efectos de las aglomeraciones y en la atracción de inversión extranjera.

Si observamos en primer lugar las *asimetrías estructurales*, encontramos que Brasil concentra más del 70% de la población, territorio y PBI del bloque. La brecha con Paraguay y Uruguay en este sentido es enorme, ya que ambos países no llegan al 5% de

la población y territorio total del bloque, y tienen menos del 3% del PBI total (ver cuadro 1). Asimismo, estas asimetrías no han sido reducidas desde 1991, por el contrario, en algunos casos, se han acentuado. Únicamente Argentina ha aumentado su participación en el PBI del bloque desde 1991, en aproximadamente 2%; Brasil ha disminuido esta participación también en el orden del 2%, mientras que el resto de los países ha tenido una baja caída en la participación dentro del PBI del bloque. Además, Argentina y Uruguay han disminuido su parte en la población total, mientras que Paraguay y Brasil continúan con una tendencia de crecimiento poblacional. Esto puede estar influyendo en la diferencia de PBI *per cápita*² con respecto a la media del Mercosur, dónde la notoria supremacía de Brasil disminuye, dejando mejor posicionados a Argentina y Uruguay desde el inicio del período.

Cuadro 1. Distribución por países de población, territorio, PBI y PBI *per cápita* como porcentaje del total en el Mercosur.

	Población		Territorio	PBI		PBI <i>per cápita</i>	
	1991	2008		1991	2008	1991	2008
Argentina	17,4	16,5	23,4	19,7	21,8	124	136
Brasil	78,7	79,6	71,6	77,4	75,4	108	99
Paraguay	2,3	2,6	3,4	1,2	1,1	58	45
Uruguay	1,6	1,3	1,5	1,7	1,6	111	120

Fuentes: Elaboración propia en base a Gonçalves, S. et.al. (2010) y Terra, M. I. (2008).

El estudio sobre las asimetrías en el Mercosur desarrollado por el IPEA³ (Gonçalves, S. et. al. 2010) también hace un análisis de las asimetrías a nivel subregional, ya que entienden que es importante considerar las diferencias entre subregiones dentro de los países del bloque.

Las asimetrías estructurales evidencian un problema aún mayor en lo que tiene que ver con las posibles políticas para su superación. Según Giordano, P. et. al. (2004:16) las políticas de convergencia estructural deben ser capaces de sortear efectivamente el hecho de que los países más grandes (según el tamaño del territorio y economía – medido por el PBI anual– Brasil y Argentina) son los más desiguales en términos de riqueza (medido por el PBI *per cápita*)⁴. En este sentido, la experiencia de la Unión Europea⁵ nos refleja que se pueden crear políticas de convergencia estructural efectivas conjugando tamaño y riqueza (que afecta a Paraguay y Uruguay) con políticas de reducción de asimetrías a nivel subregional (que afecta, principalmente a Argentina y Brasil). Sin embargo, los autores señalan que “una opción de este tipo no resolvería la restricción presupuestaria determinada por el hecho de que el país grande no es el más

² Medido en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), y como porcentaje de la media del Mercosur.

³ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

⁴ Si bien Argentina es el país que tiene el PBI *per cápita* más alto (como porcentaje de la media de PBI del Mercosur), si atendemos a los indicadores de desarrollo humano y desigualdad para el año 2007, vemos una clara disminución del peso de los países mayores del Mercosur en el total del bloque. Argentina, IDH: 0,866; Gini: 50. Brasil, IDH: 0,813; Gini: 55. Paraguay, IDH: 0,761; Gini: 53,2. Uruguay, IDH: 0,865; Gini: 46,2. Como vemos, Paraguay continúa teniendo un lugar rezagado, mientras que Uruguay mejora su posición (Gonçalves, S. et.al., 2010:16).

⁵ Tal como el Fondo de Cohesión de la UE

rico y que los más *ricos* de la región no son *realmente* ricos para financiar políticas de este tipo.” [sic]

Estas asimetrías determinan mayores desigualdades en la apropiación de los beneficios de la integración económica por parte de cada uno de los Estados miembros. En este sentido, es relevante destacar la posición de Giordano, P. *et.al.* (2004) que establece que según la teoría de la *discriminación comercial* no existen garantías de que los beneficios de la integración sean apropiados de manera natural y equilibrada entre países con tantas disparidades estructurales. Esto depende, más específicamente, de:

... los efectos netos de creación y desvío de comercio determinados por la convergencia ascendente o descendente hacia el AEC⁶ o, de manera más general, por la distribución de los costos de eficiencia generados por las preferencias comerciales. En un marco analítico más complejo, la integración regional 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 cápita* y alimentan disparidades regionales iniciales (Giordano, P. *et.al.* 2004:2).

Por otro lado, el autor señala que la superación de asimetrías estructurales debería darse por una efectiva integración de las economías menores y regiones menos desarrolladas de los países mayores en el mercado común a través de la expansión de los flujos de comercio, la eliminación de las tarifas no arancelarias, la convergencia en materia aduanera, la profundización de las políticas de acceso a crédito e incentivos fiscales; acompañadas de políticas nacionales de cada uno de los países comprometidas con la mejor inserción y profundización del mercado común (Giordano, P. *et.al.*, 2004:18).

En lo que respecta a las relaciones comerciales entre los países, estas asimetrías se pueden identificar en el diferente grado de dependencia de cada uno con relación al bloque. Según el estudio de IPEA (Gonçalves, S. *et.al.*, 2010:20), en la década pasada las exportaciones de Uruguay hacia el Mercosur representaban más del 50% del total exportado en los años 1997 y 1998, porcentaje que fue disminuyendo en los años siguientes hasta alcanzar poco más del 20% del total exportado en el año 2005 y no superan el 30% hasta el 2008. Por su parte, Paraguay alcanzó su mayor porcentaje de exportaciones hacia el Mercosur en el año 2000, con más del 60% del total exportado, este porcentaje se ubicó siempre por encima del 50% hasta el 2006, mientras que en 2008 se ubicó en 48,7%. Argentina, siempre tuvo esta tasa de exportaciones al Mercosur en relación al total exportado por debajo del 40%, ubicándose en el 2008 apenas por encima del 20%. Mientras que Brasil siempre ha tenido tasas por debajo del 20%, y en el 2008 se encontraba apenas por encima del 10%.

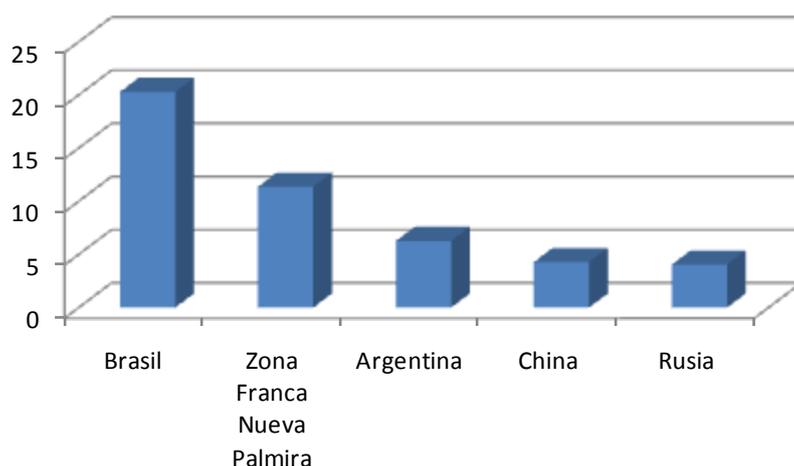
Asimismo, los cinco principales destinos de exportación de Uruguay (ver gráfico n°1) en el año 2009 fueron Brasil (20,3%), la Zona Franca de Nueva Palmira (11,3%)⁷, Argentina (6,3%), China (4,3%) y Rusia (4%). Cabe resaltar que la participación de Argentina como destino de las exportaciones uruguayas en el 2009 se redujo de 8% en

⁶ Arancel Externo Común

⁷ La Zona Franca es un régimen especial con un territorio delimitado (próximo a puertos o aeropuertos) donde hay exoneración de impuestos para los establecimientos industriales que elaboran productos de procedencia extranjera y deben emplear al menos 75% de personal nacional. En la Zona Franca de Nueva Palmira se concentra gran parte de la producción de soja, tanto uruguaya (53%) como paraguaya (40%). Además, dicho producto se exporta hacia China (66%), Holanda (21%) y Rusia (5%), (Uruguay XXI, 2009:3).

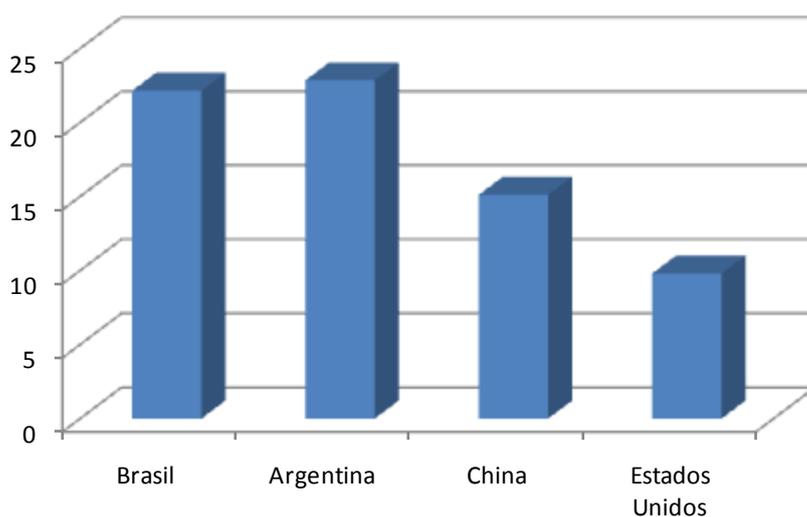
el año 2008 a un 6% del total de lo exportado en el 2009, debido a las medidas no arancelarias que este país introdujera en dicho período.

Gráfico n°1: Cinco principales destinos de las exportaciones de Uruguay, 2009 (% del total de las exportaciones)



Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.uruguayxxi.gub.uy>

Gráfico n° 2: Cuatro principales orígenes de las importaciones de Uruguay, 2009 (% del total de las importaciones)



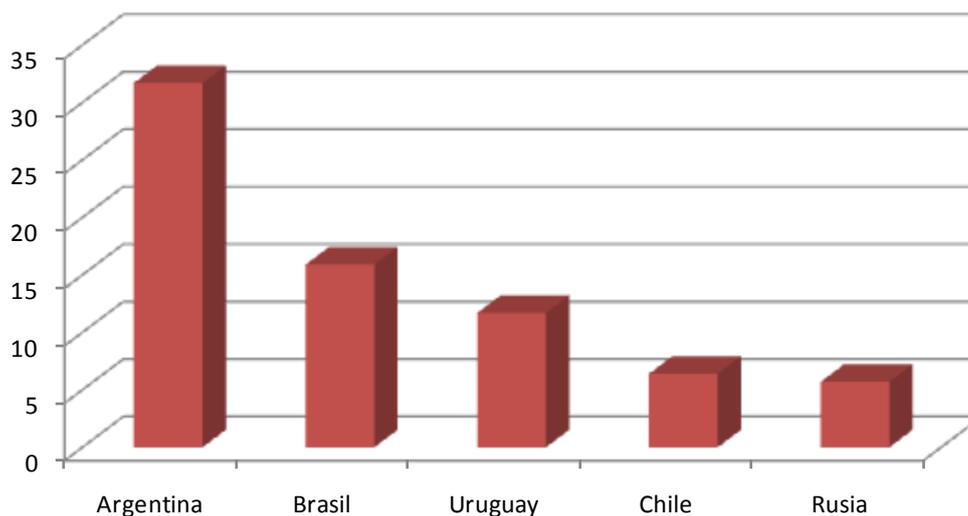
Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.uruguayxxi.gub.uy>

Además, los cuatro principales orígenes de las importaciones de Uruguay⁸ para el año 2009 (ver gráfico n°2) fueron Argentina (22,9%), Brasil (22,2%), China (15,1%) y Estados Unidos (9,8%).

Por su parte, los cinco principales países de destino de las exportaciones paraguayas para el año 2008⁹ fueron (ver gráfico n°3) Argentina (31,7%), Brasil (15,9%), Uruguay (11,7%), Chile (6,4%) y Rusia (5,7%). Mientras que los orígenes de las importaciones para el mismo año fueron (ver gráfico n°4) Brasil (27,2%), Estados Unidos (22,1%), Argentina (14,9%) y China (10,4%).

Como se desprende de lo ya expuesto, la relativa dependencia de los países menores al mercado que implica el Mercosur viene decreciendo, pero aun persisten signos de alta interdependencia de estos Estados del mercado regional. Un gran porcentaje del total de las exportaciones de estos países se destina hacia el mercado brasilero y otra buena parte hacia el argentino; por otro lado, estos países también tienen una dependencia de las importaciones desde el Mercosur. Esta dependencia se hace más marcada en el caso de Paraguay, que tiene dentro de los tres principales compradores a sus socios del bloque. Por otra parte, Argentina aparece como el principal comprador de Paraguay, mientras que el de Uruguay es Brasil. Esta relación se invierte en el caso de las importaciones, ya que Brasil es el principal país de origen de las de Paraguay, mientras que Argentina tiene una leve diferencia por sobre Brasil en el caso uruguayo. Para ambos países aparecen China y Estados Unidos como los otros dos principales países de origen, siendo los bienes provenientes de Estados Unidos más que los de Argentina en el caso paraguayo.

Gráfico n°3: Cinco principales destinos de las exportaciones de Paraguay, 2008 (% del total de las exportaciones)

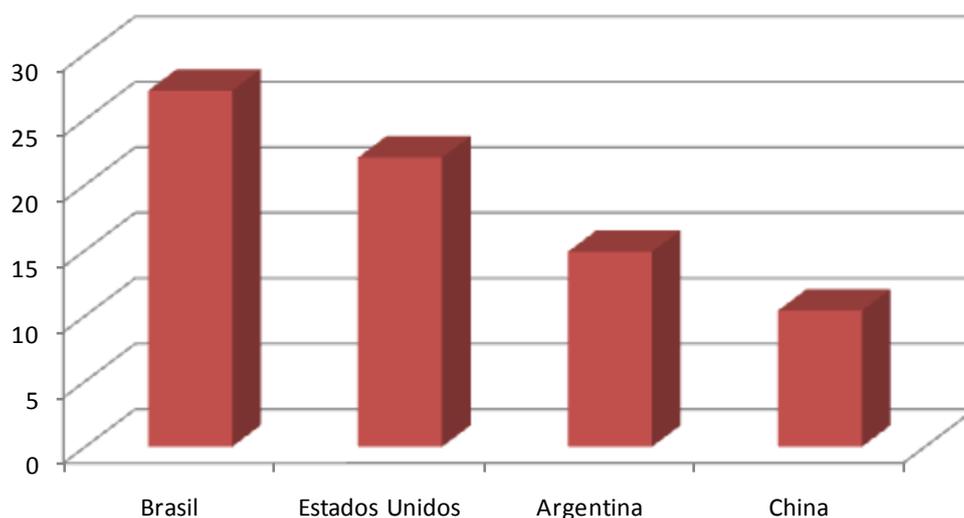


⁸ No incluyen petróleo crudo, ni aceites de petróleo.

⁹ No se consiguieron datos de los principales destinos de las exportaciones para el año 2009 (así como tampoco de los principales orígenes de las importaciones). Sin embargo, de no mediar algún tratado de libre comercio con un país específico que los distorsione, estos datos no varían en un año.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio, <http://www.aico.org>.

**Gráfico n°4: Cuatro principales orígenes de las importaciones de Paraguay, 2008
(% del total de las importaciones)**



Fuente: Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio, <http://www.aico.org>.

Con respecto a las asimetrías derivadas de políticas públicas, un estudio elaborado por CEPAL (Durán Lima y Masi, 2007) señala la existencia de dos grupos, ambos relacionados a los *derrames* que pueden afectar el proceso de integración. En primer lugar, las asimetrías derivadas de las diferentes capacidades de los países por apropiarse de los beneficios y la ausencia de una política de armonización de normas. En segundo, las que derivan de ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas entre los países. Asimismo, los autores acotan que los problemas derivados de este tipo de asimetrías han traído mayores problemas al Mercosur que a la Comunidad Andina de Naciones.

Con relación a los efectos de las asimetrías políticas, es importante destacar que estos pueden derivar en derrames transfronterizos como consecuencia de aplicación de políticas macroeconómicas específicas en un determinado país, así como también, generar externalidades regionales negativas, pérdidas de eficiencia en la aplicación de las políticas nacionales, problemas de internacionalización de políticas comunes y en la cohesión política interna del bloque (Giordano, P. *et. al.*, 2004).

En este sentido, es interesante ver las dificultades que el bloque regional tiene para internalizar las diferentes disposiciones de sus instituciones tomadoras de decisión. Según el estudio del IPEA (Gonçalves, S. *et.al.*, 2010:8), de un total de 120 decisiones del Consejo Mercado Común (CMC), se han internalizado sólo 36 (30%) por parte de los poderes legislativos de todos los países. Así como también, las dificultades para la instauración de una política conjunta en los foros de negociación mundiales, por ejemplo la Organización Mundial de Comercio (OMC). Asimismo, también juega un papel en esta falta de cohesión para la toma de decisiones el hecho de que no haya una efectiva delegación de soberanía en instituciones supranacionales que determinen las

políticas comunes; dejando en manos de los respectivos gobiernos de turno las decisiones en materia política del bloque.¹⁰ Otro ejemplo de falta de cohesión interna han sido las negociaciones para eliminar el doble cobro del Arancel Externo Común (AEC). Las negociaciones se han postergado, ya que Paraguay y Uruguay reclaman una mayor flexibilización en las reglas de origen y no se ha podido acordar un reparto justo que satisfaga los intereses de todos los países de la renta percibida por concepto AEC.

A pesar de la existencia de dichas asimetrías políticas, según Gonçalves et.al. (2010:12), éstas no son tan difíciles de paliar como las asimetrías puramente estructurales, tal como muestra la experiencia del Mercosur.

Por otra parte, el trabajo de Serna, M. (2000) plantea un análisis diferente de las asimetrías. En primer lugar, considera la disparidad estructural abismal de Brasil respecto a los demás países del Mercosur y establece la importancia de estudiar las relaciones entre la existencia de un *socio fuerte* y los problemas en la integración regional. En segundo lugar, reconoce como otros autores, que las desigualdades entre los dos países mayores ha minando el correcto funcionamiento del bloque. Serna plantea el abordaje de las asimetrías no solamente en términos económicos, sino también llevando el estudio al plano social y político; a partir de la comprensión de las desigualdades históricas como condicionantes estructurales al proceso de integración. De esta manera, considera que las asimetrías *recientes* dentro del Mercosur, se pueden abordar y explicar reconstruyendo el *legado histórico* de cada uno de los países. Al mismo tiempo, a través de la identificación de los diferentes *niveles de desarrollo*, el autor considera dos escenarios posibles para la integración regional: el primero, la continuación de la *integración desigual* que aumenta los niveles de crecimiento económico y la inserción comercial externa, pero no modifica las desigualdades preexistentes; y, el segundo, un *desarrollo integrado* que estrecha la integración regional y el desarrollo individual de cada país.

Otro autor que hace aportes importantes en el estudio de las asimetrías del Mercosur es Bouzas, R. (2001), quien considera que el problema de las asimetrías es el mayor desafío para el bloque regional en el siglo XXI. En primer lugar, el autor periodiza todo el proceso de integración, y encuentra tres períodos diferenciados: 1991-1994, 1994-1998, 1998-2001. Considera algunas variables relevantes para medir en cada uno de los períodos el grado de integración regional, la interdependencia económica, la brecha de implementación y el sesgo de politización. Asimismo, tiene en cuenta algunas variables contextuales en cada uno de los períodos, la preferencia de la política, la naturaleza de la agenda y el ambiente externo. El problema de las asimetrías estructurales es tratado por el autor como la necesidad de Brasil de asumir un liderazgo, ya que los beneficios implícitos del *trade off* original no se materializan a largo plazo. Como conclusión, el autor expone que el asunto de las asimetrías constituye el mayor desafío para el Mercosur debido al tratamiento errado que se ha hecho de los efectos de las asimetrías regulatorias y de distorsiones a la competencia introducidas por distintos patrones de intervención pública en cada uno de los países. Por último, considera que este asunto se ha transformado en una fuente adicional de conflicto, debido a la percepción de que las

¹⁰ Esto generaría problemas aún mayores relacionados a la coincidencia (o no) en la ideológica política de los diferentes gobiernos en el futuro.

asimetrías en las políticas tendrían efectos distorsionantes sobre los flujos de comercio y la localización de inversiones.

Asimismo, Bizzozero, L. (2008) considera que ha habido un cambio en el tipo de regionalismo planteado inicialmente por el Mercosur (en el ámbito de ALADI) respecto al relanzamiento del que ha sido objeto luego de superada la crisis argentina, con más fuerza en el año 2004. El Mercosur superó la etapa de regionalismo abierto, pasando a un regionalismo centrado en la cooperación regional. Según el autor, el nuevo modelo plantea con mayor protagonismo la cuestión de las asimetrías, introduciendo la complementariedad de las cadenas productivas y las redes PYMES como posibles soluciones al problema. Además, el nuevo Mercosur termina con el modelo de integración económica planteado al inicio del bloque, y propone una integración más compleja en términos político-institucionales, sociales y culturales.

Por su parte, Giordano, P. *et.al.* (2004:19-21) luego de hacer una clasificación sobre las diferentes estrategias para reducir las asimetrías en función de su carácter (estructurales o de política). Establecen las principales líneas de acción a seguir, a su criterio, para la reducción efectiva de las asimetrías en el Mercosur. Entre las líneas planteadas encontramos: garantías de acceso a los mercados; trato especial y diferenciado; credibilidad, eficiencia, efectividad en el diseño y aplicación de las reglas, así como en su internalización; mayor institucionalización del bloque, en particular de las instituciones financieras regionales; asistencia técnica y financiera; desarrollo de infraestructura común; todas ellas conjugadas con políticas nacionales congruentes con tales fines.

Por otro lado, se han estudiado las asimetrías entre los países mayores dentro del Mercosur, la relación bilateral Argentina-Brasil. Dentro de estos estudios, encontramos el de Martínez, E. y Pagani, A. (2005), que identifican y clasifican dos tipos de asimetrías: las previas al proceso de integración, que refieren a las trayectorias geográficas, históricas y económicas diferentes de cada uno de los países; y las que derivan de la desigual capacidad de los Estados para beneficiarse del proceso de integración. Este último tipo de asimetría depende de las decisiones tomadas por el bloque regional para tratar de mitigarlas y de la estrategia escogida por cada país en el curso de las negociaciones, dónde entran en juego cuestiones de poder, liderazgo y recursos. Asimismo, los autores señalan que se producen diferentes tipos de dilemas que estarían conformando las estrategias de negociación, dependiendo de las capacidades de cada país. Así, por ejemplo, un país grande sería capaz de obtener mayores beneficios a corto plazo de una situación asimétrica, pero se le plantea el dilema de renunciar a dichas utilidades procurando una mayor inserción en el largo plazo que afectaría las utilidades de los demás países del bloque. Mientras que los países menores, no estarían en condiciones de afectar las utilidades del resto de los países y sólo se abocarían a aumentar sus propias utilidades en el corto plazo.

Dichos autores se focalizan en el inicio de las negociaciones bilaterales entre Argentina y Brasil e identifican los diferentes problemas a los que se enfrentaron, haciendo un estudio comparativo de la relación entre Francia y Alemania en el proceso de constitución de la Unión Europea. Tras aplicar diferentes modelos de negociación, llegan a la conclusión que la solución a las asimetrías pasa por la necesaria adopción de estrategias basadas en la cooperación y en la solidaridad. Un ejemplo de dicha estrategia

es la aplicación de políticas de convergencia estructural, orientadas a reducir las asimetrías y las diferentes competitividades relativas entre los socios.

Por último, debemos señalar que el tema de las asimetrías no es un problema únicamente del Mercosur, éste tema ha sido ampliamente tratado en el proceso de integración de la Unión Europea, y en otros procesos de integración latinoamericana. Dentro de estos últimos se destaca el estudio realizado en conjunto por ALADI, CAF, CAN, CEPAL, MERCOSUR, OTCA y SELA (2005)¹¹ en el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones donde se establece la necesidad de que ésta última enfrente el problema de las asimetrías desde su inicio. El estudio recomienda prestar especial atención al diagnóstico realizado sobre tal problema, así como también la implementación de políticas de convergencia estructural y desarrollo sustentable en las líneas de acción prioritarias, tanto a nivel regional como intra-país. Para ello, plantean la necesidad de que las políticas regionales que se instrumenten cuenten con un seguimiento de políticas nacionales que apunten a disminuir las disparidades existentes intra-zona. Programan una nueva estrategia integral del tratamiento de las asimetrías basado en tres pilares: el acceso a los mercados, políticas de tratamiento de asimetrías estructurales y políticas de tratamiento de las derivadas de las políticas públicas. El primero debe apuntar específicamente a: trato especial y diferenciado, como parte sustancial, pero no única estrategia de reducción de asimetrías estructurales; garantía de acceso a los mercados, dinamizando los requisitos de cumplimiento de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias y flexibilización de normas no arancelarias para los países de menor desarrollo relativo. El segundo pilar implica el énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas como instrumentos de complementariedad y desarrollo productivo; así como también el desarrollo de programas de apoyo a la infraestructura física. El tercero, apunta a la cooperación en materia macroeconómica y en políticas de incentivo a las inversiones y exportaciones (2005: 13-18).

2. El tratamiento de las asimetrías en el Mercosur, lo que se ha hecho

Las asimetrías han sido un desafío desde el comienzo del Mercosur, tanto a partir de las discusiones bilaterales entre Argentina y Brasil, cómo luego, al incorporarse primero Uruguay y después Paraguay a las negociaciones. Sin embargo, éstas constituyen desafíos cada vez mayores al profundizarse el proceso de integración desde una unión aduanera (imperfecta) hacia un mercado común.

Como ya se ha explicitado, el Mercosur no tuvo desde el inicio un tratamiento de las asimetrías adecuado. En el Tratado de Asunción (1991) no se hacía referencia a dicho concepto, si bien se establecían diferentes plazos para la liberalización de los mercados de los países menores. Asimismo, en el Tratado de Ouro Preto (1994) se hace referencia a la necesidad de un tratamiento diferenciado, aunque no se establecen cuáles serían dichas políticas. En este sentido, las políticas que el Mercosur estableció hasta ese momento se trataban de *políticas negativas* para el tratamiento de las asimetrías. En

¹¹ Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Corporación Andina de Fomento (CAF), Comunidad Andina de Naciones (CAN), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

oposición a las *políticas positivas* (que buscan reducir asimetrías por medio de intervención activa de los Estados en políticas activas de integración productiva y socio-económicas), las *políticas negativas* se reducen al establecimiento de flexibilizaciones en la aplicación de las normas para los países menores (Gonçalves, S. et.al, 2010: 24).

El tratamiento de las asimetrías políticas entra en la agenda del Mercosur a partir de la decisión CMC n° 20/94 sobre las políticas públicas que distorsionan la competitividad. Se creó un Comité Técnico con el fin de dar seguimiento a las políticas de restricciones no arancelarias, incentivos a las exportaciones y defensa de la competencia en el ámbito de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). El Comité tenía objetivos ambiciosos, debía clasificar las medidas en compatibles o incompatibles con la normativa del Mercado Común, a través de la utilización de las normas del GATT, y establecer plazos para la eliminación de las medidas no compatibles. Sin embargo, según Bouzas y de Motta (2008:8) sus funciones quedaron relegadas, quedando inactivo hasta 1996. Fundamentalmente por dos razones, en primer lugar, porque el gobierno brasileño no entendía que tal agenda fuera positiva; y debido a la pérdida de interés del gobierno argentino, ya que las mejoras de su competitividad dadas por la apreciación del real hicieron que las políticas de convergencia quedaran en segundo plano.

Sin embargo, en 1996 se retoma la preocupación por la armonización de las legislaciones nacionales con la creación del Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur (decisión CMC n° 18/96). Dicha decisión estableció la necesidad de que los Estados elaboraran normas comunes para proteger las distorsiones a la competencia derivadas de la legislación nacional. Fue en este contexto, que se hizo patente la creación de un grupo *ad hoc*, ya establecido en la decisión CMC n° 20/94.

A partir de la crisis brasilera de 1999, la argentina de finales de 2001 y su consecuente arrastre de la economía uruguaya en 2002, hubo una mayor demanda por el tratamiento de las asimetrías en el Mercosur. Esta se manifestó, según Bouzas y de Motta (2008:3), a través del pedido de tratamientos diferenciados con relación al cumplimiento de la normativa común por parte de los países menores del bloque. Y por medio del aumento en la cantidad de conflictos bilaterales de Brasil y Argentina sobre comercio sectorial.

Por otro lado, a partir del año 2003 se produce un punto de inflexión cuando el tema de las asimetrías y su tratamiento pasa a ser relevante en la agenda política del Mercosur. A este respecto, es interesante el análisis que hacen de este concepto Gonçalves, S. et.al. (2010: 25) encontrando que, a partir del año 2003, el concepto de *asimetría* se introduce en las declaraciones conjuntas de los presidentes (principal mecanismo de enunciación de las directrices políticas del bloque). En el año 2004, aparece como *reducción de asimetrías*, mientras que a partir del 2007 el concepto se transforma en *superación de asimetrías*. Esto evidencia un fuerte compromiso político por parte de los presidentes del bloque en el tratamiento de las asimetrías; en primer lugar, asumiéndolas como problemas para la ampliación de la integración y, en segundo, intentando llevar adelante mecanismos para paliarlas.

Fue así que en el año 2003 se aprobaron más medidas de régimen diferenciado para Paraguay y Uruguay que consistían en la extensión de plazos y nuevas excepciones al AEC. Así como también, un tratamiento diferenciado para Paraguay en las negociaciones con terceros países y un menor porcentaje de contenido regional en el

régimen de origen (decisión CMC n° 31/03). De acuerdo a Bouzas y de Motta (2008:11) estas medidas redujeron los costos de desvío de comercio para los países menores, pero aumentaron los costos de transacción en el mercado ampliado.

Con respecto a las decisiones para el tratamiento de las asimetrías que han tomado órganos del Mercosur es de destaque, en los últimos años, la creación del FOCEM. Este Fondo tiene como principal objetivo la reducción de las asimetrías estructurales, a través del destino de recursos a subregiones del bloque menos desarrolladas; así como también, el fomento de la solidaridad regional en función de las diferencias de los aportes de cada país, y las prioridades para los países a dónde se destinan dichos fondos. El FOCEM constituye el intento más claro de los últimos años por reducir las asimetrías intra-bloque, y evidencia el reconocimiento que el Mercosur tiene de las asimetrías como problema intrínseco y como desafío para el funcionamiento del proceso de integración.

El FOCEM tiene como antecedente la decisión CMC n° 27/03 dónde se explicita la voluntad de comenzar con los estudios para la aplicación de fondos estructurales a partir del año 2004; considerando la necesidad urgente de implementar: “medidas necesarias para corregir las diferencias existentes a causa de las asimetrías entre los países así como la condición de Paraguay como país sin litoral marítimo.” Otros antecedentes son: 1) la decisión CMC n° 11/03 que marca la necesidad de fortalecimiento institucional; 2) la CMC n° 26/03 que establece el programa estratégico para el Mercosur 2004-2006, dónde se explicita la necesidad de trabajar en el financiamiento de proyectos y el tratamiento especial a Paraguay para disminuir la brecha productiva y desarrollo socio-económico. Además, se establece la necesidad de construir Fondos Estructurales para “elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas”. 3) la decisión CMC n° 19/04 en dónde se señala la necesidad de promover la competitividad de las “economías menores” del bloque, así como su convergencia estructural; y se designa un Grupo de Alto Nivel para la elaboración de la propuesta institucional y la identificación de los proyectos que promuevan la competitividad de los países menores.

La decisión que da nacimiento al FOCEM es la CMC n°45/04 donde se establecen sus objetivos en su artículo 1: “...destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.” En este sentido, vemos que existieron dos criterios para considerar el problema de las asimetrías, uno por país y otro que atiende a las disparidades regionales dentro de cada país.¹² Posteriormente, el FOCEM es regulado a través de las decisiones CMC n° 18/05 y 24/05. En la primera de ellas se crearon cuatro programas de acuerdo a los objetivos explicitados en la decisión CMC n° 45/04 (ver cuadro n° 2). Asimismo, se estableció el monto anual del que dispondría el Fondo (100 millones de dólares) y la forma como se compondría, teniendo en cuenta el PBI medio histórico de cada país del Mercosur (ver gráfico n°5). Además, se estableció la posibilidad de que pudiera tener

¹² Ver a este respecto, el informe del IPEA sobre asimetrías que detalla a nivel de regiones subnacionales las asimetrías del bloque, Gonçalvez, S. *et.al.* (2010:18).

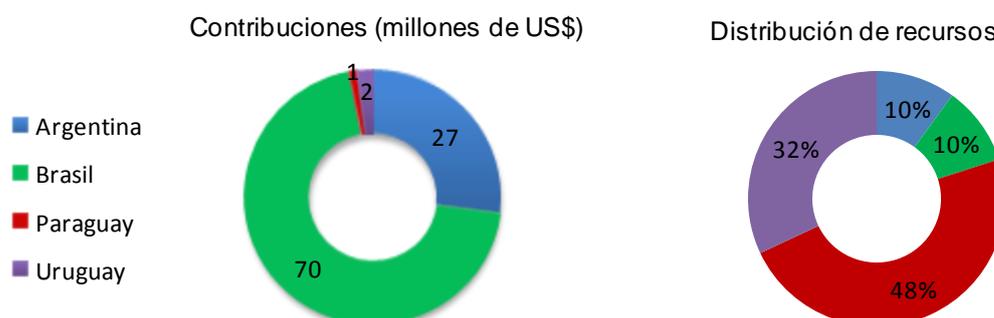
otros contribuyentes externos. Si comparamos las diferencias entre la contribución de los países miembros y la distribución de los recursos, vemos un claro beneficio hacia los países menores, que aportan sólo el 3% de los recursos, mientras que reciben el 80% de éstos. De manera inversa, Brasil es el que se ve menos favorecido, aportando el 70% de los recursos y recibiendo apenas el 10%. Lo mismo ocurre, aunque menos pronunciadamente con Argentina, aportando el 27% y recibiendo únicamente el 10% de los recursos disponibles. Es aquí donde vemos que, a pesar de haber explicitado como objetivo del FOCEM la disminución de las asimetrías con los dos criterios ya expuestos, la distribución de los recursos disponibles atiende más al primer criterio (asimetrías por país) que a las disparidades regionales a la interna de cada uno de éstos; ya que no se explicitan criterios para la asignación de dichos recursos en función de los diferentes programas planteados. De ser así, Brasil por ejemplo, tendría mayor asignación de recursos en programas destinados a cohesión social.

Cuadro n° 2 Programas del FOCEM

FOCEM	
n° Programa	Objetivos
I Convergencia estructural	Desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, sistemas de integración fronteriza y comunicación.
II Desarrollo de la competitividad	Procesos de reconversión productiva y laboral para facilitar creación de comercio intra-bloque; integración de cadenas productivas; calidad de la producción e I+D.
III Cohesión social	Desarrollo social (zonas fronterizas), áreas: salud, reducción de la pobreza y desempleo.
IV Fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración	Mejora de la estructura institucional del bloque (financiación igualitaria de los Estados parte)

Fuente: Elaboración propia en base a la decisión CMC 18/05 arts. 2 y 3.

Gráfico n°5: Contribución al FOCEM y distribución de recursos por país



Fuente: elaboración propia en base a la decisión CMC n° 18, arts. 6 y 10.

Por otro lado, los Estados parte también deben contribuir con fondos propios a los proyectos aprobados en, al menos un 15% del valor total del proyecto (decisión CMC n° 18/05 art. 11). Además, los recursos tienen fuente pública y son no reembolsables (decisión CMC n° 18/05 arts. 6 y 14).

La decisión CMC n° 24/05 establece el reglamento del FOCEM, su administración, el uso de los recursos disponibles, la organización institucional y el presupuesto; la regulación de los proyectos a ser financiados, su visibilidad, condiciones de elegibilidad, requisitos y procedimientos para ser presentados; así como también las reglamentaciones para su ejecución y seguimiento.

Por otro lado, si observamos la cantidad de proyectos que han sido aprobados por el FOCEM (ver cuadro n° 3), vemos que Paraguay y Uruguay efectivamente se ven más beneficiados con 14 y 6 proyectos respectivamente. Mientras que únicamente un proyecto ha sido aprobado para Brasil y ninguno para Argentina. Sin embargo, atendiendo a los montos atribuidos por el FOCEM, únicamente Paraguay se ve altamente beneficiado, con el 72,1%. Mientras que Uruguay apenas recibe el 8,5% de los montos adjudicados directamente por el FOCEM. Brasil, por su parte, tiene 10,6% del total del presupuesto adjudicado por el FOCEM hasta el 2010. Además, los proyectos aprobados a países específicos representan más del 90% del total ejecutado. El resto, son destinados a proyectos comunes (1) y al fortalecimiento de la estructura institucional del Mercosur, adjudicados a través de la Secretaría del Mercosur (3). Por otra parte, en lo que tiene que ver con los tipos de programas aprobados, encontramos que la mayor parte de éstos se refieren al programa n° I Convergencia estructural (9), seguidos del programa n° III Cohesión social (7). Por último, para poder evaluar positivamente al FOCEM en la reducción efectiva de las asimetrías, es necesario evaluar también los efectos fehacientes sobre tales asimetrías de cada uno de los proyectos aprobados; cuestión que está fuera del alcance al no existir ningún proyecto concluido.

Cuadro n° 3: Proyectos aprobados FOCEM años 2007-2010

País	N° de proyectos	Programas	monto total	monto FOCEM	% / país
Argentina (*)	0				
Brasil	1	Cohesión social	22.000.000	17.000.000	10,6
Paraguay	14	Cohesión social (3)	147.795.442	115.955.764	72,1
		Convergencia estructural (7)			
Uruguay	6	Desarrollo de la competitividad (4)	18.740.854	13.712.799	8,5
		Convergencia estructural (2)			
		Desarrollo de la competitividad (1)			
Subtotal FOCEM destinado a países				146.668.563	
Secretaría Mercosur	3	Fortalecimiento estructura institucional y proceso de integración	170.900	170.900	0,2
Pluriestatal	1	Desarrollo de la competitividad	16.339.460	13.888.540	8,6
Subtotal FOCEM destinado a proyectos				14.059.440	
Total FOCEM				160.728.003	100

Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.mercosur.int/focem>

(*) Argentina aun no tiene proyectos aprobados en el FOCEM, aunque existen tres en proceso de análisis.

Además del FOCEM, existen otras políticas en los últimos años que intentan mitigar las asimetrías entre los países miembros del Mercosur que le son complementarias. En primer lugar, se creó el Fondo del Mercosur de Garantías para Micro, Medianas y Pequeñas Empresas (decisión CMC n° 41/08) con el antecedente del Fondo Mercosur de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas que participen en iniciativas de integración productiva (decisión CMC n° 13/08). Dicho Fondo tiene como objetivo: "... garantizar, directa o indirectamente, operaciones de crédito contratadas por micro, pequeñas y medianas empresas que participen de actividades de integración productiva en el Mercosur..." (decisión CMC n° 41/08 art. 1). La integración de los montos por país y el su valor absoluto es igual a la del FOCEM (decisión CMC n° 41/08 art. 2). Sin embargo, tanto la aprobación de los países miembros, como su regulación efectiva están aún pendientes. La decisión CMC n° 43/08 crea una Comisión Asesora para la constitución del Fondo, su reglamentación y puesta en marcha. Sin embargo, los trabajos de dicha Comisión aun están en andamiento.

En segundo lugar, se creó el Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur (FAF): "... con el objetivo de financiar los programas y proyectos de estímulo a la agricultura familiar del MERCOSUR y permitir una amplia participación de los actores sociales en actividades vinculadas al tema" (decisión CMC n° 45/08 art. 1). Posteriormente, se reguló la implementación del FAF en la decisión CMC n° 06/09. La principal diferencia

con los fondos anteriores es que éste constituye un instrumento de gestión financiera (art.1) y se integra con aportes de los Estados parte, así como también con la renta financiera derivada esta función (art. 3). También puede recibir contribuciones de terceros Estados o de otras organizaciones previa aprobación del GMC. Además, la integración del fondo varía respecto a los demás fondos ya que se prevé una contribución anual de 15.000 dólares de cada uno de los Estados, más 300.000 que se distribuyen con los mismos criterios de contribución del FOCEM.

En tercer lugar, está el Instituto Social del Mercosur (ISM) creado por la decisión CMC n° 03/07 que le establece como objetivos generales: “1) Contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo del Mercosur. 2) Aportar a la superación de las asimetrías. 3) Colaborar técnicamente en el diseño de políticas sociales regionales. 4) Sistematizar y actualizar indicadores sociales regionales. 5) Recopilar e intercambiar buenas prácticas en materia social. 6) Promover mecanismos de cooperación horizontal. 7) Identificar fuentes de financiamiento.” Como vemos, la superación de las asimetrías es un objetivo específico del ISM, ante una revalorización de la dimensión social y política en el Mercosur por sobre la económica. Esta revalorización se hace evidente en el hecho de que se busca establecer políticas sociales comunes y se intenta, a través del ISM, crear un ámbito institucional común desde dónde aplicarlas; superando así la dinámica de los grupos de trabajo, dónde se negociaba sobre la base de intereses particulares de cada país. Asimismo, se pretende dar una dimensión más regional (y no tanto por país) a las diferentes políticas sociales aplicadas. La estructura institucional del ISM y su presupuesto fueron aprobados en los años 2008 y 2009 respectivamente, por lo que aún es prematuro hacer un análisis de su funcionamiento (decisiones CMC n° 08/09 que establece su Directora Ejecutiva, n° 38/08 y 31/09 que aprueban los presupuestos, y CMC n° 37/08 que aprueba su estructura institucional).

Por último, es necesario dejar constancia del compromiso político de los Estados del Mercosur para la superación de las asimetrías. Dicho compromiso se hace patente, además de las medidas específicas para la superación de las asimetrías ya expuestas, en las decisiones CMC n° 34/06 dónde se establece la necesidad de que Paraguay y Uruguay presenten un plan estratégico de mediano y corto plazo para la superación de las asimetrías y CMC n° 33/07, dónde dicho plan se hace presente¹³.

La propuesta de Paraguay apuntaba al desarrollo de *mecanismos de transferencia*; en oposición a los *mecanismos netamente comerciales*, esos mecanismos apuntan hacia una integración profunda con la lógica de compensación a los países menos desarrollados para concretar su inserción competitiva en el proceso de integración. Además, apuntaba hacia un compromiso general del bloque con la superación de las asimetrías, establecía un *Plan* a llevar a cabo dónde: “...los esfuerzos comunitarios deberían ser complementarios a los planes nacionales orientados al desarrollo. Para que el plan sea viable, su diseño e implementación deberá tener un fuerte apoyo y el

¹³ Consideramos necesaria la focalización en los planes oportunamente presentados por ambos países ya que reflejan fehacientemente las preferencias de políticas y acciones para la superación de las asimetrías de cada uno; si bien dichos planes han quedado en alguna medida obsoletos, muchas de las propuestas planteadas no han redundado en una acción directa por parte del Mercosur y aún están en negociación.

convencimiento de los líderes políticos de la región.” (Documento informativo n° 02/07: 40).

Asimismo, el documento planteaba los instrumentos para llevar a cabo dicho plan, entre ellos mencionaba la *ampliación y capitalización del FOCEM*¹⁴, la instauración de *programas de cooperación* y la creación de instituciones comunitarias como *Instituciones Financieras y de Fomento al Desarrollo* que financien “...proyectos estratégicos que promuevan el crecimiento, identificando para dicho efecto, algunas de las áreas estratégicas, tales como: financiamiento de las actividades productivas y exportadoras, la integración física de la región, apoyo financiero a los proyectos privados de interés comunitario, la creación de la agencia del MERCOSUR de Ciencia e Investigación, el Fondo MERCOSUR de Reservas, entre otros.” (Documento informativo n° 02/07: 41). Y establecía una serie de principios base que regirían el Plan estratégico, entre ellos encontramos la *solidaridad*, la *complementariedad* (determina que las ayudas comunitarias deben ser complementarias a los esfuerzos nacionales, y que la elegibilidad de los proyectos deberían ser complementarios con los planes nacionales de desarrollo con recursos propios o préstamos), la *adicionalidad* (establece la contrapartida local de los proyectos, sugiere que ésta no sea mayor al 15% del total del proyecto) y las *buenas prácticas* (fomenta la transparencia y la legitimidad de los proyectos de corto plazo a ser implementados).

Finalmente, se planteaban dos fases para la consecución del Plan de acción, la primera de ellas duraría diez años y apuntaría a la consolidación de la convergencia estructural. La segunda, se extendería por un período de 7 años y tendría como objetivos la consolidación del bloque, una inserción exitosa en el ámbito internacional y generación de una *unión política y económica que asegure la gobernabilidad comunitaria*.

Por su parte, la propuesta de Uruguay (Documento informativo n° 03/07) planteaba un compromiso para la *construcción interna*, dónde se avanzaba en los lineamientos para las políticas públicas que distorsionan el comercio y la localización de inversiones, la eliminación de restricciones no arancelarias; así como elementos para la *reformulación y sustentabilidad del proceso de integración*.

Esta propuesta apuntaba más hacia la eliminación de asimetrías de política, en oposición a la paraguayana, que planteaba un programa ambicioso de reducción de asimetrías estructurales. En primer lugar, la propuesta uruguaya apuntaba a las políticas que distorsionan el comercio y la localización de las inversiones. Planteaba la eliminación de los incentivos que distorsionan la competencia y la armonización de los impuestos indirectos, ya que entendían a ambas cosas como “...requisito para una efectiva libre circulación de bienes y servicios al interior del bloque” (Documento informativo n° 03/07:2). Sin embargo, no desconocían que también es importante hacer avances en la coordinación macroeconómica y la defensa de la competencia.

¹⁴ Por el contrario, la propuesta uruguaya no hace tanto énfasis en el FOCEM como un instrumento primordial para el avance en el proceso de reducción de las asimetrías, ya que señala: “debe contemplarse que en el MERCOSUR no está disponible un esquema de tratamiento efectivo de las asimetrías basado en la transferencia de recursos significativos entre los países miembros. Además, esta no sería una aspiración legítima, cuando el país económicamente más grande no es el más rico y ninguno de los socios es rico en términos absolutos” (Documento informativo n° 03/07: 11).

La principal preocupación de Uruguay era el acceso a las inversiones, en este sentido, afirmaban:

La eliminación de las barreras al comercio intra-zona da lugar a un proceso de re-localización de inversiones orientado a la explotación de las economías de escala. Sin embargo, esta liberalización comercial, cuando no está acompañada por la eliminación de las distorsiones a la competencia generadas por políticas de incentivos asimétricas, reduce las posibilidades de atraer inversiones por parte de los socios con menores capacidades para implementar y sostener programas de incentivos (Documento informativo n°03/07:2).

Dicha preocupación se reafirmaba en torno a las inversiones y asimetrías de políticas ya que, con la liberalización del comercio, la acción de las economías de escala, los costos de transporte y las asimetrías de políticas operaron a favor de la localización de inversiones en los países mayores. Al no existir una política sostenida de corrección de la competencia y distorsiones del comercio, estos procesos contribuyeron a agravar las asimetrías estructurales del bloque. En este sentido, la propuesta uruguaya planteaba la necesidad de acordar incentivos comunes a las inversiones que no generen competencia entre los socios por la localización. Esto generaría, en su opinión, un factor de cohesión interna que daría al inversor *expectativas de estabilidad* y credibilidad para beneficiarse del mercado ampliado.

Por otra parte, la propuesta uruguaya avanzaba en las medidas para la reducción de restricciones no arancelarias proponiendo un cronograma de actividades en la que los países miembros del Mercosur se comprometían a listar las principales barreras no arancelarias que enfrentaban sus respectivas exportaciones dentro del bloque para dar paso a un proceso de reducción de tales medidas en un plazo breve. Dicho proceso debería respetar las especificidades de los países menores.¹⁵ Es preciso destacar que el énfasis de la propuesta uruguaya fue dado en la promoción de medidas para la reducción de las asimetrías políticas, ya que la principal demanda del documento fue la eliminación de las políticas que distorsionan el comercio al interior del bloque. Esta demanda se materializó hacia los países mayores; sin embargo, el documento reconoce que hay una *inconsistencia crítica* entre la estrategia de desarrollo uruguaya y la realidad del proceso de integración regional.

Para concluir, es interesante destacar la última demanda hecha en el documento uruguayo, en este sentido, coincidente con el documento paraguayo, sobre la necesidad de una reformulación institucional del bloque.

La consolidación y profundización del proceso de integración requiere de una reformulación realista y creíble, que respete los principios fundacionales y sea consistente con las estrategias de desarrollo de todos los países miembros. El nuevo formato debe contribuir a que los socios de menor tamaño económico puedan compensar los efectos negativos de las asimetrías estructurales y de política que determinan una distribución adversa de costos y beneficios (Documento Informativo n° 03/07:10).

¹⁵ Un calendario para listar las medidas no arancelarias ya estaba regulado por el CMC en su decisión 27/07, si bien se establecieron criterios diferentes.

3. ¿Es posible un modelo de política exterior convergente? Algunos avances...

Como vemos, el tratamiento de las asimetrías ha tenido un desarrollo importante tanto en el ámbito académico, como en el de toma de decisiones del Mercosur. Sin embargo, la superación de dichas asimetrías aun es un problema constante que frena el proceso de integración. Por ello, es importante intentar dar un abordaje al tema de las asimetrías desde la perspectiva de los países menores del bloque, planteando las posibles líneas de acción conjuntas en relación a las negociaciones con el resto. En este sentido, el estudio de Masi y Bintencourt (2001) aborda la cuestión de la integración desde la óptica de los países menores. Los autores analizan las diferencias estructurales existentes entre ambos países, sobre todo en materia de exportaciones y capacidades competitivas, y proponen algunas estrategias de inserción competitiva para Paraguay (considerado el país con más asimetría estructural). Por su parte, el estudio de Masi y Hoste (2002) también aborda la problemática de los países menores del Mercosur, pero se centra únicamente en la propuesta de implementación de fondos de convergencia estructural tomando como modelo las experiencias europeas al respecto. Ambos estudios, así como también todos los que se han revisado oportunamente, si bien no han estudiado a los países menores del bloque directamente, centran el análisis en las cuestiones macroeconómicas e intentan delinear una línea de acción para los países menores unilateralmente.

Como ya fuera explicitado, el presente trabajo es un avance de una investigación más ambiciosa en el que se pretende analizar más ampliamente los posibles puntos de convergencia entre las políticas de Paraguay y Uruguay en relación al bloque, derivando en la construcción de un modelo de política convergente entre estos dos países. Asimismo, en el transcurso de la investigación, se intentará delinear las estrategias de política de largo plazo que estos países deberían tener para beneficiarse del bloque y, al mismo tiempo, contribuir hacia una integración más profunda y hacia un correcto funcionamiento del Mercosur. De esta manera, la construcción de un modelo de política convergente entre los países menores, apuesta a una política común de largo plazo y no simplemente a delinear intereses comunes sobre determinados temas aislados. Este trabajo pretende contribuir a cerrar la brecha entre lo que el Mercosur se ha propuesto crear y su efectiva realización con respecto al tratamiento de las asimetrías dentro del bloque.

Si bien todavía es prematuro hacer evaluaciones sobre los diferentes instrumentos para paliar las asimetrías que el Mercosur ha creado, es necesario intentar delinear otras líneas de acción para el tratamiento de las asimetrías que impliquen una postura conjunta de los países más afectados por éstas. Es por ello que el trabajo a seguir es plantear un modelo de política regional convergente entre Paraguay y Uruguay a partir de la identificación de problemas comunes. Un primer avance en este sentido, es la identificación de las coincidencias entre las diferentes propuestas de ambos países en el seno de las negociaciones para el tratamiento de las asimetrías en el Mercosur. Aunque resta mucho trabajo por hacer, es interesante ver si estas coincidencias en los reclamos por más institucionalidad en el tratamiento de las asimetrías pueden redundar en una postura común en torno a los instrumentos ya creados, así como en posibles acciones conjuntas para la profundización de sus resultados o la eventual creación de nuevos instrumentos. También es necesario para la formulación del modelo de política regional convergente entre ambos países, la elaboración de un esquema de intereses comunes

que no estén relacionados al tratamiento de las asimetrías, pero que puedan usarse como eventuales concesiones en los ámbitos de negociación mercosureños.

Referencias bibliográficas:

ALADI, CAF, CAN, CEPAL, MERCOSUR, OTCA y SELA (2005): *Un nuevo tratamiento de las Asimetrías en la integración sudamericana*. Documento presentado en el Foro de Reflexión homónimo, La Paz 21 de octubre de 2005.

Bizzozero Revelez, Lincoln (2008): “El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana” en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XIV, N° 19 /diciembre, 2008.

Bouzas, Roberto (2001): “El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *dèjà vu*? pp. 179-200. En *Revista Desarrollo Económico* vol. 41, n°162. Buenos Aires, Julio-Setiembre de 2001.

_____ (2005): “Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda” en *Profundización del Mercosur y el Desafío de las Disparidades*. BID, Departamento de Integración y Programas Regionales, Departamento Regional de Operaciones 1, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Rio de Janeiro, Julio de 2005.

_____ (2006): “The Domestic Determinants of Foreign Trade Strategies in Latin America: A Comparative View” en Seminario *Comercio y Desarrollo en América del Sur: Un Vínculo Necesario*. Auditorio INTAK, Buenos Aires, Setiembre de 2006.

_____ y da Motta Veiga, Pedro (2008): “La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y política: implicaciones para el Mercosur” en Fernando Massi y María I. Terra (coords.), *Asimetrías en el Mercosur: ¿Impedimento para el crecimiento?* Red Mercosur de Investigaciones Económicas, Serie Red Mercosur n° 12. Montevideo, mayo 2008. Disponible en: <http://www.redmercosur.org/asimetrías-en-el-mercosur-impedimento-para-el-crecimiento/publicacion/73/es/>

Caballero, Sergio (2009): *Mercosur en un nuevo contexto político*. Congreso de IPSA, Paper n° 384. Chile, julio de 2009.

Caetano, Gerardo (2004): *Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, FESUR Representación en Uruguay. Montevideo, Diciembre 2004.

_____ y Vaillant, Marcel (2004): *¿Qué Mercosur necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita Mercosur?*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, FESUR Representación en Uruguay. Montevideo, Diciembre 2004.

- Durán Lima, José y Masi, Fernando (2007): *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*. Documento de Proyecto CEPAL/ONU, Santiago de Chile, Mayo de 2007.
- Giordano, Paolo; Mesquita, Mauricio y Quevedo, Fernando (2004): *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. Documento de divulgación n° 26, INTAL-ITD, BID.
- Gonçalves, Samo; Machado, Iván y Mello, André (2010): *Integrando os desiguais: Assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul*. Texto para la discusión n° 1477, IPEA. Rio de Janeiro, Marzo de 2010. Disponible en: www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1477.pdf
- Hoste, Amaury (2003): *Towards a Mercosur Regional Development Fund? Transferring European Union Experience*. Tesis para PhD en Filosofía, Universidad de Birmingham, School of Public Policy, Centre for Urban and Regional Studies.
- Martínez Larrechea, Enrique y Pagani, Adriana (2005): “Asimetrías en el Mercosur: La bilateralidad argentino-brasileña y el caso uruguayo” en Revista *Cuadernos de Negocios Internacionales y Negociación*, n° 49/50, UCU, Montevideo, agosto 2005.
- Masi, Fernando y Bittencourt, G. (2001), “Las economías pequeñas en el MERCOSUR: evolución y perspectivas de desarrollo” en D. Chudnovsky y J. Fanelli (coords.) *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*. Red MERCOSUR, Siglo XXI, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Masi, Fernando y Hoste, A. (2002): “Economic development and asymmetries in MERCOSUR: The prospects of a Mercosur Regional Development Fund” en *North-South Center Working Paper*, N° 2, Universidad de Miami.
- Sanguinetti, Pablo (2006): *Asimetrías en el Mercosur, ¿son compatibles con el proceso de integración?* Informe de Secretaría del Mercosur, Sector de Asesoría Técnica SM-SAT-BID, IT010/06.
- _____, Traistaru, Iulia y Volpe, Christian (2004): *Economic integration and location of production activities: The case of Mercosur*. Economic and social studies series, RE1-04-001, BID.
- Serna, Miguel (2000): *Desarrollo “desigual” e integración: las múltiples asimetrías del Mercosur*, Seminario Mercosur en integración: un problema societario, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, marzo de 2000.
- Soares de Lima, María Regina; Vasconcelos Coutinho, Marcelo (2008): “Introdução. A América do Sul sob o signo da mudança” en María Regina Soares de Lima y Marcelo Vasconcelos Coutinho (orgs.), *A Agenda Sul-Americana: Mudanças e*

Desafios no Início do Século XXI, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 9-30, Brasília, 2008.

Terra, María Inés (2008): “Asimetrías en el Mercosur: ¿un obstáculo para el crecimiento?” en Fernando Massi y María I. Terra (coords.), *Asimetrías en el Mercosur: ¿Impedimento para el crecimiento?* Red Mercosur de Investigaciones Económicas, Serie Red Mercosur n° 12. Montevideo, mayo 2008. Disponible en: <http://www.redmercosur.org/asimetrías-en-el-mercosur-impedimento-para-el-crecimiento/publicacion/73/es/>

Uruguay XXI, Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones (2009): *Comercio Exterior de Uruguay, destino de las exportaciones y origen de las importaciones*. Uruguay XXI, Julio 2009. Disponible en: www.uruguayxxi.gub.uy/innovaportal/v/256/1/innova.front/Informe-de-Comercio-Exterior---Destinos-y-Or%C3%ADgenes-destinos-de-las-exportaciones-de-uruguay

Normativa Mercosur

Tratados:

Tratado de Asunción, 1991.

Tratado de Ouro Preto, 1994.

Decisiones Consejo Mercado Común:

n° 20/94

n° 18/96

n° 11/03

n° 26/03

n° 27/03

n° 31/03

n° 19/04

n° 45/04

n° 18/05

n° 24/05

n° 34/06

n° 03/07

n° 27/07

n° 33/07

n° 13/08

n° 37/08

n° 38/08

n° 41/08

n° 43/08

n° 45/08

n° 06/09

n° 08/09

n° 31/09

Documentos Mercosur

Directrices para la superación de las asimetrías en el Mercosur. Documento de Asunción, propuesta de Paraguay en la V reunión extraordinaria del CMC, Documento informativo n° 02/07. Mayo de 2007. Disponible en: <http://www.mercosur.int>

Medidas para la superación de las asimetrías en el Mercosur. Propuesta de Uruguay en la V reunión extraordinaria del CMC, Documento informativo n° 03/07. Mayo de 2007. Disponible en: <http://www.mercosur.int>