



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos

Área: II Formación estructural, desarrollo e integración de América Latina

Facultad de Filosofía y Letras (FFyL)

**La resiliencia en los procesos de integración regional de América Latina: repensar el Mercosur a partir de la relación estratégica entre Argentina y Brasil (1985-2015)**

T E S I S

Que para optar por el Grado de Doctorado en Estudios Latinoamericanos

PRESENTA:

Mtro. Jonatan Badillo Reguera

TUTOR:

Dr. Páez Montalbán Rodrigo

Centro de investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

Dra. Ribeiro De Freitas Meireles Monika

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Dr. Moreno-Brid Juan Carlos

Facultad de Economía, UNAM

LECTORES:

Dr. Briceño Ruiz José

Centro de investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM

Dr. López Bolaños Alejandro César

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Ciudad Universitaria, CD. MX., junio de 2021



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Para Zyanya y Matías, con todo mi amor.  
Han sido mi inspiración durante estos  
cinco años y juntos terminamos la  
tesis; que significa el inicio  
de nuestra nueva etapa  
ya como familia.

Agradezco a mi madre, hermanos y  
sobrinos por siempre estar ahí.  
Han sido mi respaldo desde  
hace muchos años cuando  
elegí mi estilo de vida,  
en la academia.

- *¿Por qué lo deseas tanto?*  
- *Porque me dijeron que*  
*no lo lograría.*  
(Carl Maxie Brashear, 1931–2006)

*“Existe estrecha relación entre la integración  
económica y la integración política,  
la primera no puede consolidarse  
sin la segunda”*  
(Vigevani, 2005, p. 63)

## Resumen

El objetivo de la investigación es analizar la capacidad de resiliencia en los procesos de integración regional en América Latina, la cual, históricamente ha impedido que muera la idea de unificación entre los países en vías de desarrollo. En específico, el objeto de estudio será el Mercado Común del Sur (Mercosur) integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; países que construyen la Cuenca del Río de la Plata, (1985-2015).

Se demostrará que la integración de América Latina es un caso particular y, por lo tanto, requiere de un esfuerzo intelectual endógeno que explique sus especificidades históricas en las estructuras productivas, económicas y políticas que intervienen al construir sus bloques regionales. Considerando lo anterior, la investigación propone una interpretación crítica heterodoxa en contraposición a los postulados clásicos de la integración que, en general, consideran a la Unión Europea como el modelo exitoso a seguir. En otras palabras, para América Latina, y en otras partes del mundo, no existe una receta única o modelo lineal a cumplir que garantice el éxito de su integración regional.

El análisis reconocer la relación estratégica de Argentina y Brasil como el binomio integrador. Los elementos explicativos de la resiliencia del Mercosur, en el largo plazo, son: la creación del acervo teórico endógeno, la persistencia por construcción la región de la Cuenca del Río de la Plata, demostrar que el Mercosur es una experiencia híbrida de unificación y la integración productiva, como herramienta histórica. Las conclusiones de la tesis son aportaciones inéditas desde la perspectiva académica latinoamericana.

**Palabras claves:** *Resiliencia, América Latina, Integración regional, Regionalismo, Estructuralismo y Eurocentrismo.*

# Índice

<b>Agradecimientos</b> .....	7
<b>Introducción general</b> .....	12
<b>Capítulo 1. Implicaciones teóricas del regionalismo, el subdesarrollo, la autonomía y las cadenas globales de valor en los procesos de integración de América Latina</b> .....	38
<b>1.1 Limitaciones de la teórica clásica sobre la integración regional: ¿Qué tan replicables son en el caso de América Latina?</b> .....	41
1.1.1 La clásica explicación de la economía ortodoxa sobre la integración regional.....	42
1.1.2 Una interpretación desde las relaciones internacionales: La Unión Europea como un caso muy desarrollado, mas no el único ejemplo en el mundo. ....	49
1.1.3 ¿Qué se entiende por un proceso de regionalismo?.....	54
<b>1.2 Las aportaciones teóricas latinoamericanas: La construcción de un acervo histórico que captura e interpreta las realidades regionales</b> .....	59
1.2.1 El estructuralismo latinoamericano: reconocimiento de las asimetrías en el escenario internacional .....	62
1.2.2 El (sub)desarrollo económico un proceso no lineal de realidades.....	70
1.2.3 La teoría de la Autonomía, aportación política desde Latinoamérica .....	75
<b>1.3 Etapas históricas del regionalismo latinoamericano: la genealogía del pensamiento de la Cepal (1950-2003)</b> .....	79
1.3.1 Antecedentes del regionalismo latinoamericano en la década de 1950.....	81
1.3.1. El regionalismo intervencionista de la CEPAL (1959-1980).....	83
1.3.2 La respuesta de la CEPAL ante la apertura económica (1990-2003).....	89
1.3.2. El regionalismo abierto cepalino o nuevo regionalismo (1990-2003) .....	90
<b>1.4 Cadenas Globales de Valor: la nueva estructura productiva transnacional</b> .....	94
1.4.1 Las ETN y la concentración de los flujos de inversión extranjera directa (IED).....	94
1.4.2 Cadenas globales de valor: la nueva estructura de comercio en el siglo XXI.....	97
1.4.3 Crítica a las Cadenas de valor global desde una perspectiva latinoamericana.....	99
<b>1.5 Consideraciones finales</b> .....	102

<b>Capítulo 2. Persistencia por fundar la región de la Cuenca del Río de la Plata: El complejo periplo histórico de la relación Argentina- Brasil</b> .....	106
<b>2.1 Origen de Argentina y Brasil: La división del mundo de Tordesillas en 1494</b> .....	108
2.1.1 El Virreinato del Río de la Plata: el origen común y la rivalidad entre Argentina, Paraguay y Uruguay (1776-1816) .....	110
2.1.2 De las Capitanías coloniales al Imperio de Brasil (1533-1889) .....	114
2.1.3 El declive colonial en Cuenca del Río de la Plata a partir de 1816 .....	116
<b>2.2 La relación de Argentina y Brasil en el periodo entre guerras (1900- 1950)</b> .....	120
2.2.1 Breve historia de la consolidación de Estados latinoamericanos en el siglo XIX....	121
2.2.2 El inicio del siglo XX de Argentina y Brasil.....	122
<b>2.3 El conflicto y la rivalidad regional de Argentina con Brasil (1950-1980)</b> .....	127
2.3.1 El Estado Desarrollista en Argentina y Brasil (1950 y 1960) .....	129
2.3.2 Gobiernos antidemocráticos en Argentina y Brasil (1964-1985).....	134
<b>2.4 Consideraciones finales</b> .....	138
<b>Capítulo 3. La construcción del Mercosur a cargo del binomio argentino -brasileño (1985-2015): Experiencia híbrida de una integración regional en tres etapas históricas</b> .....	141
<b>3.1 Una mirada más allá del velo de la década perdida de 1980: La convergencia argentino-brasileña el origen del Mercosur (1985-1990)</b> .....	143
3.1.1 El contexto económico del decenio de 1970 repercutió sobre la década de 1980....	144
3.1.2 Acercamiento productivo argentino-brasileño el regionalismo de 1985 a 1990 .....	153
3.1.3 La década de 1980, más allá de lo económico no fue tan perdida: El acercamiento de Argentina y Brasil en el contexto político sudamericano.....	157
<b>3.2. La implementación de la apertura económica en el proceso de regionalismo del Mercosur, en la década de 1990</b> .....	159
3.2.1 Contexto internacional de la globalización económica: un nuevo orden internacional bajo la incertidumbre constante .....	159
3.2.2 Construcción del Mercosur bajo la dinámica del libre mercado en la década de 1990 .....	161
3.2.3 Evidencia cuantitativa del comercio en el Mercosur (1990-1997).....	168
3.2.4 La gran crisis económica del Mercosur (1998-2002).....	175
<b>3.3 El relanzamiento del Mercosur con sentido social y productivo (2003-2015)</b> .....	179
3.3.1 El nuevo contexto internacional y su impacto en América Latina (2003-2015) .....	180
3.3.2 Repensar la integración regional en América Latina, 2003-2015 .....	183
<b>3.4 Consideraciones finales</b> .....	188

**Capítulo 4. La integración productiva del Mercosur: Mecanismo histórico utilizado en la reducción de asimetrías estructurales ..... 194**

**4.1 Antecedentes de la coordinación industrial: integración productiva argentino-brasileña, una herramienta histórica de la Cuenca del Río de la Plata (1961 y 1986) .. 196**

4.1.1. La Cumbre Uruguayana: una entente de desarrollo argentino-brasileño en la Cuenca del Río de la Plata, primeras pinceladas del Mercosur..... 198

4.1.2. Los acuerdos industriales del PICE (1986): eje nodal del acercamiento productivo del Mercosur..... 204

**4.2 Repensando la Integración Productiva del Mercosur a partir de 2003 ..... 208**

4.2.1 La nueva forma de entender al Mercosur: El Consenso de Buenos Aires (2003).... 213

**4.3. El nuevo Programa de Integración Productiva del Mercosur CMC N°12/08 ..... 216**

4.3.1. Grupo de Integración Productiva (GIP) ..... 219

**4.4. Evidencia estadística de los avances del sector industrial del Mercosur: ¿existe o no continuidad de una heterogeneidad estructural en el bloque de naciones? ..... 226**

4.4.1. Tendencias macroeconómicas de la composición del comercio intrarregional y extrarregional (1994-2015) ..... 227

4.4.2. Evaluación de los sectores estratégicos del GIP en el Mercosur (2003-2015)..... 233

4.4.3. Evidencia estadística de la Cadenas Regionales de Valor vis-à-vis Cadenas Globales de Valor (2003-2015) ..... 238

**4.5 Consideraciones finales..... 244**

**Capítulo 5. Conclusiones generales: las seis aduanas de la resiliencia en la integración del Mercosur ..... 249**

**Bibliografía ..... 266**

## **Agradecimientos**

En primer lugar, quiero agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por haberme otorgado una beca durante los cuatro años que duraron mis estudios de Doctorado. En este sentido, extiendo mi agradecimiento a la coordinación del Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos (PPELA, UNAM) por gestionar el financiamiento para asistir a congresos internacionales y mi estancia doctoral en Brasil. Estos aportes económicos fueron determinantes para la culminación de la investigación.

En segundo lugar, expreso mi más profundo agradecimiento al Dr. Rodrigo Páez Montalbán por su función de director de tesis. En particular, quiero reconocer de forma afectuosa a la Dra. Monika Meireles, por ser mi guía intelectual en la búsqueda del desarrollo económico latinoamericano y mi gran amiga, con quien comparto el amor por nuestra América Latina. No quiero dejar de agradecer al Dr. José Briceño-Ruiz, que fue un faro de luz en mi travesía académica en el mar del regionalismo latinoamericano. De igual forma extiendo mi agradecimiento al Dr. Jun Carlos Moreno-Brid y al Dr. Alejandro López Bolaños que fueron parte de mi comité de tesis estos años. A mis orientadores con los que tuve el honor de convivir como el Dr. Michel Levi, en Ecuador, a mi querido profesor-tutor Dr. Tullo Vigevani y al Dr. Samuel Alves, ambos en Brasil, a todos gracias.

Amplió mi gratitud a todas aquellas personas con las que conviví en diferentes países a lo largo de los años de doctorado. A mis excompañer@s de la CEPAL como Juliana, Giuliano, Leonardo, Tiago, Sandra, Renata, Ivette, Larissa y Lorenzo. A mi mejor amigo ecuatoriano en Brasil Cristian Daniel Valdivieso. También, a mis compañer@s del grupo de tesis de los viernes, a las 13 hrs, en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. En este sentido, no quiero dejar de agradecerles a Oscar y Edith por su gran apoyo incondicional desde la coordinación del posgrado, gracias por siempre estar ahí. Con el temor y limitación de no poder mencionar a mucha más gente, sepan que los tengo en un lugar especial entre todas las letras, ideas, gráficas y desveladas que nutren la tesis.

Por último, pero no por eso son menos importantes, quiero agradecer con el corazón a mi madre Griselda Reguera Obregón, a mi hermano Aza, a mi hermana Sury, a mi sobrina Sara y mi sobrino Nico por ser en todo momento mi inspiración y fortaleza, a mi familia gracias totales. Con todo mi amor y la promesa de ser estar para ti en todo momento agradezco a mi hijo Matías Alt Badillo Cisneros, por darme la sabiduría para escribir esta tesis, y Zyanya Cisneros flores, por su apoyo y compañía durante tantos años.



## Presentación

La presente tesis titulada **La resiliencia en los procesos de integración regional de América Latina: repensar el Mercosur a partir de la relación estratégica entre Argentina y Brasil (1985-2015)** la desarrollé en el Doctorado del Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos (PPELA); del campo II.- Formación estructural, Desarrollo e Integración de América Latina, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Durante los cuatro años que me tomó escribir la tesis recibí una beca del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), ya que es un programa de dedicación de tiempo completo, con número de Becario: 440051. En todo momento, busqué demostrar que estudiar el Mercosur coincide con la gran tradición académica y la preocupación que distingue a la UNAM por brindar explicaciones desde América Latina.

Previo a este cuadro general, todo partió de hacerme la siguiente pregunta ¿Cuál era el interés de un joven investigador mexicano-próximo Doctor en Estudios Latinoamericanos-por analizar la resiliencia de la integración regional considerando como objeto de estudio el Mercosur? Mi respuesta fue la siguiente: después de formarme como Licenciado en Economía busqué graduarme de una Maestría en Relaciones Internacionales; ambos grados académicos los obtuve de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, es cuándo nació mi inquietud de aplicar los conocimientos adquiridos, de una temprana formación académica, sobre una región en particular. Así, en 2016, tomé la gran decisión de iniciar la travesía intelectual que representó cursar el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la UNAM.

Consideré que la UNAM sería el espacio ideal que me permitiría realizar un estudio crítico-heterodoxo en dos sentidos. El primero, ir más allá de la clásica teoría económica ortodoxa de la integración regional que plantea potencializar el comercio; sumado a la búsqueda de explicaciones latinoamericana respecto al subdesarrollo y el tipo estructuras productivas características de la región. En segundo lugar, superar las interpretaciones teóricas de las relaciones internacionales que definen a la integración regional como un proceso lineal universal, que su éxito radica en crear instituciones supranacionales sólidas. Ambas corrientes teorías son exógenas y ahistóricas de América Latina, sin embargo, éstas han buscado ser la base explicativa universal de la realidad económica, política y social con los que la región se ha insertado al sistema internacional.

En este sentido, logré una tesis considerando un análisis de larga data o largo plazo sobre los procesos de integración regional en América Latina, en particular, utilizando la región de la Cuenca del Río de la Plata. Busqué resaltar las contribuciones latinoamericanas que analizan la *resiliencia* del Mercado Común del Sur (Mercosur). Fue una meta, demostrar que la resiliencia del Mercosur se explica por cuatro elementos: i) un arsenal teórico que rescate las especificidades latinoamericanas, ii) la histórica relación-conflicto o armonía- de Argentina y Brasil, iii) que el Mercosur ha logrado atravesar tres etapas históricas del regionalismo latinoamericano y iv) la integración productiva como herramienta histórica en la cuenca del Río de la Plata. Mi investigación pretende ser una pequeña contribución al estado del arte de los estudios de *resiliencia de la integración regional en América Latina* (Rivarola & Briceño-Ruiz, 2013).

Quiero destacar que en los ocho semestres que duró el Doctorado, y gracias al apoyo financiero de la UNAM y de la beca CONACyT, logré acudir cada año, desde 2017, a diferentes universidades latinoamericanas y organismos internacionales que ayudaron a profundizar el estudio de la resiliencia de la integración del Mercosur. Por ejemplo, en julio de 2017, participé en la Sexta Escuela Doctoral sobre regionalismo Latinoamericano, Europeo y comparado en Quito, Ecuador, organizada por Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador y el *The United Nations University on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS)*. Del 1 de julio al 30 de septiembre de 2018 logré ser alumno de la *Summer School* sobre “Economías Latinoamericanas”, edición 19, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago, Chile.

En 2019 tuve la oportunidad de realzar mi estancia de investigación doctoral, del 1 de marzo al 31 de julio, en el *Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP)* São Paulo, Brasil, bajo la tutoría del Dr. Tullo Vigevani. El objetivo de la estancia fue analizar la Integración Productiva del Mercosur con base en la interacción con fuentes primarias y profesores brasileños especializados en el tema. En el transcurso esa misma estancia, participé en la Escuela de Invierno "Tópicos Avanzados de Economía Heterodoxa" Organizada por la Maestría en Desarrollo Económico – Centro de Estudios Económicos del Desarrollo, de la Universidad Nacional San Martín del 15 al 19 de julio en Buenos Aires, Argentina.

Debo aclarar que mi asistencia a diferentes universidades de América Latina no sólo fue como estudiante. Es decir, logré participar como ponente en diferentes espacios especializados, en los cuales, mostré los avances de mí de tesis doctoral que permitieron

la reflexión, la discusión y la retroalimentación de los capítulos que la conforman. Por ejemplo, dicté un Curso de Curta Duración, de cuatro horas y media, sobre “El regionalismo y el desarrollo, algunas implicaciones, en América Latina: Más allá de la integración económica clásica” en el *I Congreso Internacional Pensamento e Pesquisa sobre a América Latina* realizado del 6 al 10 de mayo de 2019, Facultad de Filosofía de la Letras y Ciencias Humanas, Universidade de São Paulo (USP), Brasil. El curso dictado en la USP fue resultado, hasta ese momento, del avance del capítulo teórico de la tesis.

También, participé en diferentes congresos internacionales organizados por universidades latinoamericanas como ponente, que han coadyuvado a mi formación como joven investigador. Cómo la II Conferencia sobre Planificación del Desarrollo “Julio H.G. Olivera” realizado del 11 al 12 julio de 2019 con la ponencia “Cadenas globales de valor como un actor central en la determinación de la nueva división internacional del trabajo, 1980-2017” en la Facultad de Ciencias Económicas (FCE|UBA) y en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES |UNSAM), Buenos Aires, Argentina y, por otra parte, en la II Conferencia Internacional de Economía Heterodoxa, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá del 13 al 15 de noviembre de 2019 con la ponencia “Cadenas globales de valor: epicentro de la nueva división internacional del trabajo (1980-2016)”, respectivamente.

Gracias a la experiencia académica adquirida en congresos y aulas de clase, se construyó un análisis interdisciplinario que amplió el horizonte explicativo de los fenómenos económicos, políticos y sociales de América Latina y el Caribe, lo cual, es responsabilidad de las universidades en la región. Lo anterior pienso, se suscribe con el gran legado de la máxima casa de estudios en México, ya que, existe una gran conexión académica con el análisis latinoamericano. La UNAM tiene 40 años dedicados a este estudio, desde noviembre de 1978, con el Dr. Guillermo Soberón, rector de la UNAM, se inauguró el I Simposio de la Coordinación y Difusión de los Estudios Latinoamericanos.

Posterior al I Simposio de Estudios Latinoamericanos de 1978, que congregó a un vasto número de especialistas, surgieron la Sociedad Latinoamericana de Estudios de Estudios sobre América Latina y el Caribe (SOLAR) y la Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe (FIEALC). Posterior a un año de intenso trabajo e investigaciones estas dos organizaciones solicitaron a la UNAM crear un órgano institucional que fungirá de forma permanente como un coordinador, bajo esta lógica es que, en diciembre de 1979, por acuerdo del Dr. Guillermo Soberón, se creó el Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos (CCyDEL).

El CCyDEL operó a partir de 1979, pero en 2007, cambió su nombre para fortalecer su estatus institucional al interior UNAM rebautizado como el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC). Un aspecto central del CIALC en cuanto a los análisis sobre América Latina es, sin duda, la formación de jóvenes investigadores. Es por esta razón que el CIALC cuenta con una plataforma de enseñanza-aprendizaje en los Estudios Latinoamericanos dentro de la oferta educativa de la UNAM a nivel licenciatura, que continúa, con el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos con la Maestría y el Doctorado, que surge en 1999 hasta la actualidad.

Considerando la tradición de la UNAM y los 40 años del CIALC en los análisis de las dinámicas latinoamericanas, concluyó que mi tesis doctoral titulada “*Procesos de integración regional en américa latina: la resiliencia del Mercosur a partir de la, histórica, relación estratégica de Argentina y Brasil (1985-2015)*” tiene una gran razón de ser. Esta investigación, de cuatro años, da continuidad a la responsabilidad heredada con las ciencias sociales entendidas e interpretadas desde nuestra América Latina, al igual que el compromiso adquirido por un joven investigador mexicano con la región.

Por último, es de llamar la atención como una tesis sobre la integración regional del Mercosur, desarrollado por un estudiante mexicano de la UNAM, tuvo tan buena recepción y retroalimentación entre compañeros, profesores e investigadores con los que conversé en las diferentes universidades de los países latinoamericanos, en al menos dos aspectos. El primero, porque logré romper con la barrera del imaginario social, e incluso académico, de la desconexión, desinterés o abandono de las relaciones de México con el resto de América Latina y, el segundo, porque logré superar el análisis clásico de la integración regional con base en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), iniciativa que ha sesgado en general la orientación de los estudios en la materia

Se ratifica, mi inquietud por visibilizar de las aportaciones teóricas y reconocer la importancia que han tenido las experiencias integracionistas realizadas en América Latina, estos son elementos nodales que guiaron los capítulos de la investigación. La tesis, se desarrolló bajo una rigurosidad metodológica e histórica que permite acercarse al estado del arte de los estudios de la unificación de los países en vías de desarrollo. En conclusión, se afirma que los procesos de integración regional de América Latina requieren de una teorización propia que considere sus contextos históricos; volviendo al caso latinoamericano muy específico que, en general, difiere de otras experiencias de integración regional como fue la construcción de la Unión Europea, posterior a 1952.

## Introducción general

*“Las reformas estructurales del proyecto integracionista [Cepalista] suponían modificaciones importantes en las bases económicas y sociales de sostenimiento y reproducción del poder político*  
(Tavares & Gomes, 1998, p. 9)

El objetivo general de esta investigación es analizar cuáles son los elementos que explican la capacidad de *resiliencia* en los procesos de integración regional en América Latina, la cual, impide que muera la idea de unificación. El objeto de estudio, en particular, es el Mercado Común del Sur (Mercosur) integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; porque son los países que comparten las costas del Río de la Plata (1985-2015). Se parte de aceptar que profundizar en un análisis, de largo plazo, sobre la dinámica del Mercosur permitirá esclarecer las razones del porque los procesos de integración regional en América Latina, históricamente, tienen la capacidad de atravesar, reponerse y aprender de sus crisis recurrentes que cuestionan la unificación de los países en vías de desarrollo.

A este respecto, las preguntas que coadyuvaron a delimitar el problema de investigación fueron las siguientes: i) ¿cómo se explica que los procesos de integración regional en América Latina no mueran? ii) ¿qué le permite a las iniciativas integracionistas latinoamericanas resistir, reponerse y reestrenarse con el paso del tiempo? iii) ¿por qué no se deja de insistir en la idea de alcanzar la integración regional entre los países latinoamericanos? iv) ¿es posible interpretar la integración regional latinoamericana con un acervo teórico endógeno que cuestiona el *eurocentrismo*, imperante en la materia? y, v) ¿por qué los procesos de integración regional en América Latina no conducen al desarrollo económico que se experimentó en la Unión Europea?

Ante estos cuestionamientos, el problema de investigación constará de explicar el por qué no muere la integración regional en América Latina. El acercamiento de los países en vías de desarrollo ha experimentado periodos de convergencia y divergencia, con diferentes grados de intensidad. Sin embargo, los segundos no han tenido efectos de clausura e incluso, a través del tiempo, los acuerdos integracionistas efectúan los cambios necesarios que fortifiquen su iniciativa original para ser relanzada. En general, los trabajos académicos que analizan la integración latinoamericana utilizan explicaciones eurocéntricas o postulados económicos ortodoxos históricos de la riqueza en la región. Por lo tanto, estos tipos de enfoques, a juicio del autor, resultan insuficientes al explicar el por qué no muere la idea de la integración regional en los países latinoamericanos.

El desarrollo de esta investigación busca contribuir a identificar cuáles son las tendencias, en el largo plazo, entre las interacciones sociales y las estructuras productivas que caracterizan a los procesos de integración regional suscritos en América Latina. Para tal propósito, se trabajó con la siguiente pregunta general de investigación: ¿Qué explica que a lo largo del tiempo el Mercosur, que es una de las experiencias de integración regional más representativa de América Latina a partir de 1985, logre atravesar, aprender y enfrentar su aparente estado de crisis recurrente que ha cuestionado su vigencia?

Como respuesta tentativa, se trabajará con la siguiente hipótesis que busca demostrar que “el Mercosur, en el largo plazo, cuenta con la capacidad de resiliencia, la cual, le ha permitido aprender de sus errores, establecer nuevos objetivos y generar los mecanismos que le permiten desafiar su constante estado de crisis. La resiliencia del Mercosur emana históricamente, en particular, de la estratégica relación -de conflicto o de cooperación- entre Argentina y Brasil; estos países son los responsables de una de las experiencias de integración más desarrolladas en América Latina posterior a 1985. De lo anterior, se infiere que la resiliencia de la integración del Mercosur obedece a la construcción de un acervo teórico que capture sus especificidades económicas y políticas regionales, la persistencia por edificar la región de la Cuenca del Río de la Plata con base en la relación de Argentina y Brasil, demostrar que el bloque sudamericano ha logrado atravesar tres etapas históricas del regionalismo latinoamericano y, por último, la integración productiva como herramienta histórica. En otras palabras, estos cuatro elementos explican porque el Mercosur ha logrado enfrentar el escenario internacional del siglo XXI permeado por la globalización económica”

La residencia<sup>1</sup> de la integración regional latinoamericana, según Andrés Rivarola Puntigliano y José Briceño-Ruíz (2013), es la manifestación del valor que tienen en el espacio internacional el estudio de América Latina, ya que es “*la capacidad que tiene los acuerdos de integración de los países latinoamericanos de aprender de sus errores, sobre pasar sus dificultades y lograr realizar los acuerdos después de hacer modificaciones*

---

<sup>1</sup> Es un enfoque novedoso que busca visibilizar las aportaciones teóricas e históricas de los procesos de integración regional en América Latina. Se parte de reconocer que las experiencias latinoamericanas merecen una teorización propia, la cual, coadyuva a demostrar que la idea de unificación de los diferentes países no es exclusiva del continente europeo y, por lo tanto, que es un fenómeno político, económico y social que merece ser estudiado con experiencias en otras partes del mundo. También, se aclarará que este tipo de estudio es una novedosa propuesta histórica, metodológica y teórica que se encuentra aún en un periodo de maduración, pero eso no quiere decir, que no tenga validez en los estudios de la integración regional a nivel internacional.

*que procuren robustecer la iniciativa original” (Rivarola & Briceño-Ruiz, 2013; Briceño-Ruiz, 2018). Además, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define a la integración como “[...] una medida de resiliencia y competitividad regional. Centrado en crear un mercado común, competitivo, basado en productividad y totalmente integrado con el resto del mundo [...]” (CEPAL, 2018, p. 14)”.*

La *resiliencia* en la integración regional latinoamericana es un estudio reciente, y por lo mismo, existen diferentes posturas que critican su validez. Por ejemplo, Daniela Perrotta (2018) argumenta que las “[...] múltiples crisis provocan el cuestionamiento a las teorías existentes y la necesidad de encaminar un proceso de reflexión más amplio y abierto. Surgen interrogantes respecto de la supervivencia y la capacidad de resiliencia de los acuerdos regionales [...]” (Perrotta, 2018, p. 15). Además, Ayllón Pino argumenta que, la idea teórica de la resiliencia es una categoría embrionaria cuestionando que las crisis “[...] políticas y económicas que atenuza a la región puede ser la prueba de fuego para saber si la Cooperación Sur-Sur es una “moda pasajera”, o si, por el contrario, mostrará un buen grado de resiliencia ante las adversidades [...]” (Ayllón, 2015, p. 161).

No obstante, otros autores reconocen la importancia en la continuidad de los procesos integracionistas de América Latina. Según Olivier Dabène (2009), el acercamiento de los países latinoamericanos se caracteriza por un oxímoron<sup>2</sup> surgido de “[...] la consistencia a pesar de la inestabilidad, la resiliencia a pesar de crisis” [siendo] uno de los misterios que cualquier investigación sobre la integración latinoamericana debería intentar revelar” (Dabène, 2009, p. 5). Un primer elemento que coadyuva a esclarecer el misterio de Dabène es superar el “[...] sesgo “ahistórico” en la literatura sobre el tema. En la mayoría de la investigación contemporánea sobre integración en América Latina, los antecedentes de los esquemas de integración actuales no se remontan más allá que en los años ochenta [...]” (Rivarola & Briceño-Ruiz, 2013, p. 3).

Por este motivo, el estudio integracionista de América Latina requiere una evaluación de largo plazo o *larga duración*, que de acuerdo (Braudel, 1979), permite identificar cómo se relacionan e interactúan cotidianamente los actores sociales de una determinada zona geográfica que, con base en la correlación entre la historia y las ciencias sociales, forjan un tipo de realidad que con el tiempo tarda en alterarse o desgastarse pero

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la Real Academia Española un oxímoron se define como: la combinación, en una misma estructura sintáctica, de dos palabras o expresiones de significado opuesto que originan un nuevo sentido o lógica a desarrollarse, ver: <https://dle.rae.es/ox%C3%ADmoron>

que, al mismo tiempo, son responsables de construir una región. A este respecto también, Rodrigo Páez (2013) demuestra la importancia histórica de construir la idea de región como un elemento central de la capacidad de resiliencia en la integración en América Latina y el Caribe, en específico, desarrollando un análisis para el caso de Centroamérica.

La principal característica que emana de la historicidad, a partir de la resiliencia, es entender que la integración regional en América Latina es un caso particular. Ciertamente, la experiencia de la Unión Europea (UE), después de 1945, se convirtió en un referente teórico gracias a sus significativos avances macroeconómicos y políticos, razones que la volvieron el caso de éxito dentro de los estudios de la integración. Sin embargo, no se debe caer en el clásico análisis comparativo o, peor aún, imitativo de los instrumentos utilizados para edificar a la UE, si es que, se busca explicar cómo se construyen y evolucionan otros bloques económicos o políticos en otras partes del mundo.

Estudiar la resiliencia de la unificación de América Latina, más allá de la interpretación eurocéntrica clásica, significa “[...] *analiza [r] y comprende[r] la integración regional contemporánea al vincularla con su pasado, aceptando que existen cambios en el contexto nacional e internacional en el que se da el acercamiento de los países latinoamericanos [...]*” (Rivarola & Briceño-Ruiz, 2013, p. 5). Entonces, se puede inferir que sin importar los tropiezos y las desventuras políticas, económicas o sociales la anhelada idea de lograr la integración regional no sucumbe en la historia, desde el siglo XIX hasta hoy. A continuación, se exponen los elementos que explican la resiliencia del Mercosur, cada uno será desarrollado en los capítulos que componen la tesis, que son:

El primero, rescatar el acervo teórico del *subdesarrollo económico y la autonomía regional* considerando las especificidades de los acuerdos de unificación entre economías en vías de desarrollo. Se busca interpretar a la integración regional de América Latina como un caso único, al cual, le son insuficientes las explicaciones del enfoque teórico de la economía ortodoxa y el típico estudio permeado por el *eurocentrismo* de la integración.

El segundo, la persistencia histórica por construcción de la región de la Cuenca del Plata., considerando un análisis de largo plazo que permita comprender la estratégica relación, de la rivalidad o colaboración, que se ha dado entre Argentina y Brasil; correlación que originó el Mercosur en 1991, empero que ha existido desde la Colonia.



El tercero, demostrar que el Mercosur es una experiencia híbrida de unificación, entre países en vías de desarrollo. Esta tipología subyace de que ha logrado con relativa solidez atravesar las diferentes etapas históricas del regionalismo latinoamericano (1985-2015), volviendo al bloque sudamericano en un caso sui generis a nivel internacional.

El cuarto, la integración productiva vista como un instrumento entre Argentina y Brasil que, históricamente, ha sido utilizado con la finalidad de transformar sus estructuras productivas industriales. Esta dinámica se ha logrado firmando convenios regionales desde 1961 y se interconectan con el Nuevo Mercosur Productivo de 2008.

La importancia explicativa de estos cuatro elementos mencionados es si, y sólo si, cada uno de ellos se entrelaza con la capacidad de *resiliencia* del Mercosur. De ese modo, será pertinente dar cuenta del porque el bloque conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay es un caso peculiar entre los procesos de integración en América Latina. Estas acotaciones son metodológicamente coherentes para explicar de qué forma estos elementos socorren al Mercosur al enfrentar su estado de crisis recurrente. A continuación, se explicará el cómo se ocupará cada elemento explicativo del Mercosur:

1. La reconstrucción de un acervo teórico endógeno de América Latina permite visibilizar las contribuciones de nuestros científicos sociales. Se trata, a fin de cuentas, de reconocer la riqueza intelectual de las aportaciones al estudio de la integración regional latinoamericana que han evolucionado del plano de las ideas a la creación de categorías analíticas y, posteriormente, a refutar la comparación de las experiencias latinoamericanas con moldes universales de la integración de otras partes en el mundo.

El marco teórico que la investigación propone parte de dos preocupaciones. En primer lugar, es hacer una crítica a los postulados clásicos con relación a la integración regional de la ciencia económica ortodoxa y de las relaciones internacionales, que la interpretan como un proceso lineal de etapas; que sirven de explicación del éxito de la Unión Europea. Sin embargo, en el caso de América Latina estas explicaciones resultan insuficientes. En segundo lugar, se rescatará los históricos esfuerzos por construir y acumular un acervo de la integración en América Latina, los cuales, se nutrieron por dos de las grandes preocupaciones de los pensadores latinoamericanos que fueron caracterizar el *subdesarrollo económico* y la buscar la *autonomía política*, ambas, de forma regional.

Se vuelve un compromiso intelectual repensar las categorías analíticas que coadyuven a los países latinoamericanos a superar el subdesarrollo, de sus estructuras

productivas, y los márgenes de autonomía política con los se insertarse al sistema internacional contemporáneo. Lo anterior, no significa un desdén académico por la experiencia de la construcción de la Unión Europea o los postulados clásicos de la integración económica ortodoxa, más bien, se busca retratar las realidades, explicar los instrumentos, las motivaciones y los contextos particulares en los cuales se desarrollan las iniciativas de integración en América Latina, específicamente estudiando el Mercosur.

Ante este cuadro general, la primera gran preocupación del marco teórico es cuestionar dos explicaciones clásicas sobre los procesos de integración regional. La primera, surge de la ciencia económica ortodoxa que plantea la integración de un grupo de naciones con base en la promoción del comercio, bajo el supuesto de las ventajas comparativas guiada por el libre mercado. La segunda, es la explicación de la ciencia política, en las relaciones internacionales, que plantea al acercamiento regional como un proceso por etapas en el que los Estados ceden grados de autonomía, con la intención de crear instituciones supranacionales. Ambas teorías toman el ejemplo de la Unión Europea y, en muchos, casos la ubican como el caso de éxito con la intención de replicarse en otras partes del mundo que tengan por objetivo comenzar una integración regional.

En términos económicos la integración tiene que ver con los incentivos concentrándose en reducir los aranceles y las barreras al comercio internacional entre países socios de un bloque económico, además, pretende crear protecciones artificiales como un arancel externo común que resguarde la producción regional frente al comercio internacional proveniente de otras naciones. La visión clásica del comercio internacional parte, según David Ricardo (1817), de racionalizar la máxima optimización de los factores de la producción, en otras palabras, los países tendrían que incurrir en la especialización absoluta considerando aquellos recursos en los que posean mayor abundancia en sus territorios, ya sean productos primarios o la capacidad de fabricar manufacturas, de ese modo se constituye la tradicional división internacional del trabajo.

Aquí aparece la principal insuficiencia teórica de la explicación económica ortodoxa a la realidad de la integración regional de América Latina, porque la gran motivación de los países en vías de desarrollo fue lograr una transformación productiva que les permita acceder a un proceso de industrialización, es decir, a diferencia de Europa o Estados Unidos que ya contaban con un amplio desarrollo tecnológico y un sector industrial maduro dirigido a la exportación, que las volvían naciones desarrolladas.

En cuanto a la disertación con las explicaciones de las ciencias políticas, considerando las relaciones internacionales. A pesar del largo éxito que ha significado el proceso de integración regional de la Unión Europea iniciado, en 1952, con la creación de La Comunidad Europea del Carbón y el Acero hasta sus actuales altibajos derivados del Brexit de 2016, se advierte a otras naciones que inicien una integración económica como paso previo a su unificación política que el camino a recorrer no será una línea recta. En otras palabras, no existe una receta única a cumplir por etapas que garantice un proceso regional exitoso de un determinado grupo de países en cualquier parte del mundo.

Lo significativo es tener claro cuáles son las dos caras de una misma moneda que vuelven a la Unión Europa un caso específico y, por lo tanto, difícilmente replicable. Por un lado, responde a su contexto histórico y, por el otro, a las motivaciones que guiaron la unificación del viejo continente. Estas razones, hacen pertinente abordar el estudio de la integración regional de América Latina más allá del enfoque eurocéntrico, sin claro está, pretender demeritar la experiencia europea en los estudios de integración regional.

Respecto a la limitación explicativa de la Unión Europea de la integración regional en América Latina. El contexto en el que se dio la integración del viejo continente, posterior a la Segunda Guerra mundial, se trató de una búsqueda frenética por superar al Estado nación, como máxima figura política, para garantizar la paz y reactivar la economía en Europa. Una motivación adicional en Europa fue crear instituciones supranacionales que permitieran la reconstrucción política regional, la cual, se construyó a partir de ceder niveles de soberanía nacional. Por ejemplo, en lo económico cada Banco Central nacional cedió autonomía al crear el Banco Central Europeo y utilizar la moneda única del Euro.

Estas explicaciones surgen de interpretaciones teóricas desde Europa y los Estados Unidos posterior al periodo entre guerras que surgen, desde la disciplina de las relaciones internacionales, con el *Funcionalismo* con David Mitrany (1975), el *Federalismo* de Altiero Spinelli y Ernesto Rossi (1989), el *Neofuncionalismo* de Ernst Haas (1958) y el *Intergubernamentalismo* de Stanley Hoffmann (1966) máximos representantes. Sin embargo, estas explicaciones no retratan las propias motivaciones de la integración regional latinoamericana, la cual, nunca fue escenario de un conflicto bélico continental y, aún menos, se ha buscado la creación de instituciones supranacionales regionales.

Ante este cuadro general, se vuelve pertinente indagar y reconstruir las aportaciones desde América Latina que consideren las especificidades y motivaciones de

la integración regional con una voz desde nuestras latitudes. La producción teórica latinoamericana en materia de economía y de la integración regional, posterior a la Segunda Guerra Mundial, se distinguió por su contenido heterodoxo postkeynesiano<sup>3</sup>, lo cual, influyó en las investigaciones académicas y en las políticas públicas del Estado. Se demostró que la realidad latinoamericana difería del pensamiento económico ortodoxo que, generalmente, brinda explicaciones estudiando a las economías desarrolladas que cuentan con un amplio margen de autonomía en la creación de sus políticas nacionales.

No se puede comenzar un recorrido teórico de las aportaciones latinoamericanas que definen la integración regional, sin mencionar, que esta inquietud comenzó en el plano de las ideas por la búsqueda de mantener la independencia de las recién excolonias europeas a partir de 1815. Las primeras pinceladas tuvieron por objetivo la unión regional bajo el principio de garantizar la no intervención de otros imperios del viejo continente, a este período se le ha denominado la generación de los libertadores como Simón Bolívar y José de San Martín, por mencionar algunos. Ya entrada la primera mitad del siglo XIX, los trabajos de autores como Francisco de Bilbao y José María Samper comenzaron a tratar la idea de la identidad regional como un elemento que permitiera la creación de incentivos del saber por la unificación de los países latinoamericanos.

Al respecto, no fue hasta las primeras décadas del siglo XX que ocurrieron los primeros intentos por evolucionar del plano de las ideas hacia un acervo teórico de la integración regional en América Latina. De acuerdo con Briceño-Ruiz, las grandes aportaciones de una formalización teórica embrionaria se localizan en los trabajos del economista Alejandro Bunge, con él “[...] *se inicia una transición del ‘saber’ sobre regionalismo del siglo XIX hacia una formulación teórica más elaborada [...]*” (Briceño-Ruiz, 2019, p. 122).

Esta afirmación subyace porque Bunge<sup>4</sup>, en 1909, hizo la propuesta de crear una Unión Aduanera del Sur, concebida entre “[...] *Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay.*

---

<sup>3</sup> Sobre todo, al referirse a la importancia de la intervención del Estado en la conducción de la economía y su fortalece política nacional ante agentes privados dentro de sus territorios y a nivel internacional. además, los años de la posguerra se caracterizaron porque el Estado dotó, en general, a su población en los diferentes países, de una mejoría sustancial con base en la creación del Estado de Bienestar que consistió en políticas activas de distribución del ingreso, acceso universal a los sistemas de salud, crecimiento del poder adquisitivo y la proliferación de una clase media a nivel internacional.

<sup>4</sup> Es determinante mencionar, de acuerdo con Diego Gastón Araya (2016) que las principales ideas de Friedrich List, economista alemán de principios del siglo XIX que aportó grandes discursos de la economía política. List influyó sobre manera las ideas que tendría la perspectiva socioeconómica del ingeniero argentino Alejandro Ernesto Bunge. En efecto, List se constituye en pionero de una cosmovisión económica

*uniforman [do] las tarifas aduaneras de acuerdo con los derechos más altos en cualquiera de esos países para cada artículo, y las modificaciones futuras se adoptarán por una comisión permanente [...]*” (Bunge, 1940, p. 279). Cabe mencionar, décadas después el intelectual Bunge fue una sustancial influencia en el pensamiento de otro joven economista en formación en la Universidad de Buenos Aires, llamado Raúl Prebisch.

Estos son los antecedentes históricos que repercutieron en la escuela económica latinoamericana, el llamado *Estructuralismo*, que surgió del útero intelectual de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su periodo fundacional (1950-1980), dirigidos por Raúl Prebisch, argentino, y Celso Furtado, brasileño. El Estructuralismo buscó explicar con base en la creación de taxonomías analíticas, pensadas desde la realidad latinoamericana, la interacción de sus sistemas económicos y productivos con su tipo de inserción al sistema internacional. Es bajo el estructuralismo que surgió la explicación de que el *subdesarrollo* de América Latina no es una etapa previa requerida con tal de acceder al *Desarrollo económico* (Furtado, 1964).

Reflexionar teóricamente sobre la integración regional en América Latina requiere si o si, reconocer la importancia que tuvo el contexto- local e internacional- en el que se desarrolla el acercamiento entre sus países. Un análisis de largo plazo permite rescatar dos aportaciones cepalinas, el primero, el Estructuralismo (Prebisch, 1998 [1949]; Prebisch, 1998 [1959]; Furtado, 1964) y, segundo, el *Neoestructuralismo* (CEPAL, 1994; Sunkel, 1991; Fajnzylber, 1990). La grandeza teórica del regionalismo latinoamericano es reconocer, con un método histórico, las limitaciones estructurales productivas y sociales con las que insertó la región al sistema internacional posterior a 1950.

La aportación del estructuralismo a la integración de América Latina se le denominó el *Regionalismo intervencionista o cerrado*. El documento fundacional de esta corriente es, del periodo de la postguerra, “El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales” (Prebisch, 1998 [1959]), definió a la integración regional como un instrumento que permitiría consolidar la complementación industrial. El regionalismo intervencionista es la primera etapa histórica del regionalismo latinoamericano.

---

y social, que repercutió decisivamente en Bunge, muy probablemente a causa de la formación universitaria de éste en Alemania.

Rescatar las aportaciones del mercado común se logra con base en las tres ideas-fuerza: i) la idea de gradualidad, ii) el trato diferencial en los aranceles y el tipo de productos, así se reconocía que existían países de incipiente desarrollo económico que requerirían un apoyo adicional, y, por último, iii) un intercambio recíproco de bienes industriales y de consumo, cada país podrá especializarse en las mercancías que juzgarán más convenientes a sus recursos naturales, aptitudes y posibilidades del mercado.

La otra aportación de la escuela económica cepalina fue el neoestructuralismo, desarrollado en la década de 1990, que fue la respuesta teórica a la mutación del contexto regional e internacional marcado por la apertura económica y la fuerte interdependencia, ya fueran países desarrollados o no desarrollo, que caracterizó la consolidación de la globalización económica. Ante esta situación, se transformaron los postulados de la integración regional en América Latina. Se forjaron las bases del *Regionalismo Abierto* (1990-2003), haciendo “[...] *que las políticas explícitas de integración [tenían que ser] compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen [...]*” (CEPAL, 1994, p. 12). Por lo tanto, el regionalismo abierto marcó la segunda etapa histórica del regionalismo latinoamericano.

Estas dos interpretaciones del desarrollo económico regional con base en la integración de países latinoamericanos, productos teóricos de la CEPAL, el regionalismo intervencionista y el regionalismo abierto deben ser entendidas, a partir de distinguir, claramente que cada una tuvo periodos históricos y contextos internacionales diferenciados. Sin embargo, estas dos formas de analizar la integración regional latinoamericana y, por ende, entender el desarrollo económico son elementos sobre los cuales se edificó la construcción del Mercosur a partir de 1985 hasta 2003.

La segunda gran aportación teórica latinoamericana, y quizá la menos difundida, pero no por eso deja de ser enriquecedora, fue la escuela de la Autonomía política propuesta por, el argentino, Juan Carlos Puig (1980) y, el brasileño, Helio Jaguaribe (1979) que plantearon una explicación política de cómo los Estados latinoamericanos podrían ganar mayores niveles de maniobra política nivel nacional ante el sistema internacional.

En este sentido, el contexto político regional e internacional que se vivió durante las tres décadas que siguieron a la segunda Guerra Mundial fueron los argumentos centrales para que Puig y Jaguaribe, afirmaron que, el relacionamiento de los países en

América Latina había sido bastante diferente respecto al proceso de integración europeo. Es decir, a diferencia de querer ir más allá de la superación del Estado nación como instrumento que garantice la paz en Europa, lo que ocurrió en América Latina, fue la búsqueda de una integración política, de tal suerte, la suma de esfuerzos entre los Estados creará un sólido mecanismo para sus negociaciones ante el sistema internacional.

Entonces, la autonomía según Puig (1986) significaba “*la máxima capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma [sin caer en un simplismo], que partía de una adecuada comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema internacional para poder desentrañar los reales condicionamientos que de él surgen [...]*” (Puig, 1986, pp. 42-43). En las palabras del argentino “[...] *la comunidad internacional era un régimen internacional que tiene sus propios repartidores superamos y beneficiarios [...]*” (Puig, 1971, p. 70). Los primeros son las potencias hegemónicas internacionales de la época-Los Estados Unidos y La Unión Soviética en un contexto de bipolaridad-, al referirse a los segundos, son países que conforman las regiones periféricas o el Tercer Mundo, incluyendo a América Latina y el Caribe, gran parte de África y Asia.

Se destaca que, la teoría de autonomía al mencionar integración regional política no pretendió crear una lógica de institucionalidad supranacional del tipo europeo. En otras palabras, los Estados nacionales no cederían su facultad de crear iniciativas a un ente tercero, sino, que la coincidencia de las problemáticas entre los Estados tendría eco al plantear soluciones comunes y cooperar en las medidas correctivas identificando asimetrías regionales. Dicha lógica de operación sería sustentada en el principio de solidaridad, al menos, para el caso de la integración autónoma de América Latina.

Al respecto, existen diferentes ejemplos por la búsqueda de la integración autónoma regional que involucran la coalición de Argentina y Brasil ante el sistema internacional. El primero fue la articulación argentino-brasileña junto a Chile. Estas tres naciones latinoamericanas se pronunciaron como un bloque político que buscó mediar la solución del conflicto armado entre México y los Estados Unidos, por la ocupación del puerto de Veracruz por fuerzas estadounidenses de abril a noviembre de 1914.

Esta situación llevó a que los países sudamericanos fungieron de medidores ante los gobiernos de Estados Unidos y México para lograr una solución pacífica, las negociaciones se realizaron en la ciudad de Niágara, Canadá (1914), fueron conocidos

como el Niágara Falls (Small, 2009). La cooperación política de Argentina, Brasil y Chile como terceros conciliadores de un conflicto extrarregional demostró que la suma de los sistemas políticos fortaleció la negociación de los estados sudamericanos frente al sistema internacional. Considerando el empuje político en 1915 se firmó el Pacto ABC de 1915- Argentina, Brasil y Chile- que, según Páez, significó [...] *un proceso de integración regional con identidad propia y autonomía frente a poderes hegemónicos de la época, en un esfuerzo para no supeditarse a los intereses de las potencias* [...] (Páez, 2016, p. 16).

Ya a mitad del siglo XX, en 1954, surgió otra iniciativa del presidente argentino Perón que junto con el presidente chileno Carlos Ibáñez, promovió la firma del Acta de Unión Económica Argentina-Chilena además del respaldo del presidente Vargas, en Brasil, se planteó la creación de una unión aduanera. La eventual ampliación del Acta para incluir a Brasil significó una nueva propuesta del Pacto ABC y la creación de un espacio regional integrado en el Cono Sur (Tussie, 1988). Es reveladora la contundencia por buscar la autonomía al sur del continente americano, de forma tal que, los patos ABC, ya sea de 1915 o 1954, fueron planeados como mecanismo de contrapeso en los márgenes de negociación frente a la influencia de potencias extra regionales. Estos elementos dan la relevancia de reconstruir un análisis histórico de la autonomía entre Argentina y Brasil.

2. Demostrar que, históricamente, la relación estratégica de Argentina y Brasil; definida por una complejidad que va de la rivalidad a la colaboración en lo político, económico y militar que resulta de compartir una hegemonía regional, es el origen los esfuerzos inquebrantables por erigir la Cuenca del Río de la Plata. En otras palabras, entender los antecedentes y el origen del Mercosur implica, en el largo plazo, reconocer la insistencia por fundar la región del Río de la Plata; desde la Colonia hasta hoy. Se vuelve importante, entonces, comprender los contextos locales e internacionales que vivió América Latina.

Existe un gran número de investigaciones, de académicos latinoamericanos y de otras latitudes, que se concentran en interpretar las causas y los canales de contagio que originan las crisis en los procesos de integración regional de América Latina, lo cual es comprensible. Sin embargo, este tipo de estudios se vuelven una quimera del regionalismo latinoamericano al momento de estudiar por qué no muere el Mercosur. Lo sobresaliente de esta iniciativa de integración es su continuidad a pesar de estar condenada al fracaso en repetidas ocasiones; la primera vez de 1998 a 2000 a raíz de fuertes crisis económicas en Argentina y Brasil. Esto se explica porque la fortaleza y el devenir del



Mercosur se encuentra en la gran tradición histórica que está detrás de la integración de las costas del Río de la Plata, que precede por mucho al Tratado de Asunción de 1991.

Por tal motivo, demostrar la importancia de la articulación histórica entre Argentina y Brasil a favor de la integración regional latinoamericana, requieren de un estudio de *larga duración*<sup>5</sup> que, según Braudel, se define como la fuerte correlación entre la historia y las ciencias sociales que “[...] *se apoya en la estructura como herramienta analítica, entendida como, unas relaciones suficientemente fijas entre la realidad y las masas sociales; sin duda, una realidad que con el tiempo tarda enormemente en desgastar o transformar [...]*” (Braudel, 1979, p. 70).

En este sentido, durante el siglo XIX, la correlación de una Argentina soberana, posterior a su independencia en 1810, con Brasil, en su fase de Imperio- el único del continente americano (1822-1889)-, se caracterizó por dos dinámicas; sin embargo, ambas tuvieron repercusiones dentro de la región. La primera, fue un sentimiento de continua rivalidad heredada de los imperios en disputa de España con Portugal y, la segunda, fue una alianza estratégica argentina-brasileña con el objetivo de dar estabilidad político-económica y a favor de construir la región de la Cuenca del Río del Plata.

Al respecto, durante la primera década del siglo XIX, existió un intento por construir la Cuenca del Río de la Plata; bajo un contexto regional en el que agonizaba el imperio español en gran parte del continente por los movimientos de independencia mientras que Brasil continuaba siendo una colonia portuguesa, conocido como el “*movimiento Carlotismo*”. El Carlotismo fue un intento por construir el Imperio del Sur de América, promovido por las elites políticas de Argentina y Brasil, bajo el mandato de Carlota Joaquina, hija del Rey Fernando VII de España y esposa del Rey Dom João VI de Portugal (Briceño-Ruiz & Rivarola, 2017), en otras palabras, se buscó que con Carlota Joaquina se unifica el Virreinato de la Plata y las Capitanías brasileñas al ser descendiente de la realeza en España y, al mismo tiempo, parte de la realeza de Portugal.

---

<sup>5</sup> Con la referencia a los estudios de larga duración de Braudel se busca hacer hincapié a como este autor delimitó y construyó los elementos que sirvieron para edificar la región del Mediterráneo, considerando la interacción social y las estructuras como elementos analíticos que con el pasar de los años tardan en desgastarse o romperse. Aplicando esta idea metodológica, la presente investigación, busca identificar que con el paso del tiempo la interacción entre Argentina y Brasil son los elementos políticos, económicos y sociales que han determinado la construcción de la región de la Cuenca del Río de la Plata. De igual modo, este tipo de análisis permite identificar que argentinos y brasileños han tenido relaciones de superioridad, desde los tiempos de la Colonia, sobre Paraguay y Uruguay; los otros dos integrantes del Mercosur, en términos comerciales, políticos y económicos

A pesar de la rivalidad entre argentinos y brasileños, en general, en el resto de América Latina existió una lógica de unificación regional. En las primeras décadas del siglo XIX bajo la dirección de la generación de “Los Libertadores” se buscó integrar a las recién independizadas naciones de la Corona Española (Lagos, 1967; De la Reza, 2012; Páez, 2016). Con personalidades de la talla de Simón Bolívar, Francisco Bilbao, Justo Arosemena, José María Samper y Benjamín Vicuña, máximos representantes de la idea de unidad latinoamericana con un sesgo garantizar la independencia de reinos europeos.

Por otra parte, existió quién abogó por la formación de una alianza en el sur del continente, el brasileño José Bonifacio Andrade e Silva, “[...] *artífice de la emancipación del Brasil, en 1822, [quien la] consideró, necesaria para que todos y cada uno de ellos pueda conservar intactas su libertad e independencia profundamente amenazadas por las arrogantes pretensiones de Europa [...]*” (Velázquez, 1982, p. 57). Sin embargo, José Bonifacio no planteó que la integración desafiará el dominio de las coronas europeas, según Julio Sánchez (2009), “[...] *planteó un proyecto de constitución de una nueva sociedad civil para el imperio. Un espacio que era preciso poblar y para ello se contaba con portugueses, indios y esclavos importados [...]*” (Sánchez, 2009, p. 253).

Es interesante señalar que, de forma consciente o inconsciente, hubo una similitud de Argentina y Brasil entre 1826 y 1865, porque ambos no participaron en ninguna conferencia que buscó consolidar la unificación regional al sur del continente Americano. Por ejemplo, el Congreso de Panamá, de 1826, el primer llamado de Bolívar ambos países no asistieron a pesar de haber sido invitados. En la década de 1840 los países andinos, nuevamente llamaron al Congreso Americano de Lima Perú, 1848, en esa ocasión argentinos y brasileños rechazaron la invitación. Esta dinámica se repitió en el Congreso Continental en Santiago de Chile, 1856, y en la Segunda Conferencia de Lima Perú, 1864. De esta situación tan peculiar, se puede inferir que los argentinos y brasileños estuvieron más interesados en atender lo que ocurría en las fronteras de la Cuenca del Río de la Plata.

La rivalidad histórica con Brasil se entendió en Argentina, e incluso por toda la región latinoamericana, por un sentimiento de continua amenaza o desconfianza por nuevas invasiones a los países recién independizados a manos del nuevo Imperio Brasileño, a partir de 1822. Empero, aun con la incertidumbre de los vecinos históricos existieron dos casos puntuales de alianzas estratégicas caracterizadas por el liderazgo de Argentina y Brasil que involucraron a Uruguay durante la segunda mitad del siglo XIX, con el objetivo de definir la hegemonía política dentro de la Cuenca del Río de la Plata.

El primero, fue la Batalla de Caseros del 3 de febrero de 1852, enfrentamiento del ejército de la Confederación Argentina comandado por el General Juan Manuel de Rosas- Gobernador de la provincia de Buenos Aires, máxima autoridad de Argentina- contra el Ejército Grande compuesto por soldados argentinos de las regiones de Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe, el ejército de Uruguay y fuerzas armadas, 3 mil soldados<sup>6</sup>, de Brasil liderados por Justo José de Urquiza —gobernador de Entre Río (Buscaglia, 2016). Con la batalla del 3 de febrero derrocó al Gobernador Rosas de la provincia de Buenos Aires.

El segundo ejemplo de la coordinación militar de Argentina, Brasil y Uruguay ocurrió entre 1864 y 1870, durante la Guerra de la Triple Alianza en contra de Paraguay; que fue la respuesta por parte de la coalición por frenar un proceso de temprana industrialización desarrollado durante la década 1850 en Paraguay. Que de acuerdo con Doratioto (2008), Argentina y Brasil “[...] *buscaban eliminar los obstáculos y las resistencias regionales a sus proyectos centralizadores intentando establecer una hegemonía compartida en la región. En ese marco, la situación política en el Uruguay se convirtió en el punto de convergencia de las contradicciones platinas que desencadenaría la guerra [...]*” (Doratioto, 2008, p. 42).

Este tipo de análisis permite identificar cómo se han manifestado las relaciones entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay respecto a sus responsabilidades y concatenaciones económicas y políticas. Es claro, que la fuerza centrípeta entre los dos primeros ha guiado el compás de acción a los dos últimos, configurándose así, una dinámica coordinada caracterizada por las asimetrías en la concertación del poder económico, productivo y político regional. Esta forma de relacionarse entre Argentina y Brasil ha sido la responsable, en gran medida, de construir a la región de la Cuenca del Río del Plata, distinguida por sus fuertes especificidades y, por lo tanto, del Mercosur.

Así se exponen los antecedentes desde la Colonia hasta 1900. Es de mencionar que, los primeros Estados durante la segunda parte del siglo XIX, inevitablemente fueron desarrollados a semejanza de los existentes en Europa. Bajo un esquema imitativo

---

<sup>6</sup> Esta información es que tomó del Ejército de Argentina, en particular, de la “Guardia Nacional de Buenos Aires”, publicado en La Revista de la ESG Nro. 582 Sep/Dic 12, del art.: Guardia Nacional de Buenos Aires en el período del presidente Derqui, publicado en La Revista de la ESG Nro. 591 Sep/Dic 15; del art. Período del presidente Mitre (primera parte) publicado en La Revista de la ESG Nro. 592 ene/abr. 16 y del art. presidente Mitre (segunda parte) publicado en La Revista ESG Nro. 594 Sep/ Dic 2016. [http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1032/1/Revista%20ESG%20no.595-2017\\_Buscaglia\\_186.pdf](http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1032/1/Revista%20ESG%20no.595-2017_Buscaglia_186.pdf)

deformado es que explica el por qué los modelos incipientes de gobierno en América Latina experimentaron dificultades de implementación; dadas la incompatibilidad institucional con la especificidad de las realidades nacionales. En suma, la tipología del tejido social y el tipo de estructuras productivas de América Latina no encajaban del todo en forma directa con los supuestos y los marcos normativos de los Estados en Europa.

De acuerdo con el gran economista Raúl Prebisch, el continente americano, en específico el sur, es quizá la región que más tiempo estuvo bajo regímenes coloniales y la mayoría sus naciones obtuvieron formalmente su independencia, a principios en el siglo XIX o tardíamente en el XX, y hasta hoy en día, se debate el cómo superar las relaciones informales de dependencia económica con los países centrales<sup>7</sup>. La región salvo el caso de Brasil, que se volvió un Imperio, libró obstáculos con tal de reconocer los nuevos derechos de sus ciudadanos libres y sus nacientes Estados independientes.

Las relaciones argentinos-brasileñas no se pueden analizar sin entender que cada nación sudamericana alineó sus intereses políticos y sistemas productivos nacionales a potencias económicas extrarregionales que sostuvieron al inicio del siglo XX. En ese modo, hasta la mitad del siglo XIX Inglaterra poseía una supremacía económica y comercial en Brasil. A partir de la crisis de 1890, el financiamiento externo brasileño provenía principalmente de Londres. En 1914, “[...] *el 64 por ciento eran inversiones británicas en comparación con los Estados Unidos. Empero en 1930 la situación cambió, la participación británica cayó al 56.9 por ciento, la norteamericana ascendía al 24.3 por ciento [...]*” (Erazo, 2010, p. 23).

Se podría pensar que bastaba con la cercanía geográfica y la nueva fase de naciones libres que se experimentó en Argentina y Brasil durante el siglo XX, para enriquecer su cooperación política contra iniciativas extrarregionales; además de una colaboración económica derivada de las exportaciones en el comercio internacional. Sin embargo, esta lógica de acercamiento sólo fue una ilusión, ya que Brasil quedó fuertemente relacionado con los Estados Unidos; y por su parte, Argentina continuó relacionándose con Inglaterra y Europa. Esta situación hizo que los países sudamericanos

---

<sup>7</sup> Expresión empleada por el economista en la CEPAL, Raúl Prebisch para señalar a las principales potencias económicas. Citado por Servando A. Álvarez Villaverde en “América Latina: economía, estado y sociedad en el siglo XXI” (Álvarez, 2008, p. 66).

participaran subordinadamente, a los intereses de sus aliados, en los conflictos bélicos del periodo entre guerras (Primera 1914-1918 y Segunda Guerra Mundial 1939-1945).

El contexto local, que se vivió, en la Cuenca del Río de la Plata en la primera mitad del siglo XX, continuó bajo un modelo económico agroexportador, el cual, no coadyuvó a que su base productiva se modernizará e incluso que no se buscará invertir en nuevos sectores industriales estratégicos. Por otra parte, el contexto internacional se definió por severas afectaciones políticas-económicas causadas en el periodo entre guerras 1914-1945. La correlación y el acercamiento a potencias extranjeras con intereses contradictorios y competitivos, acentuó la ambivalencia de vínculos argentino-brasileños.

Posteriormente, entre las décadas de 1950 y 1970 ambos países iniciaron sus Moledos económicos desarrollistas, de corte nacional, con base en la Industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, esta dinámica de desarrollo guiada por el Estado coexistió con la llegada las dictaduras militares en Argentina (1976-1983) y Brasil (1964-1985). Los regímenes antidemocráticos marcaron las relaciones argentinas-brasileñas de 1964 a 1985 por fuertes sospechas de una rivalidad bélica, conflictos hídricos (década de 1960), la alineación de Argentina y Brasil al interés de sus aliados externos (Inglaterra y Estados Unidos, respectivamente), la competencia económica (décadas de 1950 a 1970), la disputa hegemónica regional y la incursión de Brasil en energía nuclear (década de 1970). Estos factores ayudaron a crear la *hipótesis del conflicto*.

En definitiva, un punto de inflexión que marcó las relaciones de Argentina y Brasil dentro de la Cuenca del Río de la Plata en la segunda mitad del siglo XX, desde de 1964, hasta el primer lustro de la década de 1980, fue la paulatina disolución de los gobiernos antidemocráticos o militares en que cada país. En general, la instauración de dictaduras militares en Argentina (1976-1983) y Brasil (1964-1985) significó un reacomodo de los intereses nacionales y de seguridad en cada país que complicó la integración regional.

3. Mostrar que el Mercosur es una experiencia híbrida de unificación, entre países en vías de desarrollo, se logrará evidenciando cómo ha logrado atravesar las tres diferentes etapas históricas del regionalismo latinoamericano (1985-2015). Primero, el regionalismo intervencionista (1985-1990), después el regionalismo abierto (1991-2003) y, por último, un regionalismo post hegemónico o un nuevo Mercosur productivo-social (2003-2015).

El concepto de etapa histórica del regionalismo encierra una connotación especial, porque se reconoce que la combinación de los contextos nacionales e internacionales económicos y políticos específicos en los que se desarrolló la integración. En el caso de los países que comparten las costas del Río de la Plata, en el ocaso de la década de 1980 con el fin del mundo bipolar (Estados Unidos contra Unión Soviética) sumado a la crisis de la deuda, después, vivieron la consolidación hegemónica de los Estados Unidos, a partir de 1991, y, finalmente, un Mercosur que cuestionó las leyes del mercado, al menos en el discurso, de 2003 a 2015. Estos elementos son determinantes, porque hablar únicamente de modelos de integración regional quizá, a interpretación del autor, estaríamos replicando supuestos específicos sin considerar la historia, volviendo el análisis de modelos inviable o de frustración de no replicar un tipo de integración ideal.

La experiencia del Mercosur es tan peculiar, al menos por dos razones centrales. La primera, porque es el proceso de integración latinoamericano que surge por iniciativa de los dos sistemas políticos más representativos de la región sustentados en fuertes economías nacionales, como son Argentina y Brasil. La segunda, se logró el proceso de unificación a pesar del contexto de la crisis económica de la década de 1980, irónicamente, esta situación creó entre los gobiernos argentino y brasileño la idea de generar una estrategia de desarrollo conjunto; situación que era totalmente contraria a los modelos implementados durante las décadas de 1950, 1960 y 1970, bajo el esquema nacional desarrollista en el que se priorizaron sus mercados internos y, en general, mayor conexión comercial con los países desarrollados, como Europa y Los Estados Unidos.

En cuanto al contexto regional que fue el punto de partida del Mercosur, se ubica en los años de mediados de la década de 1980 cargados de complicaciones financieras, políticas endógenas de contracción económica y la incapacidad de cumplir con los pagos de la deuda externa; destinada en su mayoría a financiar sus proyectos desarrollistas a partir de 1950, y, sobre todo, el fin de las dictaduras militares en Argentina (1976-1983), Brasil (1964-1985), Paraguay (1954-1989) y Uruguay (1973-1984), respectivamente.

Por otra parte, los factores exógenos derivados del sistema internacional que permean la década de 1980 fueron la severa contracción de la demanda agregada del comercio, la intempestiva elevación de las tasas de interés real; con las que se pactaron los préstamos de los gobiernos latinoamericanos en la década de 1970 y las secuelas del fin del sistema de Bretton Woods (1945-1971). Además, en el ocaso con de los años de

1980 comenzó a derrumbarse el orden mundial bipolar derivado de la pugna no bélica entre los Estados Unidos, con el Capitalismo, y la Unión Soviética, con el Comunismo.

No todo fue oscuridad en la década de 1980, este periodo representó espacios de apoyo entre los países latinoamericanos a cargo del liderazgo de Argentina y Brasil ante la oleada de conflictos sociales y, poco a poco, el regreso de las democracias. Bajo este contexto, el Grupo de Contadora<sup>8</sup>, se creó en 1983, que propició el diálogo y los esfuerzos institucionales por negociar con los gobiernos centroamericanos la Paz, hasta llegar a la firma del Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, en Esquipulas, Guatemala, en 1987 (Páez, 1998). Dos años después del Grupo de Contadora, se fundó el Grupo de Apoyo a Contadora (1985), por incitativa de Argentina y Brasil en apoyo con Perú y Uruguay, países de reciente redemocratización en Sudamérica.

Después de la mediación en Centroamérica, el Grupo de Contadora y de Apoyo a Contadora adquirieron experiencia en la solución de conflictos gracias a la concertación, así, se formó el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política Latinoamericano, creado el Grupo de Río (1986), hoy conocida como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Comenzado la década de 1990 existió un viraje radical al consolidarse una lógica de mercado y la homogeneización de los modelos económicos que facilitó el funcionamiento de empresas transnacionales privadas sobre los Estados. Esto, permitió experimentar en los gobiernos de Argentina y Brasil una nueva forma de interpretar la integración regional en el Río de la Plata. En este contexto regional e internacional surge el Mercosur con el “Tratado de Asunción”, marzo de 1991, en la capital paraguaya, con los presidentes Andrés Rodríguez (Paraguay), Carlos Menem (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil) y Luis Alberto Lacalle (Uruguay). Sus principales objetivos fueron i) la inserción competitiva de los países miembros en los mercados mundiales ii) la promoción de economías de escala iii) la ampliación del comercio y las inversiones.

El Mercosur entre 1991 y 1994 acordó el establecimiento de instrumentos en la desgravación arancelaria, el ímpetu por elevar el comercio intrarregional y un amplio optimismo en las ventajas de la operación del libre mercado. Sin embargo, no se hicieron acuerdos significativos respecto a la coordinación macroeconómica, en especial, en

---

<sup>8</sup> Coalición de naciones conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela se convirtieron en un bloque frente a la intervención militar extra regional.

política cambiaria, es decir, no hubo un acuerdo en fijar un tipo de cambio competitivo o compartido que fuera referencia entre las monedas en un equivalente frente al dólar.

A mediados de la década de 1990 se presentó la combinación de un contexto intencional permeado de incertidumbre económica, que afectó diferentes regiones y también a los países latinoamericanos, sumado a la nula coordinación de política cambiaria del Mercosur. Se experimentó en las economías líderes del bloque severas afectaciones, en Brasil (1998) se devaluó la moneda haciendo que sus mercancías invadieran el mercado regional, sobre todo a sus vecinos argentinos. Por su parte, Argentina fue afectada por la severa crisis económica, en el año 2001, con el llamado *Corralito* que fue una restricción al sistema financiero argentino. La combinación de estos dos elementos es lo que se conoció como la Gran Crisis del Mercosur entre 1998 y 2002.

Dichas afectaciones monetarias motivaron a los gobiernos y las sociedades de las costas del Río de la Plata a buscar nuevos rumbos en su conducción económica y política al iniciar el siglo XXI. Dichos descontentos y reclamos fueron la base de una nueva forma de entender el eje argentino-brasileño replanteando la necesidad de un Estado más activo 2003-2015; los presidentes Néstor Kirchner junto a, la mancuerna del Partido de los Trabajadores brasileños, Lula Ignazio Da Silva y Dilma Russel cuestionaron los resultados del libre mercado y, al tiempo, plantearon al Mercosur como un mecanismo reductor de asimetrías sociales y de complementación de estructuras productivas locales.

Se aclara que no se profundizará en la participación de Venezuela, lo cual no significa que se deje de mencionar en el documento, en el accionar del Mercosur. Esta situación se explica, por un lado, porque esta nación no pertenece a la región de la Cuenca del Río de la Plata [ver capítulo 1] y, por otra parte, porque la participación de Venezuela como miembro pleno-suspendida desde 2016 de todos sus derechos y obligaciones<sup>9</sup>- es de un lapso menor a cinco años [ver capítulo 3]. No se busca desconocer las acciones o afinidades del presidente Hugo Chávez con sus homólogos del Mercosur. Sin embargo, la relación estratégica de rivalidad-convergencia de Argentina y Brasil data de los siglos previos y, en específico, con la construcción del Mercosur es de más de 30 años antes.

Durante las primeras décadas del siglo XXI, el Mercosur tuvo un contexto local e internacional con semejanzas económicas y políticas que coadyuvaron a los postulados

---

<sup>9</sup> De esta forma lo señala, la resolución oficial del Mercosur del año 2016: <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercursosur/>



del regionalismo intervencionista o autonómico. Sin embargo, el periodo del año 2003 al 2015 fue un laboratorio de los científicos sociales dados a la tarea de explicar los nuevos rasgos y alcances que definen la interacción regional en América Latina en este periodo.

En este contexto académico surgen nuevas interpretaciones sobre la integración regional que, en América Latina, sirven de explicación del acercamiento entre los países colindantes de las costas del Río de la Plata. Por ejemplo, *el regionalismo postliberal* (Motta & Rios, 2007; Sanahuja, 2012) o *posthegemónico* (Riggirozzi & Tussie, 2012) enfatizan el retorno de lo político y el rol conductor del Estado de la agenda de desarrollo, mayores niveles de autonomía frente al mercado, la cooperación sur-sur en agendas no comerciales, la atención a los sociales y asimetrías (Peixoto & Perrotta, 2017).

Bajo este orden de ideas, el Mercosur ha sido una experiencia de integración interpretada de nuevas formas, derivado de la importancia al coordinar a las dos economías y sistemas políticos más grandes de la región (Argentina y Brasil). Así, diversos estudios actuales definen al Mercosur como un proceso político de regionalismo inclusivo (Vázquez, 2011) o un proyecto de regionalismo productivo o nuevo Mercosur (Briceño-Ruiz, 2011). Los avances teóricos de la integración regional de América Latina siguen mutando con renovadas líneas de investigación, sin tener un claro consenso.

Esta oleada de nuevas interpretaciones marcó la tercera etapa histórica del regionalismo latinoamericano que experimentó el Mercosur de 2003 a 2015; en un contexto regional favorable a los países latinoamericanos de amplia autonomía política e internacionalmente de una hegemonía multipolar. Así, el Mercosur es una experiencia de unificación que ha atravesado las tres etapas históricas de la integración regional de América Latina. Ante esta situación, la resiliencia del Mercosur implica ver a su historia “[...] como experiencias acumuladas de la integración regional, y negarse a considerar la evolución del regionalismo como una sucesión de fallas seguidas. Más bien, son experiencias agregadas y no "fracasos [...]” (Rivarola & Briceño-Ruiz, 2013, p. viii).

4. La integración productiva se considera una herramienta histórica que coadyuva, dentro de la estratégica relación argentino-brasileña, a consolidar la integración regional en la Cuenca del Río de la Plata. La articulación de Argentina y Brasil, con el objetivo complementar y aprovechar la transformación del sector industrial, se ha vuelto el núcleo dinámico de integración de una plataforma manufacturera que garantice la dotación de mercancías en la región. Además, se identifica que la integración productiva de argentinos

y brasileños, en las diferentes iniciativas a lo largo del tiempo, ha sido resultado de los contextos nacionales y regionales imperantes, abogando por mayores niveles de autonomía política y de estrategias de desarrollo económico ante el sistema internacional.

Este elemento explicativo de la resiliencia del Mercosur es el que concentra la mayor evidencia cuantitativa, en toda la tesis. Aplicar un análisis de largo plazo en la integración productiva del Río de la Plata significa hacer dos acotaciones. La primera, existe evidencia de dos grandes esfuerzos por integrar el sector industrial argentino-brasileño como fueron la Cumbre de Uruguayana (1961) y el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE, 1986), antecedentes directos del Mercosur. Y, la segunda, una limitación para concertar los esfuerzos productivos de 1961 y 1986 con los tres lustros del siglo XXI, dado que no existe una homologación en las estadísticas históricas en las cuentas nacionales. Es decir, los datos del sector manufacturero entre los miembros del Mercosur no permiten construir empíricamente un largo encadenamiento.

En suma, se busca un análisis de larga duración de la integración productiva que permita entrelazar las iniciativas de Uruguayana (1961) y el PICE (1986) con el Programa de Integración Productiva del Mercosur (2008). El argumento central es que este tipo de integración ha sido una herramienta histórica entre Argentina y Brasil, y no sólo responde a un fenómeno coyuntural a la llegada de gobiernos progresistas de 2003-2015.

En este sentido, se rastrea que, durante las décadas de 1940 y 1950 Brasil experimentó un crecimiento económico atribuido al proyecto nacionalista iniciado por el presidente Getulio Vargas<sup>10</sup> que, en palabras de Carlos Mallorquín, en la “[...] *historia económica brasileña representa una de las más importantes mutaciones en su estructura económica. Se puede hablar incluso de una ruptura respecto a la economía salarial cafetalera; se fundaban las bases de la industrialización [...]*” (Mallorquín, 2009, p. 20).

Para el caso de Argentina, se realizó una modernización de la base productiva con mira a mejorar su economía, bajo la tutela de la llamada Industria del gobierno Peronista<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Getulio Vargas fue presidente de Brasil en dos ocasiones, el primero de 1930 a 1945 con un régimen caracterizado por ser cerrado y autoritario. El segundo de 1951 a 1954 entonces fue electo democráticamente con un fuerte apoyo popular y con todos los parámetros constitucionales; sin embargo, en 1954 presintiendo un Golpe de Estado que lo alegraría del poder se suicida ese año.

<sup>11</sup> El peronismo es un movimiento político de carácter popular que comienza a conformarse entre 1943 y 1945 bajo la administración presidencial de los generales Pedro Ramírez (1943-1944) y, especialmente, Edelmiro J. Farrell, a partir de un golpe de Estado que finaliza el ciclo de gobiernos conservadores que se había iniciado en 1930. El conductor del peronismo fue el general Juan D. Perón, quien ocupó la presidencia

(1946-1955), de ese modo, la industrialización argentina se concentró en el crecimiento del mercado interno y la planificación de metas productivas. El crecimiento manufacturero tuvo un amplio repertorio de instrumentos como: “[...] *créditos, controles sobre las importaciones, tipos de cambio diferenciales, regímenes de promoción sectorial, en medio del deterioro de las reservas monetarias y las desconfianzas mutuas entre las autoridades financieras locales y extranjeras* [...]” (González, 2011, p. 330).

Los programas de modernización productiva experimentados en Argentina y Brasil, y en general en la región, se suscribieron en el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). En otras palabras, una diversificación de sectores industriales que permitirá reducir los desequilibrios en la balanza de pagos respecto al sector externo de las economías en vías de desarrollo. La ISI buscó ser un contrapeso en el deterioro de los términos del intercambio, dinamizar el mercado interno, empero, la ISI en ningún momento planteó abandonar el comercio internacional (Prebisch, 1998 [1949]).

En este contexto, Argentina<sup>12</sup> ya con el presidente Arturo Frondizi (1958-1962), buscó relaciones con los países del cono sur y, en particular, a Brasil con la intención de crear acciones destinadas al aumento de la capacidad latinoamericana de negociación frente a terceros. Así surgió la idea de un eje productivo de Argentina y Brasil de Frondizi, que se fortaleció con el apoyo del presidente brasileño, Juscelino Kubitschek (1956-1961). Estos son los antecedentes de la Cumbre de Uruguayana que pretendió unificar dos modelos desarrollistas, bajo un contexto común, coadyuvar a la modernización del sector industrial y el abastecimiento de las mercancías locales para la región.

Décadas después, se registró el segundo gran antecedente histórico de la integración productiva, como herramienta de complementación industrial argentino-brasileña, con el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) en 1986. Concretar la firma del nuevo acuerdo productivo, se logró gracias a que en ambas costas del Río de la Plata se replanteó una estrategia común que sirviera para afrontar sus dificultades políticas y económicas; dado que en los gobiernos antidemocráticos se optó por una planificación nacional con laxa de colaboración regional durante esos años. En

---

de la nación en tres oportunidades: 1946-1951, 1952-1955 y 1973-1974. Su segundo mandato fue interrumpido por otro golpe militar y el tercero por su muerte (Basualdo, 2005, p. 1).

<sup>12</sup> En Argentina, de septiembre de 1955 y mayo 1958 se experimentó la Revolución Libertadora, movimiento militar que derrocó al presidente constitucional Juan Domingo Perón. Durante estos años los líderes de gobiernos fueron los generales Eduardo Lonardi y Pedro Eugenio Aramburu.

este cuadro general, otra vez tomó relevancia la conjugación del contexto regional e internacional como elementos claves que promovieron al proceso de integración regional.

El PICE fue el inicio del proceso de negociación que llevó a la construcción del Mercosur en 1991. Ya que el acercamiento de los presidentes Alfonsín y Sarney estableció nuevamente, de acuerdo con Marcelo Medeiros, “[...] *la voluntad política que abrió la posibilidad de promover la autogestión de las crisis latinoamericanas, y al mismo tiempo en que se forjara una base de identificación capaz de hacer frente a los pulsos globalizantes del sistema internacional [de esos años] [...]*” (Medeiros, 2000, p. 126). De este modo, es válido afirmar que este nuevo intento de integración productiva argentino-brasileño partió de buscar niveles de autonomía en sus políticas nacionales y nuevas estrategias económicas en común ante el sistema internacional.

Lo anterior, permite construir puentes teóricos de la integración regional del Mercosur de 1985-1991 y 2003-2015 con respecto al pensamiento del Estructuralismo latinoamericano y la idea de la Autonomía de mitad del siglo XX. Esta conexión teórica endógena encuentra vigencia con la llegada de los gobiernos progresistas en Argentina y Brasil; naciones responsables del núcleo dinámico integrador del Mercosur. El hito latinoamericano que reestrenó el proyecto de Mercosur se desarrolló durante la primera década del siglo XXI, ocurrió en la Cumbre entre los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, y Brasil, Lula Da Silva, en octubre de 2003 en el “Consenso de Buenos Aires”.

Así se identificó que la integración productiva siempre ha estado presente en los procesos de integración regional en América Latina. Esta lógica, volvió a ser el centro de atención del Mercosur con los presidentes Kirchner, argentino, y Da Silva, brasileño, con el lanzamiento del Grupo de trabajo de Integración Productiva (GIP), creado por el Consejo del Mercado Común (CMC) en 2008. Esto permite constatar, con base en un análisis de larga duración, que la complementación productiva ha sido un elemento que explica la resiliencia de la integración en las costas del Río de Plata desde 1950.

Ahora bien, se parte del supuesto de que la integración productiva tiene por objetivo la reducción de las asimetrías con las que comenzaron o las que siguen presentes entre los miembros del Mercosur. El vocablo asimetría proviene del latín asimetría, ausencia de simetría, en sentido común, “[...] *esto 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 aglutina [...]*” (Granato, 2016, p. 382).

El Programa de Integración Productiva (PIP, 2008) del Mercosur apuntaban a fortalecer y mejorar la oferta a realizar desde el sector público con la “[...] *capacitación de los recursos humanos, los estímulos y el financiamiento disponibles y ofrecer espacios de articulación de políticas comerciales, normativa y apoyo institucional que faciliten la integración productiva regional, fomentando el desarrollo de la competitividad a lo largo de las cadenas productivas regionales* [...]” (MERCOSUR/CMC/DEC 12/08, 2008, p. 4). Empero, lo que propone el presente estudio no es analizar las normas o las intenciones propuestas en 2008, más bien, se busca, indignar, cuantificar y exponer en qué sectores industriales se concretó la concatenación productiva entre los miembros del Mercosur.

Entre 2003-2015 se dio un escenario internacional favorable económico y político en la cuenca del Río de la Plata y, en general, en América Latina. Al respecto, se ha planteado que la integración productiva argentino-brasileño no es un fenómeno coyuntural; dado la evidencia histórica de Uruguayana (1961) y el PICE (1986). Entonces, es pertinente cuestionar hasta qué punto ¿la integración productiva del Mercosur de los gobiernos progresistas, considerando el contexto regional e internacional, logró subsanar, o no, su heterogeneidad estructural entre 2003-2015?

Es determinante esclarecer que, el análisis que se plantea de la integración productiva no parte de idealizar las acciones de los gobiernos progresistas entre 2003-2015. Se busca, con base en una evaluación crítica e imparcial estadística, identificar si la propuesta de un Nuevo Mercosur logró verdaderamente modificar la estructura productiva con la que articula a sus Estados miembros y, sobre todo, el tipo de inserción al comercio internacional con el que participa. En otras palabras, se realizará un análisis abstracto del comportamiento productivo del Mercosur, utilizando la base de los datos estadísticos de la Estructura comercial por socio, categoría de producto o servicio del Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Finalmente, se hará uso de una mixtura de metodologías cualitativa y cuantitativa, en la presente investigación, para cumplir con los objetivos mencionados. Se recurre a esta mezcla metodológica porque el fenómeno de la integración regional en América Latina, concentrado en el Mercosur, requiere de un análisis multidimensional. Es decir, la tarea académica que ha sido una constante, por parte del autor, ha sido fortificar el estudio de la integración latinoamericana utilizando un enfoque interdisciplinario; superando de ese modo, los estrictos criterios de evolución y evaluación aplicados de

forma lineal, a partir de la ciencia económica y de las relaciones internacionales, ambas ortodoxas, que ha permeado muchas generaciones de científicos sociales latinoamericanos.

Respecto a la metodología cualitativa, se recurrirá a la técnica del análisis de textos de expertos latinoamericanos y extrarregionales, de la literatura sobre la integración regional como fenómeno político, económico y social. Se busca construir un arsenal teórico que fortifique del binomio Integración-Desarrollo considerando las especificidades de América Latina y, al mismo tiempo, construir un diálogo entre los distintos autores que permita dar solidez a la capacidad de resiliencia del Mercosur.

Por otra parte, respecto a la metodología cuantitativa se usará evidencia estadística que permita construir gráficas, índices y demostrar causalidades entre las variables económicas del Mercosur como: crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), coeficientes de correlación, índices de apertura, datos de exportaciones e importaciones, comercio intrarregional y extrarregional, niveles de Inversión Extranjera Directa (IED) y gastos en Investigación y Desarrollo como porcentaje del PIB. La suma de esfuerzos metodológicos permitirá constatar o negar, de acuerdo con la hipótesis general de investigación, la existencia de la capacidad de resiliencia en la integración del Mercosur.

En suma, el desarrollo de los elementos explicativos elegidos en la investigación, buscan robustecer el concepto de la resiliencia de la integración regional en América Latina, bajo la premisa, de que “[...] *significa el esfuerzo de realizar una interpretación histórica de las iniciativas de unificación de los países latinoamericanos, partiendo de reconocer la importancia de vincular las experiencias pasadas para comprender el devenir de las iniciativas contemporáneas [...]*” (Rivarola & Briceño-Ruiz, 2013).

La presente tesis está organizada, arrancando con esta inducción general, en cuatro capítulos; cada uno corresponde a un elemento que, en específico, explica la capacidad de resiliencia del proceso de integración regional del Mercosur, además de las conclusiones generales del capítulo 5. Una mirada general de la estructura de la tesis es: capítulo 1: expone las posturas teóricas que sustentan la investigación, capítulo 2: es el marco histórico de la construcción de la Cuenca del Río de la Plata, como región, a partir de la relación estratégica entre Argentina y Brasil, capítulo 3: muestra que el Mercosur ha logrado atravesar las diferentes etapas históricas del regionalismo latinoamericano y, para finalizar, en el capítulo 4: se agrupa la evidencia estadísticas que demuestra que la integración productiva ha sido una herramienta histórica de la resiliencia del Mercosur.

## **Capítulo 1. Implicaciones teóricas del regionalismo, el subdesarrollo, la autonomía y las cadenas globales de valor en los procesos de integración de América Latina**

*“Para alcanzar la transformación, las naciones subdesarrolladas tendrán que emular la realidad que prevaleció durante el siglo XIX-cuando la ciencia se convirtió en el instrumento privilegiado de acumulación-”*  
(Furtado, 1983 [1967], p. 160)

El objetivo del capítulo es construir un arsenal teórico-crítico que capture las particularidades de los procesos de integración latinoamericanos. Se generará un diálogo entre autores, latinoamericanos y de otras latitudes, con diferentes posturas que permita exponer la gran tradición integracionista emanada del útero intelectual de la región. Es válido argumentar que la acumulación histórica de las ideas y, sobre todo, la creación de categorías analíticas, sobre la unión de países en vías de desarrollo, es un elemento que explica la resiliencia de la integración regional en América Latina.

El capítulo consta de dos ejes conductores. En primer lugar, es hacer una crítica a los postulados clásicos con relación a la integración regional provenientes de la ciencia económica ortodoxa y de las relaciones internacionales, que la interpretan como un proceso lineal por etapas; que en gran medida explican el éxito de la Unión Europea. Sin embargo, para el caso de América Latina estas explicaciones teóricas resultan insuficientes. En segundo lugar, se plantea rescatar los históricos esfuerzos por construir y acumular un acervo teórico de la integración latinoamericana, los cuales, se nutrieron por dos de las grandes preocupaciones de los pensadores regionales que fueron la caracterización del *subdesarrollo económico* y la búsqueda de formalizar la *autonomía política* en sus sistemas nacionales.

En América Latina han persistido grandes afectaciones políticas, económicas, de lucha de clases sociales, alta concentración del ingreso, precariedad en la infraestructura regional, heterogeneidad productiva, injerencia de los intereses de potencias extranjeras, constante presencia de empresas transnacionales y la continua lucha por la democracia. No obstante, el presente capítulo aborda la integración latinoamericana con un enfoque multidimensional. Es decir, se parte de aceptar que el acercamiento de los países en vías de desarrollo se caracteriza por similitudes históricas, de sistemas políticos e inserción comercial mundial, por lo tanto, se busca concertar explicaciones teóricas que describen a la integración regional como un dispositivo de mejoría social, política y económica.

En este sentido, históricamente en América Latina la integración regional ha sido un medio para superar el subdesarrollo económico y limitaciones políticas características de la región, además, se reconoce la influencia que han tenido el contexto nacional e internacional en el acercamiento entre los países de la región. Lo anterior, permite cuestionar los intentos del Neofuncionalismo (Hass, 1958 y Schmitter, 1970) e Intergubernamentalismo (Hoffman, 1966) por colocar sus interpretaciones como referentes universales de la creación de la Unión Europea, posterior a 1950. No obstante, la obra teórica de la integración latinoamericana fue activa durante los mismos años, e incluso, en el plano de las ideas la unificación de países data de los años posteriores a los movimientos de independencia en 1810 (Vigevani, 2005; Páez, 2016; De la Reza, 2016).

En suma, el estudio integracionista de América Latina requiere una evaluación de largo plazo o larga duración, que de acuerdo Braudel (1979), permite identificar cómo se relacionan e interactúan cotidianamente los actores sociales de una zona geográfica que, con base en la correlación entre la historia y las ciencias sociales, forjan un tipo de realidad que con el tiempo tarda en alterarse o desgastarse pero que, al mismo tiempo, es responsable de construir una región. A este respecto, Rodrigo Páez (2013) demuestra la importancia histórica de construir la idea de región como un elemento central de la capacidad de resiliencia en la integración en América Latina y el Caribe.

Por ejemplo, Rodrigo Páez sostiene que la insistencia en construir la región del Istmo Centroamericano es pionera en las iniciativas de integración en América Latina y el Caribe, a partir del siglo XIX hasta nuestros días. El autor señala que un análisis “[...] *histórico o largo plazo valida la afinación de que América Central es una región donde a pesar de existir dictaduras, crisis económicas, problemas sociales y afectaciones climáticas la idea y la práctica de la integración regional ha persistido [...]*” (Páez, 2013, p. 144). Hay más ejemplos para insistir en construir otras regiones como son la Gran Cuenca del Caribe, la Cuenca del Río de la Plata, la Región Andina o, más reciente, la Cuenca del Pacífico. A partir de cada región nace la idea de crear las diferentes iniciativas de integración regional, pasadas o contemporáneas, en América Latina y el Caribe.

Considerando lo anterior, un mapeo general permite delinear tres grandes momentos de la teoría integracionista. El primero surgió con las ideas de la unificación de las naciones independientes al sur del continente americano en 1815, con el común denominador de garantizar la seguridad y evitar nuevas invasiones de las Coronas



europas y, la medida de lo posible, la autonomía política de las naciones a nivel regional. En este contexto, las primeras iniciativas de la integración regional aparecen con la llamada generación de los Libertadores, quienes en conjunto con la elite política e intelectual de sus países “[...] *desarrollaron una conciencia integracionista sin una estrategia adecuada para analizar la unidad latinoamericana[...]*” (Lagos, 1967, p. 12). En esos años, la Región Andina fungió como actor central, al expresar las inquietudes integracionistas en la Carta de Jamaica (1815), [...] *escrita por Simón Bolívar, indicado la necesidad de independencia de España [...]*” (Ayala, 2008, p. 47).

Ya en la mitad del siglo XX, se da el segundo momento en que se formalizan las categorías de análisis de la integración regional bajo la tutela de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que buscó promover alianzas estratégicas en América Latina que fungieron de contra peso en el sistema internacional de centro-periferia que concentró el poder económico y político del periodo de la postguerra. La teoría de la integración se nutrió de una gran escuela económica del estructuralismo latinoamericano que reconoció las realidades sociales y estructurales que prevalecían al interior de la región, las cuales, difieren del pensamiento económico (ortodoxo) que, en general, brinda explicaciones a partir del análisis de las economías desarrolladas.

La producción teórica de la integración latinoamericana posterior a la Segunda Guerra Mundial se distingue por su contenido heterodoxo postkeynesiano; en específico, por el rol protagónico que le otorga al Estado como el garante de las políticas económicas y conductor de la integración regional, que influyó en la creación de líneas de investigación académicas y promulgación de políticas públicas. Por último, el tercer momento teórico latinoamericano de la integración regional se aprecia otra vez emanado de la CEPAL, durante la década de 1990. Sin embargo, esta versión integracionista renovada surgió en respuesta al contexto internacional de apertura económica y de la libre acción del mercado como eje del crecimiento económico. En este sentido, se busca evidenciar que la vigencia de los postulados del pensamiento teórico sustenta la capacidad de resiliencia de la integración regional de América Latina.

Por último, se pretende encarar la tradición de los postulados latinoamericanos con la renovada forma de interpretar la operación del comercio internacional del siglo XXI. El cual, sustituyó la tradicional compraventa de bienes y servicios por un comercio,

diversificado a escala internacional, de tareas que incorpora valor agregado nacional, con base en la desverticalización de la producción en las cadenas globales de valor.

La estructura del capítulo se divide en cinco apartados. Se inicia con la revisión crítica de las teorías clásicas de la integración a partir de la económica ortodoxa y de las relaciones internacionales, el segundo apartado, contiene las aportaciones latinoamericanas teóricas surgidas en el periodo de la postguerra, el tercer apartado, plantea la genealogía de la integración a partir de la CEPAL 1950-2003, el cuarto apartado, se desarrollan teóricamente las cadenas globales de valor en el comercio del siglo XXI; y por último, se presentan comentarios finales del capítulo.

### **1.1 Limitaciones de la teórica clásica sobre la integración regional: ¿Qué tan replicables son en el caso de América Latina?**

A nivel internacional las relaciones que se gestan en la articulación de los diferentes países tienen que ver con una amplia variedad de temas como la economía, la política, el comercio internacional, la asimilación cultural y la estructura productiva internacional, sin embargo, todas se ubican bajo el contexto de la globalización económica del siglo XXI. Ello plantea de forma gradual una reducción de las fronteras nacionales tangibles procurando un mundo homologado. No obstante, de esa visión nacen asimetrías en la concentración internacional del poder económico y político, del cual, resultan naciones ganadoras y perdedoras.

La coordinación de dos o más naciones que tengan por objetivo crear iniciativas a favor de un proceso de integración regional incurren en una dinámica dual (económica o política) que, en el mejor de los casos, significa la integración total de sus sistemas económicos y de Gobierno. El interés de las naciones por participar, en específico, en un proceso de integración económica (IE) subyace que como agrupación es posible acceder al crecimiento económico, ampliar sus estructuras productivas nacionales, disminuir las asimetrías del comercio internacional, acceso y asimilación de nuevas tecnologías y una coordinación política regional a favor del bienestar social del bloque.

La colaboración de diferentes naciones en un proceso de integración, que implique una IE, no necesariamente significa la ausencia del multilateralismo o caso contrario la autarquía del resto del mundo. De acuerdo con Bernal-Meza y Maserá, todo proceso de unión entre países creará repercusiones “[...] *sistemáticas por los alineamientos*

*estratégicos que construye un bloque regional y modifica la situación relativa de estos en la económica mundial y, además, porque conllevan a alianzas que determinan el curso de negociaciones multilaterales [...]*” (Bernal-Meza, & Masera, 2008, p. 177).

Ante este cuadro general, el subapartado cuestiona dos explicaciones clásicas sobre los procesos de integración regional. La primera, surge de la ciencia económica ortodoxa que plantea la integración de un grupo de naciones con base en la promoción del comercio, bajo los supuestos de las ventajas comparativas, guiada por la acción del libre mercado. La segunda, parte de una explicación de la ciencia política, en las relaciones internacionales, que plantea que el acercamiento regional es un proceso, en etapas, en el que los Estados ceden grados de autonomía con la intención de consolidar instituciones supranacionales requeridas para consolidar la integración; interpretando el ejemplo de la Unión Europea y, en muchos, casos como la experiencia exitosa a replicar en otras partes del mundo que tengan por objetivo comenzar una integración regional.

### **1.1.1 La clásica explicación de la economía ortodoxa sobre la integración regional.**

En este sentido, el contexto regional e internacional en que se decide iniciar las iniciativas de aproximación entre naciones de una determinada región es fundamental. El análisis de la integración no puede “[...] *abstraerse de los regímenes de acumulación dominantes ni del tipo de modelo económico implementado por los países que suscriben un esquema de integración, ya que la suma de estos elementos facilita la aprehensión de lo real y concreto [...]*” (Soria, 2005, p. 35).

Al referirnos a los términos económicos los incentivos que promueven una integración regional, siguiendo a Tugores (1995), tiene que ver con i) la reducción de aranceles del comercio entre socios, crear un arancel común contra el resto del mundo de forma que se cuide la producción local, ii) intercambio de bienes y servicios pero no el desplazamiento de los trabajadores, iii) políticas industriales en materia de tecnología y de competitividad, es decir, compartir políticas macroeconómicas con efectos mutuos, iv) regímenes cambiarios entre sus monedas; y v) adoptar políticas monetarias y fiscales unificadas. Estos mecanismos establecen privilegios entre los países socios y diferencias respecto a la economía mundial (Tugores, 1995, pp. 140-141).

Desde esta óptica, la IE promueve el crecimiento de los flujos comerciales preferentemente, al interior del bloque respecto al resto del mundo, aumentado la

competitividad de los sistemas productivos, creando economías de escala, ampliación de un mercado local, establecimiento de políticas industriales de ciencia y tecnología regionales, creación de empresas en sectores estratégicos y fortalecer un mercado de capitales autónomo capaz de financiar la inversión dentro del bloque. Ciertamente estas acciones están asociadas al crecimiento económico de los países del bloque, sin embargo, no necesariamente deben interpretarse como instrumentos que coadyuven a superar el subdesarrollo económico o la transformación de la estructura productiva nacional.

De acuerdo con Héctor Guillen (2001) que realiza un recorrido teórico de la IE, destaca la aportación de Tinbergen (1954) afirmando que “[...] *la integración crea una estructura más deseable a la economía internacional con la remoción de los obstáculos artificiales a su libre operación estableciendo y coordinando un tipo de unificación de mercado [...]*” (Guillen, 2001, p. 359). Sin embargo, aquí radica la primera gran diferencia entre el tipo de IE de la periferia respecto a los centros desarrollados. Los segundos, representados por Unión Europea, eran ya un conjunto de países industrializados al iniciar su integración. En contraparte, en la periferia latinoamericana se buscó que la integración fuera un instrumento, más no el único, de lograr la anhelada transformación productiva con la industrialización por sustitución de importaciones.

La bibliográfica especializada en IE permite caracterizarla como un proceso constituido por etapas que van de menos a más en términos de la complejidad entre las económicas nacionales, que acuerdan en principio, reducir las barreras arancelarias al comercio. En este orden de ideas, Antonio Gazol (2008), con base en Bela Balassa (1964), propone una tipología del acercamiento que comienza en lo económico hasta lograr trascender al plano político entre los integrantes; no obstante, nuevamente se retoma a la Unión Europea como el ejemplo de éxito, que son:

1. **Área o Zona de Libre Comercio:** abolición progresiva de todas las restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio, pero permite que cada nación mantenga sus tarifas u otras restricciones frente a terceros.
2. **Unión Aduanera:** Implica la reducción de aranceles de países miembros, concibe la creación de un arancel común externo frente a terceros.
3. **Mercado Común:** continuar con la reducción de aranceles, la creación de un arancel común externo, la distribución de la renta del arancel común además implica la libre movilidad de los factores de la producción (trabajo y capital).

4. **Unión Económica:** Las características anteriores y la armonización de política monetaria, política del tipo de cambio y el uso de una moneda común.

5. **Integración Económica Total:** Todas las características anteriores y adicionalmente la unificación de política monetaria, política fiscal, política social y políticas macroeconómicas con instituciones supranacionales (Gazol, 2008, p. 60).

La clasificación anterior de la IE permite explicitar su carácter de proceso lineal etapista, como lo plantea la economía neoclásica. Al interior de este proceso coordinado entre los miembros de un bloque se localiza la aportación, de la academia norteamericana, de la teoría de las Uniones Aduaneras (UA) propuesta por Jacob Viner (1950), concentrada en los efectos estáticos de la integración. Esta forma de evaluar el éxito o el fracaso, cuál sea el caso, de la IE parte de privilegiar la maximización de los beneficios de ser socios complementarios y su carácter de economías interdependientes.

En principio, las UA promueven la reducción de los aranceles de las mercancías transadas entre los socios de un bloque, como primer mecanismo, y la creación de un arancel externo común que busca proteger a los socios del bloque del resto del mundo, como segundo mecanismo. Así, la racionalidad de las UA surge de la teoría del comercio internacional haciendo hincapié en la evaluación entre la *creación* y *desviación* del comercio. De lo anterior, surge la segunda gran diferencia entre el tipo de IE propuesta por Viner que contrasta con la IE periférica de América Latina, en la versión norteamericana se propone que el mercado sea el guía para construir un determinado bloque económico. En contraparte, en la periferia el planificador central de la IE es el Estado que tiene por objetivo transformar la estructura productiva regional; es decir, América Latina primero buscará industrializarse y después fomentar el comercio de bienes y servicio dentro de la región y, luego, colocarlas en el exterior.

Continuando con Viner (1950), la creación de comercio se define como la transferencia de la producción doméstica protegida de un determinado país asociada a altos costos hacia otro país de la UA para su elaboración, es decir, las mercancías serán adquiridas a partir de productores más eficientes que las proporcionen a precios más baratos que provengan de sus socios comerciales. Lo que se busca es disminuir las importaciones de productos procedentes de países terceros y, al mismo tiempo, consolidar un abastecimiento de mercancías dentro de la región.

En cambio, la desviación de comercio significa transferir la producción de mercancías baratas de alta calidad de un país no perteneciente a la UA hacia un país socio, en otras palabras, se sustituyen las importaciones del mercado mundial por mercancías más costosas provenientes de fabricantes menos eficientes del interior de la UA. Esta situación, al menos para un país, implica pérdidas económicas y en general causa el deterioro del bienestar del conjunto de naciones. A manera de conclusión, la IE será profundizada y benéfica, si y sólo si, la creación de comercio supera a la desviación de comercio del bloque, tal y como lo plantea la teoría de las Uniones Aduanas.

Viner argumentaba que una UA tiende a promover relativamente más protección en contra del comercio y la competencia del resto del mundo, en este sentido, “[...] *demonstró que la formación de la UA combina elementos de un comercio más libre con elementos de mayor protección y puede mejorar o empeorar la asignación de recursos y el bienestar social [...]*” (Chacholiades, 1992, p. 298). Tanto la creación como la desviación de comercio se relacionan con la optimización de los recursos productivos, estos conceptos de análisis son también llamados *efectos estáticos* de la IE.

Entonces, el objetivo de los países al participar en la UA responde a la necesidad de fomentar la complementariedad de sus estructuras productivas que les signifique mejorar su inserción comercial al sistema internacional. Ciertamente en los países en desarrollo, “[...] *la integración permite reducir los costos de su industrialización al acceder a economías de escala, superando así el problema de los estrechos mercados nacionales [...]*” (Cooper, A. & Massell, F., 1965, p. 462). Sin embargo, no es del todo correcto afirmar que la reducción de costos es el mayor incentivo de la integración, los teóricos latinoamericanos fueron más allá al colocar su preocupación por el subdesarrollo y la autonomía política como los ejes integradores de la región a partir de 1950.

Nuevas interpretaciones teóricas de las UA logran superar el análisis de la creación y desviación del comercio al incorporar los *efectos dinámicos* de la IE. Según Maurice Schiff y Alan Winter (1998), este tipo de efectos actúan de forma temporal o permanente sobre la tasa de crecimiento económico de un país. De manera que, los *efectos dinámicos* crean “[...] *economías de escala, incorporación de innovaciones tecnológicas, promoción de una mayor competencia, aumento del comercio intraindustrial, crecimiento de las inversiones y de los procesos de aprendizaje y fortalecer las negociaciones en foros internacionales [...]*” (Briceño-Ruiz, 2018, p. 48).

Otra controversia con Viner (1950) fue que se concentró en los efectos sobre la producción adoptando el supuesto de que los bienes se consumían en proporciones fijas, sin considerar los precios relativos. Otros autores, como Meade (1955) y Lipsey & Lancaster (1956-1957), analizan los efectos sobre el consumo y el comercio concluyendo que éste se altera al variar los precios relativos; integrando a la idea de Viner existe un tercer efecto, el de la *expansión del comercio [...] que se produce como consecuencia del aumento de las importaciones derivadas del incremento del consumo que tiene lugar con la reducción del precio de la propia integración [...]*” (Maesso, 2011, p. 123).

Si se suma el supuesto de que un mayor número oferentes compiten en un determinado mercado de manufacturas, es esperado, que se impacte el nivel de inversiones destinadas al cambio tecnológico que capture las mayores oportunidades del beneficio asociado al bloque económico. Por último, el conglomerado de economías nacionales consolida un mercado más amplio marcado por la especialización técnica, mayor utilización de la capacidad de planta, de trabajadores y procesos más calificados, bajo los fuertes supuestos neoclásicos que guían la construcción de una IE.

Bajo este orden de ideas, al remover las barreras arancelarias se incide en expandir el número de competidores potenciales, esto implica que las empresas locales deben ser más eficientes-en investigación y desarrollo de nuevos productos- o desaparecerán del mercado. De ese modo, “[...] *el cambio tecnológico es consecuencia del incremento en la competencia por fabricar nuevas mercancías, de esta forma se crea un efecto dinámico a causa de la integración [...]*” (Chacholiades, 1992, p. 307). Este elemento es la tercera diferencia entre la integración de países centrales y la periferia, en la segunda el desarrollo tecnológico surge de la coordinación entre Estados e iniciativa privada por distribuir sectores estratégicos a nivel regional, por su parte, en los países centrales el incremento de la competencia responde a las fuerzas de mercado.

Las UA se rigen con los supuestos de la teoría neoclásica del comercio internacional, en lo referente a la hipótesis central de la especialización, bajo la premisa de la mejor reasignación de los recursos y el aumento del bienestar global. Los supuestos clásicos de la teoría ricardiana de las ventajas comparativa (Ricardo, 1817; Krugman, & Obstfeld, , 2001) son, por un lado, el beneficio de las estructuras productivas nacionales se dará gracias a la especialización absoluta de sus factores de la producción (trabajo o capital); bajo este supuesto, los países se concentran en la fabricación de mercancías en

los que tengan mayores nivel de productividad (manufacturas o materias primas), por otro lado, los consumidores se benefician al acceder a la importación de productos manufacturados, de mayor grado tecnológico, asociadas a bajos precios derivado de altos niveles de productividad gracias a la eficiente asignación de recursos.

En síntesis, las UA asume que el arancel las exportaciones e importaciones del comercio de un bloque tenderán a cero garantizando las transacciones y la protección artificial, al mismo tiempo, del arancel externo común frente al resto del mundo. Sin embargo, esto en la vida real no es del todo replicable porque “[...] *esos supuestos responden a la teoría economía ortodoxa de llega al ideal, es decir, maximizar el bienestar de los consumidores con precios bajos, provenientes de la competencia perfecta y libre comercio con información completa [...]*” (Soria, 2005, p. 47).

Las versiones económicas más sofisticadas explican que la integración de bloques, sustentados en economías de escala, promueve la producción de bienes diferenciados y crea asimetrías tecnológicas que deben explicarse con un modelo de competencia monopolista. Por lo tanto, se buscó subsanar el supuesto económico básico de *la competencia perfecta*, principal crítica al comercio internacional ortodoxo. Aún que se buscará universalizar la teórica económica a cualquier experiencia de bloque de naciones, de acuerdo con Andic y Doser, aplicar la evaluación de las UA a una unión de países subdesarrollados guiada por la creación-desviación de comercio, “[...] *no sería positiva en vista ya que la primera sería supeditada a la segunda, teniendo en cuenta que el mayor volumen de sus intercambios se mantiene con naciones fuera de la zona a integrar [...]*” (Grien, 1994, p. 84).

Quizá un análisis más apropiado que el de las UA que coadyuve en la integración de América Latina, se encuentra en las aportaciones de Cooper y Massell (1965) y Johnson (1977), quienes sugieren que la producción industrial se convierta en un bien de consumo colectivo o un bien público. En otras palabras, si las UA tienden a elevar “[...] *la eficiencia de la producción de mercancías, sin importar el país en el que se localicen las plantas industriales, entonces podría entenderse que en realidad una unión tiene el propósito de proteger la industria doméstica [...]*” (Guerra-Borges, 1997, p. 73). El resultado será incrementar el bienestar de los países participantes del bloque y no valerse únicamente de la disminución de costos y discriminación a países terceros.



A manera de cierre, esta subsección en general presentó la caracterización y evaluación de los procesos de integración con una óptica de la economía ortodoxa, que se vuelve insuficiente al verificar los efectos positivos o negativos que sufren las estructuras productivas subdesarrolladas y la configuración social con características asimétricas, las cuales, están presentes en las economías latinoamericanas. En la medida en que “[...] *la dimensión social de la integración no sea caracterizada, se puede constituir un terreno fértil para la proyección internacional de porfías ideológicas irresueltas dentro de las órbitas nacionales [...]*” (Halperin, 2014, p. 52).

Vale la pena cuestionar, ¿existe otra forma de interpretar y evaluar la IE de un bloque de países más allá de la visión ortodoxa? En principio, se reconoce que el análisis de los efectos estáticos y dinámicos del comercio son componentes importantes, más no los únicos criterios de análisis, además, este tipo de integración es guiada por el mercado. Ahora bien, en segundo lugar, otras interpretaciones, como la propuesta por la academia latinoamericana, parten de esbozar proyectos de largo plazo utilizando mecanismos de gradualidad, de forma tal que, se reduzcan las asimetrías productivas y sociales con las que los países miembros inicien su proceso de unificación regional. En conclusión, la respuesta, a la pregunta inicial del párrafo, con certeza sería un contundente sí.

A este respecto, la integración guiada por la eliminación de los obstáculos al comercio entre los países es dominada, según Guillen (2001), “[...] *por monopolios y oligopolios, dotados de superestructuras concebidas por [ciertas] naciones o por grandes unidades de producción o sus aliados, no tiene ninguna posibilidad de poner al aparato productivo al servicio de las poblaciones [...]*” (Guillen, 2001, p. 361).

De esta forma, surge la inquietud por hallar modelos de integración que capturen las necesidades de países subdesarrollados; que parten de una historicidad y estructuras productivas diferentes a los países industriales o desarrollados, y superen la maximización del comercio. Además, pensar en una “[...] *articulación de países atrasados [que] contempla una cooperación regida por etapas, la instrumentación dinámica que maximice el desarrollo, la creación de infraestructura e instituciones, que quizá, serán construidas sobre corrientes de comercio mínimos o inexistentes [...]*” (Grien, 1994, p. 82). Pensar de esta forma implica reconocer otros esfuerzos intelectuales por crear un acervo teórico de la integración regional y, al mismo tiempo, aclarar que este tema no es

exclusivo de las academias europeas o norteamericana, puesto que existen propuestas de América Latina a partir de la década de 1950.

Las aclaraciones de esta sección son pertinentes al momento de analizar la resiliencia del MERCOSUR. No es del todo correcto, examinar los procesos de integración regional en América Latina sin reconocer la especificidad de su sociedad e historicidad del grupo de países que la integran y, al mismo tiempo, estar consciente de las asimetrías del poder económico y político internacional que repercuten en su unificación. Y, por si eso no fuera poco, en la región existen diferentes estilos de Gobierno, injerencia de intereses extrarregionales y la presencia empresas transnacionales que impiden la aplicación universal etapista de la clásica teoría de la IE.

### **1.1.2 Una interpretación desde las relaciones internacionales: La Unión Europea como un caso muy desarrollado, mas no el único ejemplo en el mundo.**

A pesar del largo éxito que ha significado el proceso de integración regional de la Unión Europea (UE), iniciado en 1952 con la creación de La Comunidad Europea del Carbón y el Acero hasta sus actuales altibajos derivados del Brexit, se advierte a otras naciones que inicien una integración económica como paso previo a su unificación política que el camino a recorrer no será una línea recta. En otras palabras, no existe una receta única a cumplir que garantice el proceso regional de un determinado grupo de países en cualquier parte del mundo. La academia europea ha promovido su experiencia como modelo a seguir y replicable, como lo señala Briceño-Ruiz (2018), con las cátedras Jean Monnet.

Es pertinente iniciar el subapartado haciendo dos acotaciones básicas que servirán de ejes explicativos y, de ese modo, evitar incurrir en los típicos errores de los estudios sobre los procesos de integración regional. La primera es definir qué se entenderá por eurocentrismo que, en palabras de Fredrik Söderbaum (2013), significa pensar que la “[...] *integración europea en general y la UE en particular se convierte[n] en el hacedor, el modelo y el paradigma desde el cual teorizar, comparar y diseñar tanto instituciones como políticas en el resto del mundo [...]*” (Söderbaum, 2013, p. 1). La segunda es explicar qué es el *UE centrismo* que, según Amitav Acharya (2016) significa “[...] *ignora [r] otros posibles enfoques sobre el regionalismo y se niega a ver su desempeño en términos de los objetivos establecidos por ellos mismos [refiriéndose a países ajenos al viejo continente] [...]*” (Acharya, 2016, p. 110). Por todo ello, se afirma que la integración

regional no es un fenómeno exclusivo del viejo continente, ya que en otras partes del mundo han existido inquietudes por la integración.

Se reconoce que el periplo recorrido por la UE es, en última instancia, un elemento que permite analizar cómo solucionar conflictos, identificar cómo construir políticas que reduzcan las asimetrías económicas y permite evaluar la participación de la sociedad civil en su edificación desde la década de 1950 (Vieira, 2019). No obstante, lo significativo es tener claro cuáles son las dos caras de una misma moneda que vuelven a Europa un caso específico y, por lo tanto, difícilmente replicable. Por un lado, responde a su contexto histórico y, por el otro, a las motivaciones que guiaron la unificación del viejo continente. Estas razones, hacen pertinente abordar el estudio de la integración regional de América Latina más allá del enfoque eurocéntrico, sin claro está, pretender ignorar la experiencia europea en los estudios de integración regional.

Para profundizar en la primera gran diferenciación entre el caso europeo y latinoamericano. Se rescata la importancia del contexto que, de acuerdo con Briceño-Ruiz, “[...] es una posición epistemológica que parte de la premisa que los hechos sociales se desarrollan en un tiempo y en un espacio específico que deben ser considerados en su análisis [...]” (Briceño-Ruiz, 2018, p. 31). A este respecto, en la primera mitad del siglo XX los países europeos sufrieron, en sus territorios nacionales, fuerte afectaciones en su infraestructura, su política y la estabilidad económica motivadas por la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la gran crisis económica de la década de 1930; los acontecimientos de esos años coadyuvaron a pensar explicaciones o instrumentos de la unificación europea.

Es precisamente durante el periodo entre guerras que surgen, desde la disciplina de las relaciones internacionales, las aportaciones europeas del funcionalismo<sup>13</sup> con David Mitrany (1975), el federalismo<sup>14</sup> de Altiero Spinelli y Ernesto Rossi (1941) y,

---

<sup>13</sup> Una de las primeras explicaciones teóricas que buscaron explicar el devenir de la unificación del viejo continente, fue funcionalismo nace de la academia europea que cuestiona la validez del Estado nación como instrumento político que garantizara la paz en la región, por tal motivo, proponía la creación de instituciones internacionales a cargo de secretarías especializadas que serían los encargados de negociar entre y con los respectivos países. En síntesis, se planteaba que el Estado nación dejará de ser el máximo tomador de decisiones dentro de las negociaciones. Para profundizar el tema se recomienda el texto de Mitrany, David (1975). *The Functional theory of politics*. Londres: London School of Economics and Political Science

<sup>14</sup> Por su parte el Federalismo, otra corriente teórica europea, proponía superar al Estado nación al plantear sustituirlo al crear una Federación de Estados Europeos. De ese modo, se garantiza la paz, la defensa de los

posteriormente, el Neofuncionalismo<sup>15</sup> del norteamericano Ernst Haas (1958), máximos representantes de cada corriente. Estas tres primeras explicaciones teóricas en general compartían la idea de superar al Estado nación westfaliano (1648), visto como máxima autoridad de organización política, porque se había vuelto obsoleto como instrumento que garantizará la paz y la reactivación económica de la región europea.

De ese modo, se comprende la especificidad del contexto local e internacional con el que comenzó el proceso de integración regional europeo creando La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, 1952). “[...] *Este organismo reguló la producción y comercialización de estos dos estratégicos sectores entre Francia, Alemania Occidental, Italia y los países del BENELUX (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) [...]*” (Perrotta, 2013, p. 5). En este sentido, en el periodo de la posguerra la unificación de UE se nutrió, en general, articulando las interpretaciones teóricas del Neofuncionalismo (Haas, 1958) e Intergubernamentalismo (Hoffmann, 1966).

Por su parte, el Neofuncionalismo (Haas, 1958; Haas, 1964) aportó al proceso de integración la UE el concepto de derrame o efecto inducido (spill over) mencionado que la integración regional se inicia con temáticas económicas a partir de un sector específico (ej. el caso del acero y carbón). Lo anterior se realiza a través de la eliminación de los aranceles y las subvenciones nacionales (de manera que se asegure la competitividad del sector, reducir los precios de los productos y asegurar su suministro). En otras palabras, la acción “inducida” o “derramada” de la integración de un sector estratégico se vertería hacia otros sectores logrando profundizar la expansión de la integración industrial. La segunda gran aportación de Haas fue la noción de crear instituciones supranacionales (ej. una Alta Autoridad Común) que irían aumentando su autoridad política a expensas de la pérdida de la autonomía de los Estados socios.

---

derechos humanos y la democracia. Se recomienda consultar Spinelli y Rossi (1941). II Manifiesto de Ventotene. Pavia.

<sup>15</sup> El Neofuncionalismo cuestiona la validez y vigencia del Estado nación como máxima autoridad política, si no, plantea la creación de instituciones supranacionales que sean las encargadas de dirigir los destinos políticos de la región europea. Es decir, se plantea que cada Estado nación ceda grados de autonomía política con el objetivo que exista un ente supranacional que decida por el bien común de forma consensada.

En suma, la integración regional significó en la UE expandirse hacia nuevos sectores estratégicos e instituciones supranacionales. El propio Haas, mencionó que la integración en términos de política regional significaba, al menos en Europa, comenzar:

*“Un proceso mediante el cual los actores políticos de diferentes entidades nacionales son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas a un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes”* (Haas, 1958, p. 16).

De manera que, dentro del Neofuncionalismo existen dos tipos de derrame: el *funcional* y el *político*. El primero, es cuando la integración incompleta de determinadas áreas obstaculiza la efectividad de las políticas existentes, tanto en áreas que ya han sido integradas como en nuevos sectores económicos relacionados, en otras palabras, el derrame funcional del tipo económico. Por su parte, el segundo, “[...] *se gesta cuando la existencia de organizaciones supranacionales desarrolla un proceso de institucionalización y reforzamiento propio* [...]” (Perrotta, 2013, p. 6).

Por otro lado, la segunda aportación norteamericana al proceso de integración de la Unión Europea corrió a cargo del Intergubernamentalismo<sup>16</sup>. Esta nueva interpretación del comportamiento político en Europa surge a raíz de la “crisis de la silla vacía”, en 1965, que significó el abandono de Francia, dirigida entonces por presidente Charles de Gaulle, de todas las negociaciones porque no estar de acuerdo en la metodología en que se desarrollaban las resoluciones y votaciones en la Comunidad Económica Europea.

El foco nodal del Intergubernamentalismo de Stanley Hoffmann (1966) era que los Estados nación no deberían ser minimizados por la misma dinámica de la integración regional, en otras palabras, abogaba por la importancia de mantener la figura del Estado nación al frente de las negociaciones ante foros internacionales, porque ese sería la mejor forma de defender los intereses nacionales. En palabras del Hoffmann:

---

<sup>16</sup> Plantea la defensa de la autoridad del Estado nación como el agente gué la integración regional de la Unión Europea. Los Estados nación conservarán la integración regional tomando como principio la protección de los intereses nacionales ante las instituciones supranacionales, inherentes que surgirán de la unificación política en el viejo continente.

“[...] en ningún esfuerzo el Estado nación necesariamente ha perdido cualquier poder que haya ganado Europa. El principal ganador ha sido un Supergobierno de Europa; los Gobiernos y las burocracias nacionales permanecen [como] los principales jugadores [...]” (Hoffmann, 1989, p. 35).

Se trata, a fin de cuentas, de colocar a los Estados como eje que explica el devenir integracionista. En efecto, “[...] *los Estados que componen el proceso de integración como sus principales hacedores y que la integración sirve a sus intereses y necesidades, sin embargo, los Estados cedieron grados de soberanía y autonomía [...]*” (Perrotta, 2013, p. 7). Para Milward (1992), analizar la creación de la CECA, constituyó un proceso de reforzamiento y legitimación del Estado nación como líderes del proyecto de la unificación económica y política.

Entonces, a partir de la década de 1950 la construcción teórica de la integración regional europea partió del Neofuncionalismo e Intergubernamentalismo, ambas coincidieron en que su motivación comenzó, principalmente, por garantizar la paz, sin embargo, no compartían el enfoque de los alcances y funciones de los Estados nación. El primero, quería superar esa figura creando una comunidad política europea en alianza con actores económicos mientras que, el segundo, reivindicaba el papel del Estado en la defensa de los intereses nacionales. Por último, en general, existió la idea de la presencia de instituciones supranacionales en Europa.

A manera de cierre, realizar un análisis de los procesos de integración en América Latina significa ir más allá del clásico Eurocentrismo o el UE centrismo. En este sentido, ocupado los temas desarrollados en la subsección la construcción de la integración latinoamericana a partir de la década de 1950 difiere de su homólogo europeo por dos grandes cuestiones desde el punto de vista político. En primer lugar, tiene que ver con el contexto histórico, la región latinoamericana en ningún periodo del siglo XX fue escenario de un conflicto bélico de escala continental, por lo tanto, una integración regional no respondió a la imperiosa necesidad de garantizar la paz entre los países vecinos, a diferencia de lo ocurrido en Europa que fue la condición básica.

En segundo lugar, la diferencia se explica por los motivos que originaron la integración regional, en América Latina respecto a Europa, a partir de 1950 en ningún

momento se cuestionó el funcionamiento del Estado nación y, mucho menos, se consideró la creación de instituciones supranacionales con amplia legitimidad. En otras palabras, la integración latinoamericana buscó ser un mecanismo que consolida la autonomía política y crear un frente común regional ante el sistema internacional.

### **1. 1. 3 ¿Qué se entiende por un proceso de regionalismo?**

Generalmente existe, en el ámbito académico o coloquial, la gran confusión de qué tan correcto es usar como sinónimos las categorías de integración política, integración económica, regionalismo, regionalización, cooperación o alianzas. Por lo tanto, se reconoce, lo anterior, como una deficiencia en el uso de las taxonomías que describen el acercamiento entre dos o más naciones. Es importante señalar que el regionalismo busca ir más allá de lo que plantea la ciencia económica ortodoxa y la ciencia política universal, como se puso atención las secciones previas de la Integración Económica.

Es fundamental entender las diferencias y las atribuciones de cada uno de estos conceptos con el objetivo de reducir los efectos negativos de la concentración del poder y del reparto de los beneficios provocados en el sistema internacional contemporáneo, regido por la globalización económica. Como se mostró a partir de la mitad del siglo XX surgieron los primeros intentos por explicar teóricamente el acercamiento de los países durante el periodo de la posguerra, sin embargo, la Unión Europea acaparó la mayoría de los análisis. En este sentido, de la disciplina de las relaciones internacionales surgieron las teorías del Neofuncionalismo (Hass, 1975) y el Intergubernamentalismo (Hoffman, 1987) entre las décadas de 1970 y finales de 1980. A la par de estas ideas durante esos años, en Estados Unidos, surgió la versión más cuantitativa y aceptada en la evaluación de la integración que corrió a cargo de Jacob Viner (1950).

Sin embargo, en Francia, a partir de la década de 1970 surgió una explicación alternativa a los postulados vinerianos, ortodoxos, de evaluar a la integración económica. El llamado *estructuralismo francés*<sup>17</sup>, que buscó ser una alternativa explicativa al

---

<sup>17</sup> Ciertamente no debe haber una confusión o comparación de las características de la integración regional entre Estructuralismo Latinoamericano y el Estructuralismo Francés. Porque el segundo se construyó bajo el supuesto de que las estructuras productivas y sectores de manufacturas ya contaban con cierto grado avanzado de industrialización, lo cual, permitió un acercamiento relativamente homologado entres sus socios. Además, según Marchal (1967), la integración de Europa no se planteó como objetivo unificar mercados, “[...] sino más bien acercar economías a través de la unión progresiva de los espacios económicos nacionales bajo el supuesto de un nuevo organismo económico y político, caracterizado por la solidaridad entre sus miembros [...]” (Marchal, 1970, p. 124).

regionalismo europeo. En este sentido, François Perroux (1967) y André Marchal (1965), principales exponentes, concebían a la integración económica no simplemente como un mecanismo de liberalización arancelaria, sino como un proceso de “[...] *unificación de sistemas económicos bajo el principio de solidaridad, no obstante, el estructuralismo francés no tuvo en el centro de su reflexión como la integración modificaría la modernización productiva de los miembros, pues su condición original era economías industriales [...]*” (Briceño-Ruiz, 2018, p. 44).

Por su parte Perroux (1967) señaló que las economías nacionales están compuestas de polo de desarrollo, es decir, sitios geográficos donde se reúnen las actividades industriales o de servicios que caracterizan el tipo de economía nacional; esta situación por ende provocará la concentración de los flujos de comercio e inversión. En este sentido, la interpretación de la integración surge a raíz de la interconexión de diferentes polos de desarrollo de países vecinos. No obstante, existen polos de desarrollo concebidos y controlados por el Estado de ese modo coordinan la estructura productiva, por un lado, además existen otros polos de desarrollo creados y dirigidos por empresas transnacionales, por otra parte. (Perroux, 1967).

Ante la dualidad del origen de los polos de desarrollo, Perroux cuestiona el incumplimiento del supuesto de la información completa en el marco de la integración económica ortodoxa, argumentó que son los oligopolios o monopolios lo que unifican a las poblaciones de distintos pies. De esa forma se cuestiona si “[...] *la integración esté al servicio de los monopolios o al de la población [vinculado] al grado y a la tasa de extraversion de la economía doméstica, y el grado y al tipo de dependencia frente a poderes [de otro país o de empresas transnacional] dominantes [...]*” (Perroux, 1967, p. 26). En apoyo a cuestionar la unificación económica, Marchal (1965) argumenta que, *sólo puede haber [un] intercambio exitoso si éste es precedido por un cambio en las estructuras productivas; esto contradice el supuesto liberal que afirma que el libre comercio en sí genera cambios estructurales* (Marchal, 1965, p. 183).

Por su parte, para Marchal lo correcto es plantear “[...] *una integración solidaria, en otras palabras, la solidaridad implica que el progreso de uno beneficie a todos, donde los colaboradores contribuyen todos al resultado del esfuerzo común y que la parte de cada uno dependa del esfuerzo de todos [...]*” (Marchal, 1965, p. 188).



A partir de la década de 1990, ya con la firma del Tratado de Maastricht, en 1992, se renovaron los debates teóricos que pretendían modernizar la vieja escuela de Haas y Hoffman contextualizando a la nueva dinámica de la UE ya con un esquema de Estados Federados Unidos. Dando como resultado el surgimiento de nuevos marcos explicativos de las relaciones internacionales y las ciencias políticas comparada como la gobernanza multiniveles (Fritz, 2000), el nuevo institucionalismo (Bulmer, 1994; Kenneth, 1998), el (liberalismo intergubernamental (Moravcsik, 1999) y el constructivismo (Christiansen, Jorgensen y Wiener, 2006).

Se observa entonces que, las teorías que brindan la racionalidad del acercamiento de las naciones se concentraron en Europa. Haciendo un mapeo de las corrientes explicativas se extraen las siguientes diferencias conceptuales respecto, así, la *regionalización* se concentra en incrementar flujos comerciales, de un determinado grupo de países, y se concentra en evaluar su intensidad. Generalmente se asocia a la presencia de actores privados internacionales, empresas transnacionales, que generan una interdependencia productiva regional con el objetivo de incrementar su producción. No necesariamente deben existir acuerdos firmados por los Estados, que tengan un carácter de obligación, en los sucesivos compromisos o sanciones inherentes de la interacción.

*La integración económica* es un compromiso formar con acuerdos establecidos en un acta que promueve la reducción arancelaria y la discriminación a productos originarios de países terceros. Se explica con las ventajas comparativas o las teorías de las UA (Viner, 1950). Es un mecanismo que asigna de forma más eficiente la dotación de los factores de la producción bajo la premisa del libre mercado. En cambio, la *integración política* es donde los Estados nación trasladar las lealtades, expectativas y actividades políticas de cada país hacia un nuevo centro de poder ajeno a su nación. De tal forma, que se crean nuevas instituciones supranacionales que demandan jurisdicción a los Estados del bloque.

Por su parte, *la cooperación internacional* se da a partir de la interacción entre distintos actores (Estatales o privados) y organizaciones cuyos objetivos es lograr unos niveles de conformidad recíproca mediante un proceso de negociación, creando cooperación de políticas internacionales. En este tipo de negociación no existe un acuerdo que implique la sanción u obligación entre las partes integrantes a cumplir dicho compromiso, ya que el peso de cada realidad política nacional es un elemento que no puede dejarse en segundo plano para acordar soluciones fuera de sus fronteras.

Por último, “[...] *el regionalismo o los procesos de integración regional se entienden como el proyecto político de la regionalización, “los proyectos políticos que surgen de la interacción entre actores gubernamentales estatales y actores no gubernamentales estatales y transnacionales [...]”* (Lerman, 2002, p. 13). Incluso otra virtud del regionalismo es crear “[...] *una nueva conciencia de organización económica o política que posee características que permitirían entender si determinado proyecto de integración regional fue concebido como herramienta de incorporación a la globalización o como contrapeso y protección hacia ella [...]* (Mittelman, 1996, p. 193).

En este contexto, para profundizar en la categorización del regionalismo se hará uso la taxonomía Andrew Hurrell (1995) que armoniza el acercamiento de países con la intención de crear un bloque regional bajo la una perspectiva multidimensional que articule lo económico, político y social (Hurrell, 1995, pp. 35-37).

De acuerdo con Hurrell, el periplo de consolidar una la unión de países inicia con la regionalización, posteriormente, existe un conglomerado de categorías que poco a poco van disminuyendo la concentración del mercado como edificador de la integración, hasta llegar, a la versión opuesta en la que los Estado guía las negociaciones regionales, la cual, combina todas sus categorías<sup>18</sup> de análisis.

En particular, para el presente apartado, se toma como referencia la *cohesión regional*-última clasificación y opuesta a la regionalización. Siendo la consolidación de un bloque regional que actúa en conjunto ante el resto del mundo con la armonización de sus políticas nacionales, que proponen en conjunto política internacional consolidadas,

---

<sup>18</sup>Andrew Hurrell brinda una explicación multidimensional de los procesos de integración regional que lograr superar el estricto análisis economicista. En este sentido, el autor crea una taxonomía progresiva que busca identificar las características y ventajas de la unificación de dos o más países en un bloque regional, que son: 1) *Regionalización*: es un proceso de acercamiento entre países guiado por las fuerzas del mercado y empresas privadas que llegan a tener el apoyo de los gobiernos nacionales de los que procedan, ejemplo de esta modalidad es la integración de región asiática del pacifico, 2) *Identidad y conciencia regional*: se trata de una integración que parte de reconocerse como un región en la que las comunidades que viven ahí se reconocen como iguales, sería el caso de la Región Andina (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), 3) *Cooperación regional interestatal*: los Estados se coordinan para enfrentar amenazas externas y se adopta una postura regional que servirá como guía ante foros multilaterales y organizaciones internacionales; existe la posibilidad de concretar vínculos formales o informales, 4) *Integración económica regional*: tiene como fin eliminar las barreras del intercambio comercial como abolir los obstáculos tarifarios, financieros y se desarrollarán política comunes entre los miembros. y 5) *Cohesión regional*: es la consolidación de la unidad y contiene los cuatro tipos de regionalismo mencionados anteriormente.

en cuanto a las cuestiones económicas, reconoce las necesidades nacionales ante choques externos dando respuestas como bloque regional garantizando el bienestar social.

De esa forma se confirma que existen diferencias entre las opciones de nombrar la asociación y acercamiento de países asociados con contigüidad fronteriza, en otras palabras, la coexistencia de subramas de mecanismos como son la integración económica o integración política (dinámicas vinculantes o separadas ocurridas al mismo tiempo). No obstante, la categoría regionalismo, de acuerdo con Briceño-Ruiz (2018):

*“[...] es una contribución importante en la reconceptualización de los estudios asociativos en el ámbito mundial, dado que no se limita a suscribir a la integración, sino que incluye otras formas de acción conjunta como cooperación, regionalización o concertación; además permite, superar el énfasis en la integración económica dando paso a los estudios de integración de infraestructura, políticas sociales, migración, productiva etc. [...] (Briceño-Ruiz, 2018, p. 14).*

Es determinante señalar que en el regionalismo el Estado tiene un papel bastante activo, como lo señala Esther Morales (2007), en que *“[...] sus tareas principales son la racionalización de la producción, la construcción de infraestructura y la promoción de intercambios. Las posibilidades y limitaciones de este regionalismo descansan en la fortaleza de sus vínculos con la sociedad civil [...]” (Morales, 2007, p. 67).*

Por lo tanto, el uso de la categoría regionalismo nos permite encaminar el foco del análisis de la presente investigación, en particular el rescate del pensamiento latinoamericano, aplicado a la idea de construir la explicación del *subdesarrollo económico, la búsqueda de la autonomía y la integración productiva* del Mercosur referido a la importancia de la integración como instrumento que mitigue las asimetrías de las estructuras productivas, desde la óptica económica heterodoxa, y la visión política que responda a las especificidades de la región.

En otras palabras, la utilización del regionalismo permite analizar cómo subramas la integración productiva, la integración política e integración económica latinoamericana como instrumento de coordinación, principalmente, por parte de los Estados. De esta forma se rescata la complementariedad de los sectores industriales, la atomización de

sistemas laborales, políticas industriales comunes y la defensa de los intereses nacionales nos permiten caracterizar la integración latinoamericana.

Estas preocupaciones fueron abordadas por autores de nuestras latitudes congregados en la CEPAL, creada en 1948, bajo la dirección de Raúl Prebisch, gran teórico argentino. Así, se formó un magnífico equipo de intelectuales e investigadores como los brasileños Celso Furtado y Tavares María da Conceição, los chilenos Oswaldo Sunkel y Aníbal Pinto además del mexicano Juan Noyola, por mencionar algunas figuras.

## **1.2 Las aportaciones teóricas latinoamericanas: La construcción de un acervo histórico que captura e interpreta las realidades regionales**

El capítulo ha hecho hincapié en la importancia que tiene el contexto, regional e internacional, como elemento central en la formación de las explicaciones teóricas; las cuales, buscan retratar las realidades observadas y darles racionalidad ya sea en las ciencias económicas, políticas, etc. En este sentido, las aportaciones de los intelectuales de América Latina no escapan a la regla y mucho menos la región se desconectó del funcionamiento global. A este respecto, los años posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) generó un contexto internacional de bipolaridad hegemónica; entre el capitalismo de los Estados Unidos y el socialismo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que propició en general a los diferentes Gobiernos holgura en la formación de sus políticas públicas, económicas y de protección social.

Sin embargo, las consecuencias del conflicto bélico hicieron evidente la devastación en Europa, en infraestructura y el número de muertos totales, y sus alcances se manifestaron más allá de las fronteras del viejo continente por medio de la contracción de la demanda agregada internacional, las afectaciones al comercio, la interrupción del flujo de inversiones extranjeras y el estancamiento económico mundial. Ante esta situación “[...] *a partir de 1945 la cuestión del desarrollo se impuso por completo como el centro de prácticamente todos los debates, tanto de las ciencias sociales como de la práctica política* [...]” (Meireles, 2016, p. 39), sobre todo, porque comenzó la comparación entre la mayoría de los países del escenario internacional respecto a las condiciones económicas que gozaban los Estados Unidos o Japón, países centrales.

Además, durante esos años surgieron los procesos de conformación de nuevos Estados nación provenientes de diferentes regiones como en África, Asia y América

Central y el Caribe (Briceño-Ruiz, 2018). Así, surgió la idea del estudio de la economía del desarrollo a nivel internacional, a cargo de la generación de los pioneros del Desarrollo, entre 1945 y 1960, como “[...] *Rosenstein-Rodan, Nurkse, Prebisch, Hirschman y Leibenstein, entre otros, [que] forzaron que el nuevo campo descansará sobre un paradigma edificado a partir de nociones de competencia imperfecta, rendimientos crecientes y excedentes de fuerza de trabajo [...]*” (Ros, 2013, p. 6).

En palabras de *Rosenstein-Rodan*, el estudio económico de los países no centrales implica un “[...] *análisis del proceso de crecimiento en desequilibrio es lo que resulta[rá] esencial para entender los problemas del desarrollo económico...intenta[r] estudiar la trayectoria dinámica hacia el equilibrio, no meramente las condiciones que deben cumplirse en el punto de equilibrio [...]*” (*Rosenstein-Rodan*, 1984, pp. 207-208). Por su parte *Nurkse*, “[...] *el centro mismo del problema del desarrollo en los países atrasados económicamente, las denominadas áreas 'subdesarrolladas', en comparación con las avanzadas, no están suficientemente equipadas con capital en relación con su población y recursos naturales*”. (*Nurkse*, 1953, p. 1). No obstante, estas interpretaciones continuaban adhiriéndose a la idea del libre mercado contenida en las corrientes económicas clásicas y neoclásicas, es decir, su con inclinación ortodoxa.

En este contexto surgió en América Latina también la inquietud por caracterizar el desarrollo, pero con una interpretación que retratará la realidad de las estructuras productivas, sociales y el tipo de economía con la que la región se inserta al sistema internacional. Bajo este orden de ideas, en 1948, se fundó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “[...] *considerada posteriormente por algunos como “la más original y activa de las diferentes organizaciones regionales establecidas por las Naciones Unidas en el periodo de la postguerra [...]*” (*Kay*, 1989, p. 231).

El pensamiento de la CEPAL fue tan auténtico porque logró reunir académicos, técnicos y oficiales, en su mayoría latinoamericanos, responsables de realizar los estudios económicos sobre las limitaciones, que en general, fueron una constante en su formación profesional. En otras palabras, los funcionarios de la secretaria recién formada estuvieron conscientes de las dificultades estructurales y sociales que caracterizaron a la región, y con ello, se creó una producción teórica con uso de razón a partir de las dolencias que caracterizan a América Latina.

Raúl Prebisch fue el primer secretario general de la CEPAL, así, inauguró una escuela intelectual del desarrollo con interpretaciones heterodoxas<sup>19</sup>, mejor conocido como la escuela económica del estructuralismo latinoamericano que cuestionó los postulados clásicos y universales de la economía clásica y neoclásica.

Por lo tanto, es imprescindible reconstruir el pensamiento de la *generación fundacional cepalina*, a cargo de Prebisch, plasmado en su texto autobiográfico de las Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo (Dosman, 2008) ofrecen una periodización y sistematización del pensamiento original del hito cepalino, proponiendo las siguientes etapas: i) 1943-1949, los primeros años de Prebisch como funcionario del Gobierno argentino, ii) 1949-1959, el argentino y sus aportaciones teóricas se suman a la CEPAL, iii) 1959-1963, se caracterizó por concentrar sus esfuerzos teóricos en cómo lograr una integración económica regional iv) 1963-1969, Prebisch logró su proyección hacia instituciones internacionales, y en la última v) 1970-1986, Prebisch vivió su segunda etapa en la CEPAL.

El estructuralismo latinoamericano se define como un método “histórico-estructural”, que examina las especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe en su carácter de “periféricos”, en contraposición a las características de las economías “centrales” observadas desde la perspectiva prioritaria de su transformación a mediano y largo plazo (Bielschowsky, 2009, p. 175).

Para fines del presente subapartado se rastrearán dos ejes del pensamiento de la *CEPAL original*<sup>20</sup> qué son los conceptos básicos del estructuralismo, por un lado, y las características del tipo de integración regional que caracterizó a los países de América

---

<sup>19</sup> Existe una amplia bibliografía que busca dar cuentas de las diferencias entre las diferentes escuelas del pensamiento económico. Es decir, por un lado, existen explicaciones que se centran más en la maximización de beneficios o lograr los anhelados puntos de equilibrio de las economías nacionales que garanticen su óptimo crecimiento y, por otra parte, existen interpretaciones que buscan identificar que la economía es la suma de un componente social, de estructuras productivas y de los modos de inserción al sistema internacional que inciden en el desarrollo de los países. Si se quiere profundizar en el debate y el significado de los antagonismo de las escuelas económicas ortodoxas y heterodoxas se recomienda hacer la lectura del Lavoie, Marc. (2006). “La economía postkeynesiana: una introducción del pensamiento” en Introducción to Post-Keynesian Economics. Palgrave Macmillan, Great Britain.

<sup>20</sup> El método histórico-estructural permite una fértil interacción de los enfoques deductivo e histórico-interpretativo, ocupándose de la trayectoria de los agentes e instituciones y del diálogo permanente entre las formulaciones teóricas y los cambios históricos. El libro de Furtado (1959) sobre la formación económica del Brasil es, posiblemente, la referencia más importante en cuanto a la utilización del método en el estudio de la historia.

Latina de 1950 a 1980, por otro. El primer eje, se refiere a las ideas-fuerza de centro-periferia, deterioro de los términos del intercambio y la industrialización que sustentaron el método de análisis del estructuralismo, concebidos en la segunda etapa del pensamiento de Raúl Prebisch, 1949-1959. El segundo eje, se sitúa en la tercera etapa de Prebisch, 1959-1963, con los fundamentos cepalinos de la integración dirigida por el Estado, que consideró a la integración regional como instrumento que culminaría la fase de la industrialización iniciada en la región durante la década de 1950.

Por otra parte, la segunda gran aportación latinoamericana fue, en el plano de las ciencias políticas, la teoría de la autonomía desarrollada por Juan Puig (1980), argentino, y Helio Jaguaribe (1979), brasileño. Así, los autores definían a la autonomía en América Latina como la disposición de ampliar los márgenes de maniobra o de acción en el sistema internacional con la suma de Estados países latinoamericanos. En gran medida, la teoría autonómica reconoció que a pesar del favorable contexto político de las décadas de 1960 a 1970 el relacionamiento de los países en América Latina tuvo motivaciones diferentes a lo ocurrido en el proceso de integración de la Unión Europea.

En términos generales, la interpretación de la integración a partir de la autonomía latinoamericana se caracterizó, a diferencia de Europa, no por la búsqueda de superar el Estado nación como instrumento garante de la paz, más bien, por una integración política que logrará con la suma de los Estados miembros fortalecer las negociaciones frente al sistema internacional caracterizado por la dicotomía centro-periferia.

### **1.2.1 El estructuralismo latinoamericano: reconocimiento de las asimetrías en el escenario internacional**

Es válido profundizar el estudio de la escuela económica latinoamericana del estructuralismo con base en “[...] *Raúl Prebisch y frente a la fuerza crítica de los primeros escritos cepalinos, es legítimo tratar de manera específica a ese autor y su contribución en la CEPAL, donde se condensan los principales planteamientos de aquella Comisión [...]*” (Meireles, 2016, p. 40). A continuación, se detalla un poco más cada una de las cinco etapas de la trayectoria intelectual de Prebisch de 1943 a 1986.

En la primera etapa, de 1943 a 1949, el académico argentino se desvincula de la Dirección General del Banco Central de Argentina con la intención de sus actividades docentes en la Universidad de Buenos Aires, posteriormente ingresar en la reciente creada

CEPAL. En esta etapa, su producción intelectual, se destaca la noción de ciclo económico y las primeras consideraciones sobre la relación centro-periferia.

De 1949 a 1959, segunda etapa, Prebisch extiende sus ideas en los primeros años de actividades junto a la CEPAL. Prebisch desarrolló los conceptos fundamentales que caracterizaron su trabajo creando las categorías que dejaron una marcada definitiva en las contribuciones de otros teóricos que componen el estructuralismo latinoamericano. Contribuyendo con el sistema centro-periferia, el deterioro de los términos de intercambio y la industrialización por sustitución de importaciones.

La etapa tres, de 1959 a 1963, la más significativa al interés de la presente investigación, Prebisch muestra gran interés y preocupación por construir el “mercado común latinoamericano, como un posible punto culminante de la estrategia de consolidación de la industrialización y, del otro, por la incorporación de otras disciplinas además de la economía en el repertorio de su interpretación- lo cual tuvo eco en los trabajos realizados por los demás investigadores cepalinos de entonces.

En su cuarta etapa, de 1963 a 1969, ya como Secretario Ejecutivo de la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), el interés de Prebisch se focalizó en los temas de la cooperación internacional a favor del desarrollo, así como la profundización del esfuerzo analítico multidisciplinario materializado en la “estrategia global de desarrollo” y en la formulación de la “ineficiencia dinámica”, con lo que se lanzaba las primeras ideas de su primera aproximación a la “teoría de la transformación”.

La quinta etapa de su pensamiento prebischiano asumió la dirección de la Revista de la CEPAL, en 1976 y se extendió hasta su muerte en 1986. En esta fase, “[...] *se influyó por los debates sobre la dependencia latinoamericana, sintiendo abominables consecuencias de los golpes militares [...]*” (Meireles, 2016, p. 41).

De ese modo, es pertinente reconocer que las explicaciones económicas de América Latina están, en específico, en la segunda etapa intelectual de Raúl Prebisch al frente de la CEPAL, 1949-1959. Sin embargo, hay que aclarar que el análisis de las “[...] *condiciones económicas imperantes en la región se percibió y pensó por Prebisch desde su época de funcionario del Gobierno, al analizar los efectos que tenían los ciclos económicos sobre la economía de su país [...]*” (Meireles y Badillo, en prensa, p. 9).



A este respecto, en uno de los primeros trabajos de la CEPAL publicado, en septiembre de 1949, bajo el nombre de “Estudio económico de la América Latina 1948”, a Prebisch se le encargó escribir la introducción titulada “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. Ese texto introductorio fue después descrito por Albert Hirschman (1968) como el *manifiesto latinoamericano* (Hirschman, 1968, p. 2), manuscrito esencial para entender la visión cepalista fundacional del desarrollo económico de América Latina a partir de 1950.

Que, en pocas palabras, Celso Furtado lo describió como la primera vez en la historia económica en que los intelectuales de países centrales no tuvieran la verdad absoluta al explicar la realidad internacional. Afirmando que cualquier reflexión acerca de la CEPAL “[...] *debe partir del reconocer que en ella se efectuó el único esfuerzo de creación de un cuerpo de pensamiento teórico sobre política económica que ha surgido en esa vasta área del planeta a la que se denominó tercer mundo* (Furtado, 1999, p. 30).

Prebisch en el *manifiesto latinoamericano* (1949) plasmó su interpretación de cómo la economía de América Latina había recorrido la primera mitad del siglo XX. Es decir, con base en la observación de las características con las que la región afrontó el contexto internacional del periodo entre guerras (1915-1945), el argentino, concluyó que a las economías latinoamericanas se les impuso una restricción indirecta, porque no existió alguna sanción formal de sus socios, a la importación de bienes manufacturados.

Dicha restricción a la adquisición de mercancías de mayor contenido tecnológico o bienes de capital se explica porque el sector manufacturero global prefirió, en general, concentrarse en la industrialización para la de guerra, por un lado, y por la fuerte contracción de la demanda de bienes primarios o commodities por parte de Estados Unidos y los países de Europa, por otro, interrumpió la entrada de las divisas internacionales destinadas al pago de las importaciones. La suma de estos elementos mostró las “[...] *posibilidades a los países de América Latina, enseñándoles positivamente el camino [hacia] la actividad industrial [...]* (Prebisch, 1998 [1949], p. 5). Esta declaración, fue la punta de lanza de un sustancial estímulo al surgimiento de nuevas industrias que produjeran y abastecieron el mercado nacional de bienes similares.

Así surge la gran crítica del estructuralismo latinoamericano al pensamiento económico ortodoxo, partió de refutar la validez teórica de las ventajas comparativas, de

David Ricardo (1817) sobre el beneficio del progreso técnico generado por el comercio internacional dictado por libre mercado. Que implicaba en palabras del propio Prebisch:

“[...] Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiene que repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los salarios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel furo. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio [...]” (Prebisch, 1998 [1949], p. 5).

Se trató, a fin de cuentas, del rompimiento de la tradicional estructura de la vieja *División Internacional del Trabajo* que profesaba que los países subdesarrollados se concentran en la producción de bienes primarios y los países desarrollados a la fabricación de manufacturas, en esta interpretación, la industrialización latinoamericana sería una aberración dentro del sistema económico internacional porque se incurriría en una mala asignación de los factores de la producción capital y trabajo. La contra respuesta del estructuralismo fue, la primera idea-fuerza, crear la categoría analítica que explicará la realidad el sistema internacional constituido por la dicotomía del *centro-periferia*.

La categoría dicotomía centro-periferia se define por su característica estructural en el comercio mundial, en la que, América Latina, es vista como periferia, le corresponde la producción de alimentos y materias primas, mientras que los países industriales, en su carácter de centro, se especializan en bienes manufacturados, bajo esta relación asimétrica es que distribuyen los frutos del progreso técnico a nivel global. Considerando esa concatenación la tarea de los estructuralistas fue definir las características del centro y la periferia. El primero es centrípeto, absorbente y dominante, el segundo, es dependiente, fragmentado e imitativo dotado de una amplia oferta de productos primarios.

La caracterización de América Latina en la inserción al sistema económico global fue, la gran preocupación para refinar las categorías del análisis de la naturaleza y las causas que enfatizaban la desigualdad en la región periferia, referente a las asimetrías, del acceso al progreso técnico y los beneficios obtenidos por los países centrales.

La CEPAL crítica y rompe con la clásica DIT de la economía ortodoxa. Ya que Prebisch consideró, “[...] *que la industrialización de América Latina no era incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria* [...]” (Prebisch, 1998 [1949], p. 7). Así, el argentino reflexionó sobre las condiciones del desarrollo industrial que coadyuvará a elevar el nivel bienestar social, por la vía de los salarios, y la transformación productiva.

La segunda idea-fuerza del estructuralismo fue el *deterioro de los términos del intercambio* surgida del *manifiesto latinoamericano* (1949). Es decir, Prebisch demostró cuantitativamente que los frutos del progreso técnico se concentraron en los países centrales, a partir de los altos niveles de productividad en la elaboración de manufacturas exportables, evaluando históricamente el comportamiento de la relación de precios de las mercancías transables en el sistema centro-periferia.

La afirmación *del deterioro de los términos del intercambio* se respaldó con base una serie de datos estadísticos, de 1876 a 1947, que recopiló la relación los precios de las mercancías de la producción primaria y de los bienes finales. En otros términos, lo que significa el cociente de los términos del intercambio <sup>21</sup> es la división de los precios relativos de los alimentos exportados respecto al precio de los bienes manufacturados exportados. Al final, el resultado era negativo en la estructura productiva de América Latina porque, según Prebisch (1949):

“[...] *A pesar de un mayor progreso técnico en la industria que en la producción primaria, la relación de precios ha empeorado para esta, en vez de mejorar, parecería que el ingreso medio por hombre ha*

---

<sup>21</sup> Histórico mecanismo de conexión comercial entre centro y periferia, fenómeno que demuestra la vocación expansiva del centro sobre la periferia, expresado en una transferencia negativa de ingresos, y que descubre la debilidad congénita de la periferia (Prebisch, 1963). La formalización del DTI es el cociente entre los precios relativos de los bienes exportados de la periferia entre los precios de las manufacturas del centro; los primeros con sus productos industriales de mayor nivel tecnológico ( $P_i$ ) y, los segundos, responden al comercio de productos primarios ( $P_p$ ). Considerando la ecuación  $DTI = P_p/P_i$ . Esta ecuación permite inferir tres conclusiones: I) Si el incremento de  $P_p$  es igual al incremento de  $P_i$ , no existiría variación de precios entre las mercancías ( $DTI = 10/10 = 1$ ), es decir, el efecto de transferencia del centro a la periferia sería neutro; II) Si el incremento de  $P_p$  es superior al incremento de  $P_i$ , se mejorará la posición de los productos periféricos en comparación con las manufacturas ( $DTI = 11/10 = 1.1$ ), existiría la reducción de la brecha de la periferia respecto al centro; y III) Si el incremento de  $P_p$  es inferior al incremento de  $P_i$ , se consolidará la superioridad de precios de los productos exportados por el centro ( $DTI = 10/11 = 0.90$ ), en este caso, se profundizan las asimetrías en la productividad que caracterizan a la periferia. El último caso ha sido la histórica interacción comercial de AL en comparación con los países centrales. Prebisch señalaba, que el comportamiento en el DTI era el resultado de las fluctuaciones de los ciclos económicos capitalistas, que hacían evidente las asimetrías, entre las estructuras productivas de estos dos tipos de países.

*crecido en los centros industriales más intensamente que en los países productores de la periferia [...]*" (Prebisch, 1998 [1949], p. 18).

Con el análisis del *deterioro de los términos del intercambio* se concluyó que existían afectaciones por desigualdades niveles de productividad y, por ende, afectaba el ingreso de los trabajadores del sistema comercial centro-periferia. Esto significaba invariablemente que las asimetrías en los niveles de productiva propiciaban<sup>22</sup> mejor calidad de vida de los trabajadores en los países centrales, en contraparte, en la periferia se contaba con baja productividad y bajos salarios en condiciones laborales precarias.

Prebisch, con base en estas relaciones centro-periferia, relaciona el deterioro de los intercambios con los ciclos-expansivos o recesivos- económicos del sistema capitalista. Concluyó que en un ciclo expansivo se incrementará la demanda internacional y, con ello, la oferta de productos primarios se beneficiará por la elevación de sus precios respecto a lo bienes manufacturados; sin embargo, en un proceso de recepción los precios relativos de los productos primarios cayeron en mayor proporción y con una mayor velocidad respecto a los productos elaborados en el centro. Es decir, que los efectos de los ciclos económicos provocan alta volatilidad en la economía periféricas.

Lo anterior señala que en la fase de expiación económica los países centrales se apoyan en sus altos niveles de productividad. Por lo tanto, la garantía del crecimiento de la productividad se explica entonces por dos cuestiones, la primera, mayor tecnificación utilizada en la industria para la exportación, y, la segunda, porque los trabajadores del centro tienen la salvaguarda de su ingreso medio real como resultado de la consolidación de la organización sindical de productores de mercancías manufacturas. A este respecto, de acuerdo con Meireles (2016), Keynes observó que el salario de los trabajadores de

---

<sup>22</sup> Según Rodríguez, la formalización de la afectación en el ingreso real medio de los trabajadores entre el centro-periferia y, así como, la relación con el incremento de los niveles de productividad se expresa en la ecuación  $Y = L_p * P_p L_i * P_i$  (2). Donde  $L_p$ : productividad física del trabajo en la producción de un bien primario;  $P_p$ : precio de ese bien;  $L_i$ : la productividad en la producción de un bien industrial;  $P_i$ : precio respectivo; finalmente,  $Y$ : *representa* la relación entre el producto (ingreso) real por persona ocupada en ambas actividades, medido en términos de bienes industriales. Con base en la expresión la ecuación 2, se percibe claramente la constancia del deterioro de los términos del intercambio (de  $P_p/P_i$ ), tenderá a producirse una diferenciación de los ingresos medios (una reducción de  $y$ ) derivada del menor crecimiento de la productividad del trabajo en las exportaciones periféricas. En contraparte, se verifica en las exportaciones del centro (el aumento de  $L_p$  es más bajo en relación con  $L_i$ ). Asimismo, se percibe que la tendencia básica, que se asocia a la evolución de las productividades físicas, se verá reforzada o agravada por el comportamiento de los precios relativos de los bienes exportados por centros y periferia (disminución de  $P_p/p_i$ ), también favorables para los primeros (Rodríguez, 2001, p. 61).

bienes finales existía una “rigidez a la baja” en el ciclo recesivos de economía capitalista y en la periferia “[...] *la captura de los frutos del progreso técnico en los momentos de recesión el ajuste tenderá a la baja en los ingresos de los trabajadores de materias primas [...]*” (Meireles, 2016, p. 45).

La tercer idea-fuerza nodal del estructuralismo fue promover la transformación de la estructura productiva de América Latina por la vía de la *industrialización*. Sin embargo, la industrialización por sí misma, no significaba la panacea económica, era un instrumento dentro de un conjunto de acciones que proyectarán una estrategia a mediano y largo plazo. Claro existió el objetivo común de mejorar la inserción de los países latinoamericanos al sistema económico internacional y, con ello, reducir las brechas técnico-productivas respecto al centro.

Así, la CEPAL promovió el modelo de *industrialización por sustitución de importaciones* (ISI) en América Latina que tuviera por objetivo modificar la dinámica de centro-periferia, con lo cual, se buscó diversificar los sectores productivos destinados a la exportación, claro está, con la protección del Estado a las nuevas industrias. Por otra parte, con la industrialización se aprovecharán los beneficios del progreso del técnico. Al mismo tiempo se reconocía la condición de la importación de bienes de capital, y la necesidad de diversificar las exportaciones adicionales a los productos primarios.

Cuanto más activo fuera el comercio exterior latinoamericano mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico

Así, la industrialización de América Latina sería el mecanismo para reducir las brechas entre los niveles de productividad en los sectores industriales respecto al centro, de fondo existió otro objetivo, que sería el acceso a mejores niveles de ingreso de los trabajadores como resultado de un mayor nivel tecnológico utilizado en la fabricación de mercancías. La diversificación sectorial latinoamericana permitiría revertir la histórica afectación en la balanza de pagos. La fragilidad periférica del comercio se explica por los estrangulamientos del sector externo, es decir, la gran cantidad de productos importados-bienes de capital- requeridos al fabricar bienes semi manufacturados.

Si no se corregía la dinámica de producción periférica, con alta demanda de importaciones, y el mismo modelo de inserción al comercio internacional centro-periferia sería imposible romper con su condición de subordinación tecnológica, asimetrías productivas y niveles de ingresos medio en los trabajadores en América Latina. La respuesta práctica de Prebisch fue la disminución del coeficiente de importaciones<sup>23</sup>.

La gradual sustitución de importaciones por producción nacional sería conducida por el Estado mediante, principalmente tres mecanismos: a) aumento de las tarifas de importación; b) desvalorización de la moneda local; y c) control, momentáneo, de la tasa de cambio, se aclara que, “[...] *los gobiernos de los países latinoamericanos variaron en el uso y la intensidad de la aplicación de tales opciones* [...]” (Meireles, 2016, p. 48). En ningún momento, la propuesta de la ISI planteó el cierre total de la región latinoamericana con el resto del mundo, con base en la reducción del comercio, más bien, significó el empeño por fortalecer la producción industrial nacional para el abastecimiento del mercado local con productos latinoamericanos.

Resumiendo, eran tres las alternativas por las que los gobiernos latinoamericanos podrían optar para reducir su coeficiente de importación. La primera, incrementar la oferta de productos, de materias primas y manufacturas, exportables con la anhelada industrialización de la región, la segunda, estimular el tráfico de productos industriales con base en el comercio intrarregional (primer idea-fuerza del regionalismo de la CEPAL fundacional) y, por último, el tercero incrementar el nivel arancelario a los productos primarios en los grandes centros industriales-exportaciones de la periferia (Prebisch, 1998 [1959], p. 335). Entonces, se planteó que el modelo ISI consolidará la diversificación sectorial periférica logrando que, en el mediano plazo, las mercancías latinoamericanas sean exportadas con precios competitivos y de calidad en las manufacturas.

Los estrangulamientos del sector externo de América Latina se dan porque el valor de las importaciones de bienes de capital tiene, de forma histórica, un valor superior al de las exportaciones de bienes primarios. Las categorías que sustentan esta afirmación tienen que ver con el DTI, las asimetrías en los niveles de productividad, las diferencias en las

---

<sup>23</sup> *Coficiente de importaciones* es el resultado de la división del valor total de las importaciones de un determinado país dividido por el producto interno bruto (PIB), en un cierto tiempo dado. La importancia de este coeficiente radica en que el proceso de diversificación productiva, con base en proceso de industrialización por sustitución de importaciones, lograría que los países latinoamericanos redujeran la adquisición de manufacturas extrajeras.

remuneraciones de los trabajadores y la marcada aplicación del progreso técnico en las mercancías del centro. “[...] *Recontextualiza[r] lo postulados cepalinos y, destaca que, este razonamiento se apoya en la hipótesis de la disparidad de las elasticidades-ingreso de la demanda de los productos comerciados [...]*” (Rodríguez, 2006, p. 67).

En este orden de ideas, de acuerdo con Meireles, las causas del desequilibrio externo es la diferencia de la elasticidad-ingreso de la demanda por productos manufacturados. Que proviene de la explicación de la curva de Engel que, “[...] *a grosso modo, explica la reducción relativa del gasto en la alimentación ante un aumento del ingreso-, dando como resultado que el consumo de productos alimenticios corresponde a una menor proporción del total del consumo individual [...]*” (Meireles, 2016, p. 47).

En decir, el consumo absoluto de alimentos podría aumentar por un incremento en el ingreso disponible, sin embargo, el consumo de bienes manufacturados será mayor que el primero, es decir, los efectos por la disparidad de las elasticidades-ingreso<sup>24</sup>

El contexto internacional en el que Prebisch formuló las ideas-fuerzas del estructuralismo latinoamericano, fue único, imperante en el periodo de la postguerra de la década de 1950 a 1970. Estos años estuvieron caracterizados por un deterioro en los flujos comerciales, derivado del conflicto bélico, y el sistema económico mundial de Bretton Woods (1944-1971) que permitió libertades en la aplicación de modelos económicos acorde a las necesidades de cada país. Entonces, a partir de Prebisch y sus ideas, existían las condiciones de promover el desarrollo industrial en América Latina.

### **1.2.2 El (sub)desarrollo económico un proceso no lineal de realidades**

La sección anterior desarrolló el cómo la CEPAL, a partir de Prebisch, brindó las categorías de análisis que caracterizaron la realidad económica y política de América Latina entre 1950 y 1985. El resultado fue la construcción del estructuralismo latinoamericano que describió la lógica de producción, los elementos del atraso

---

<sup>24</sup> Se parecían más fácilmente recurriendo a la siguiente ecuación  $Y = ep * w - ec$ , donde  $ep$ : elasticidad-ingreso de las exportaciones de la periferia;  $ec$ , elasticidad-ingreso de sus importaciones;  $Y$ , la tasa de crecimiento de esta;  $w$ , la tasa de crecimiento correspondiente al de los centros. La disparidad ( $ep > ec$ ) la periferia deberá crecer menos que el centro ( $y < w$ ). Las disparidades de elasticidad y las tasas de crecimiento del ingreso céntrico imponen un límite a la tasa de aumento del ingreso de la periferia. Si se excede ese límite, se generaría en ella sucesivos déficits comerciales que terminan por impedir la continuidad de su expansión. A menos que se logre evitarlos mediante cierto patrón de industrialización, caracterizado por la sustitución de importaciones y por el cambio en la composición de las importaciones (Rodríguez, 2006, p. 69).

económico y el tipo de inserción periférica de la región al sistema internacional. Todos estos elementos se enriquecieron explicativamente con la creación de categorías teóricas alternativas que permitieran a la región superar el *subdesarrollo económico*, que mejorará los niveles de vida sociales y redujera la brecha tecno-productiva respecto al centro.

La aportación del subdesarrollo económico al Estructuralismo es la consolidación del pensamiento económico latinoamericano del periodo de la posguerra. La cual corrió a cargo del gran economista brasileño Celso Furtado (1920-2004) quien fue nombrado, por Raúl Prebisch, Director de la División de Desarrollo Económico (1950-1957) de la recién formada CEPAL. Mientras que Prebisch puso el énfasis en la aplicación tecno-productiva de las manufacturas de países centrales y, de esa forma, impacta a los patrones del comercio internacional sumado a la especialización de la periferia. Furtado realizó su análisis del progreso técnico, pero desde una perspectiva de largo plazo y resaltando cómo los países centrales controlaban la tecnología que recibía la periferia; esta combinación explicaba la configuración histórica de las divergencias entre las estructuras productivas desarrolladas y subdesarrolladas del sistema internacional.

Se destaca que, la inquietud teórica de Furtado partió de confrontar a los postulados económicos clásicos, sobre todo, al señalar que en América Latina se debería evitar “[...] *la reducción de la sociedad a un modelo y la traducción de un proceso histórico en términos de un elegante sistema de ecuaciones* [...]” (Furtado, 1993, p. 300), en otras palabras, él autor advirtió a la región sobre sortear la *ilusión económica*.

Celso Furtado (Furtado, 1970; Furtado, 1959) hizo más énfasis en la legitimación histórica como herramienta analítica del estructuralismo. “[...] *En sus libros historia Formación económica do brasileña y de latinoamericana, obras primordiales del método estructuralista cepalino, tuvieron como función deliberada defender la importancia de entender el subdesarrollo como un contexto histórico que exige teorización propia* [...]” (Bielschowsky, 1998, p. 24). En la teoría del subdesarrollo furtadiana era determinante el papel del Estado como ejecutor de las políticas industriales-creación de nuevos sectores- y quien liderará las estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo que busquen disminuir la desigualdad en los salarios de los trabajadores de la periferia.

Furtado argumentó que las condiciones estructurales del subdesarrollo requerían una “[...] *ciencia económica nueva y distinta; dado que la economía ortodoxa no tenía*



*la experiencia ni la capacidad de analizar estructuras del subdesarrollo: la economía del desarrollo, en su forma general, no entra en las categorías del análisis económico [...]*” (Furtado, 1958, p. 316). De ese modo, la construcción teórica del subdesarrollo de Furtado fue un parteaguas en las ciencias económicas de su época, porque en gran medida la interpretación clásica no lograba diseccionar la importancia de acceder al crecimiento económico y cómo, esa dinámica, empata al desarrollo social.

Y lo más importante, Furtado mostró que el crecimiento económico de algunas naciones no garantiza que otras mejoren su posición relativa en el sistema centro-periferia. Demostrar que esta dicotomía era fundamental para romper con la lógica de la convergencia del comercio internacional bajo la libre acción del mercado. En las propias palabras de Furtado esto significaba que:

*“[...] El subdesarrollo no constituye una etapa necesaria del proceso de formación de las economías capitalistas. Es una situación particular, resultante de la expansión de las economías capitalistas con el fin de utilizar recursos naturales y de mano de obra de zonas de economía precapitalista. El fenómeno del subdesarrollo se presenta en formas variadas y en diferentes estadios. El caso más simple es el de la coexistencia de empresas extranjeras, productoras de una mercancía de exportación, con un extenso sector de economía de subsistencia, cuya coexistencia puede proseguir en equilibrio estático durante largos periodos. El caso más complejo es el que se da cuando la economía presenta tres sectores: uno, principalmente de subsistencia; otro dirigido sobre todo hacia la exportación, y el tercero, con un núcleo industrial ligado al mercado interno [...]*” (Furtado, 1983 [1967], p. 475).

Cuando Furtado concluye que el subdesarrollo de América Latina se deriva de la coexistencia de diferentes sectores productivos que impiden simular las trayectorias de los centros industriales. Las críticas hacia Furtado no se hicieron llegar desde diferentes frentes teóricos, regiones e incluso épocas. Por ejemplo, en Brasil quien estuvo en desacuerdo fue Fernando E. Cardoso-intelectual y posterior presidente de Brasil (1995-2002)- creador de la teoría del *Desarrollo Dependiente Asociado*, quien *“[...] argumentó que la confianza de Furtado en la capacidad del Estado para planear y liderar un proceso endógeno de desarrollo autosuficiente era exagerando [...]*” (Cardoso, 2005, p. 5).

Otro ejemplo de la crítica a los postulados de Frutado o la teoría del desarrollo proviene destacados economistas de corte neoclásico, como Paul Krugman (1995), que intentaron deslegitimar todo aquello que no es de su autoría, por ejemplo, en Hirschman “la teoría del desarrollo fue abandonada porque las investigaciones clásicas sobre el campo comenzaron a aparecer simplemente incomprensible”, o “la economía del desarrollo era de estilo arcaico, aun para su propio tiempo, pues según él, colocó a los economistas del desarrollo (Hirschman, A.; Lewis, A.; Myrdal, G. y Rosenstein-Rodan,) fuera de los límites de la economía, dado que la teoría económica es esencialmente una colección de modelos (Krugman, 1995, pp. 23-27).

El pensamiento teórico latinoamericano, de Frutado, buscaba dar explicaciones a las realidades de la región. Sin embargo, esta gigantesca tarea tendría que nadar contra corriente, como lo muestra la economía heterodoxa del pensamiento cepalino. La interpretación la ciencia económica ortodoxa durante la primera mitad del siglo XX, estuvo permeada por las ideas de Lionel Robbins, influyente economista de la London School of Economics, quien publicó el “[...] *Ensayo sobre la naturaleza e importancia de la ciencia económica*” acuñó el popular argumento de que la ciencia económica podría estar interesada únicamente en la asignación de recursos escasos (bajo condiciones de pleno empleo sin capacidad ociosa) [...]” (Hodgson, 2001, p. 209).

Décadas después en 1947, P. Samuelson facilitó la consolidación de la hegemonía ideológica de los planteamientos de Robbins, pues su texto introductorio (Los Fundamentos del Análisis Económico) “[...] *marcó una nueva época al definir estrechamente los parámetros y límites de lo que los entendidos en el tema pudieran analizar en la rama de la llamada ciencia económica, dejándolos en un mundo estático y ahistórico* [...]” (Cypher, 2015, p. 150).

En 1974, Robbins “[...] *ayudó a formar la influyente Sociedad Mont Pèlerin, estableciendo ahí los fundamentos de una doctrina que sería después conocida como neoliberalismo* [...]” (Mirowski, 2013, pp. 6-8). Es contundente que la crítica que hace la teoría del desarrollo latinoamericano a los postulados neoclásicos se sustenta en dos ejes. El primero es la falta de historicidad y, el segundo, la incompatibilidad de las explicaciones universales provenientes de economías desarrolladas (por ejemplo, Europa o Estados Unidos), la suma de estas razones impide su efectividad en las regiones periféricas, caracterizadas por el subdesarrollo económico.

Furtado estudió, la evolución del sistema mundial interpretando y explicando el fenómeno del subdesarrollo desde un punto de vista histórico. Destacado que, la consecuencia de la rápida propagación de las nuevas formas de producción, a partir de un número limitado de centro irradiadores de innovaciones tecnológicas, ubicados en Europa Central; a partir de lo cual se generó un proceso que condujo a la creación de un sistema económico de dimensión planetaria. De esta forma, consideró al subdesarrollo como una creación del desarrollo; es decir, como consecuencia del impacto, en un gran número de sociedades que se han ido incorporando a la revolución industrial, en su fase inicial, es decir, hasta finales del siglo XIX (Furtado, 1973; Furtado, 1961).

Las grandes aportaciones de Furtado al estructuralismo son, según Bielschowsky (2006), la incorporación de la perspectiva histórica del largo plazo (desde la época colonial de América Latina), la dificultad que lo sectores urbanos modernos tienen para absorber la mano de obra oriunda del campo y la consecuente posibilidad de que el crecimiento económico ocurra de forma desequilibrada, o sea, de modo que haya incrementos en la productividad, pero de manera simultánea persista y se profundice la mala distribución del ingreso; Por último, destacó el papel que tiene el patrón de consumo y crecimiento económico.

Referente al análisis histórico, de Furtado, fue marcado por “[...] *la desigualdad de la distribución del ingreso es a partir de la secular diferenciación y concentración del acceso a los medios de producción, causante del subempleo rural y la crónica insuficiencia absorción de la mano de obra industrial* [...]” (Meireles, 2016, p. 55).

En su libro “Desarrollo y Subdesarrollo” (1961) Furtado, crea las categorías del análisis de las estructuras productivas de América Latina y la relevancia que tendría la industrialización. El capítulo IV “Elementos de una teoría del subdesarrollo” encuentra que históricamente los condicionamientos del subdesarrollo latinoamericano es el atraso en las arcaicas estructuras productivas destinadas a explotación de materias primas heredadas del periodo colonial. Después identificó que la expansión del capitalismo, de las economías centrales a raíz de la revolución industrial, sobre las estructuras arcaicas varió en regiones, el impulso de las circunstancias locales y el tipo de penetración casi siempre resultado en la creación de *estructuras híbridas*; las cuales tendían a comportarse como un sistema capitalista, y la otra a mantenerse en la estructura preexistente.

Este tipo de economía dual constituye, específicamente, el fenómeno del subdesarrollo contemporáneo. Por lo tanto, Furtado concluyó que el subdesarrollo es un proceso histórico autónomo, y “[...] *no una etapa por la que debían haber pasado, necesariamente, las economías que ya alcanzaran un grado superior de desarrollo. Para captar la esencia del problema de las actuales economías subdesarrolladas es necesario tener en cuenta esta peculiaridad [...]*” (Furtado, 1961, p. 165).

### **1.2.3 La teoría de la Autonomía, aportación política desde Latinoamérica**

La reflexión teórica latinoamericana generó durante el periodo de la postguerra tres grandes aportaciones. La primera, fue el estructuralismo a cargo de la CEPAL con una mistura entre las ciencias económicas y política desde una perspectiva heterodoxa, la segunda, corrió a cargo grandes personalidades como Vania Bambirra (Bambirra, 1999 [1968]), Theotonio Dos Santos (Dos Santos, 1970) y Mauro Marini Ruy (Marini, 1973) que configuraron la Teoría Marxista de la Dependencia (TMD)<sup>25</sup>, una explicación política de la condición de subordinación de América Latina dentro del sistema internacional y, la tercera, quizá la menos difundida pero no por eso deja de ser enriquecedora, que fue la escuela de la Autonomía propuesta por Juan Carlos Puig (1980) y Helio Jaguaribe (1979) que propuso una explicación política de cómo los estados de América Latina podrían ganar niveles de maniobra sobre el devenir de sus sociedad.

Como se ha mencionado a lo largo del capítulo, esta investigación parte de reconocer los contextos en los que germinan las aportaciones teóricas. En este sentido, entre las décadas de 1970 y 1980 surgió una corriente explicativa sobre la importancia de la coordinación política de los países latinoamericanos concebida como la teoría de la Autonomía, esta aportación fuertemente imbricada en la disciplina de las relaciones

---

<sup>25</sup> La TMD fue la interpretación latinoamericana del Marxismo europeo, pero tropicalizada a las condiciones de la región. Sin embargo, se aclara que existieron diferentes líneas explicativas dentro de la TMD que iban de las más radicales que buscan el derrumbe del sistema intencional bajo la idea de la revolución como única alternativa hasta aquellas que conciben la relación con los países hegemónicos bajo una coordinación subordina; a este respecto se recomienda consultar Beigel, Fernanda. “Vida, muerte y resurrección de las teorías de la dependencia” en *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO. Pp: 287- 326. Quizá un elemento de coincidencia dentro de la TMD durante la década de 1970 fue el criticar de forma sistemática las aportaciones del estructuralismo cepalino sobre la trunca trayectoria de la industrialización y los nulos avances en el desarrollo de la región; para profundizar en el tema se recomienda leer Ruy Mauro Marini (1994) “La crisis del desarrollismo” Archivo de Ruy Mauro Marini, con la anotación: "(1994)". Para más información, revisar la página disponible en: [http://www.marini-escritos.unam.mx/085\\_crisis\\_desarrollismo.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/085_crisis_desarrollismo.html).

internacionales. Otro elemento que se preocupó por analizar el binomio integración-autonomía propuestos por Puig (1980) y Jaguaribe (1979).

Entonces, la autonomía según Puig (1968) significaba “*la máxima capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma [sin caer en un simplismo], que partía de una adecuada comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema internacional para poder desentrañar los reales condicionamientos que de él surgen [...]*” (Puig, 1984, pp. 42-43). Por lo tanto, Puig se dio a la tarea de esclarecer cómo se comporta el sistema internacional, a lo cual, él acotó que existía una *comunidad internacional estratificada* o la existencia de una jerarquía (Briceño-Ruiz, 2018).

En este contexto, en las propias palabras de argentino “[...] *la comunidad internacional era un régimen internacional que tiene sus propios repartidores superamos y recipiendarios [...]*” (Puig, 1971, p. 70), de ese modo, en los primeros se encuentran las potencias hegemónicas internacionales de la época-por referirse a Los Estados Unidos y La Unión Soviética en un contexto de bipolaridad-, al referir a los segunda, el autor identifica a los países que conforman la periferia o el Tercer Mundo, que incluye a las regiones de América Latina y el Caribe, gran parte de África y Asia.

La teoría de la autonomía, además del análisis internacional, se enfocó en explicar cómo operaban los sistemas políticos internos. A este respecto, “[...] *el comportamiento que asuman las grandes elites será fundamental porque pueden actuar como facilitadoras o minimizadoras del fenómeno autonómico [...]*” (Puig, 1980, p. 148). Para Jaguaribe, principal autor brasileño, argumentó que el acceso a la autonomía dependía de dos consideraciones básica: i) la viabilidad nacional y ii) la permisibilidad internacional que significaban:

“[...] *La primera, es la posesión mínima crítica de recursos humanos y naturales, incluida la capacidad de intermedio internacional y. La segunda, se refiere a la disposición de ciertas condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas específicas de coacción [...]*” (Jaguaribe, 1987, p. 98).

A este respecto, Jaguaribe fue fiel creyente de la articulación de las elites con los gobiernos locales. De ese modo, según Colacrai (2009), la coordinación nacional lograría

construir una forma de la anatomía, compuesta por tres elementos básicos: “[...] i) un marco internacional permisivo, ii) condiciones objetivas de viabilidad del Estado, fruto del recurso y las capacidades que lo habiliten para jugar ese juego y iii) un componente del tipo político-ideológico-volitivo, que debe estar presente en las elites gubernamentales [...]” (Colacrai, 2009, p. 40).

Se rescata que, las proposiciones autonómicas, de las décadas de 1970 y 1980, surgieron de realizar un análisis histórico específicamente en el contexto nacional del desarrollismo en América Latina. En el caso de Argentina, observado por Puig, es durante los gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1952, 1952-1955 y 1973-79), y para Brasil, Jaguaribe construye su interpretación, de acuerdo con Paulo Vizontini (1994), observando los gobiernos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek de Oliveira, Janio Quadros e Joao Goulart (Fagundes, 1994, p. 24).

Al respecto, la aportación de la autonomía significó una “[...] propuesta explicativa superadora tanto de la visión dependiente, principalmente de las vertientes que impulsan el cambio revolucionario como aquellos principios del realismo clásico que no preveían ninguna posibilidad de acción para las unidades políticas menores del sistema internacional [...]” (Colacrai, 2007, p. 3). De ese modo, Puig construye las categorías analíticas que, a su entender, deberán transitar los países *recipiendarios* con el objetivo de lograr su autonomía política que son: dependencia colonial, dependencia nacional, autonomía heterodoxa y autonomía cesionista (Puig, 1980)<sup>26</sup>.

En este cuadro general, Briceño-Ruiz (2018) sostiene que la meta de “[...] los países de América Latina es alcanzar la autonomía heterodoxa, aquí no se propone una ruptura con la potencia hegemónica, sino incrementar el margen de maniobra de un Estado, aunque respetando la dirección estratégica del poder hegemónico [...]”

---

<sup>26</sup> Las cuatro categorías que creó Puig significaban iniciar un proceso, en el cual los Estados ganarían progresivamente nivel de autonomía política, frente a lo que él denominó la comunidad internacional, caracterizada por ser un sistema de relaciones jerárquico que es: i) La dependencia para colonial, en la cual las élites que conducen un Estado periférico o dependiente actúan prácticamente como un apéndice económico, político e incluso ideológico de la potencia central, ii) La dependencia nacional, que corresponde al caso de la política exterior argentina en el periodo que va entre la emancipación y la Primera Guerra Mundial, caracterizada por la existencia de un proyecto de las élites, iii) La autonomía heterodoxa, donde ubica a la "tercera posición" peronista, entre otros, caracterizada por una élite que, si bien no confronta totalmente con los intereses estratégicos de la potencia dominante, su proyecto es disidente en gran medida, especialmente en lo que hace a la defensa de los propios intereses y iv) La autonomía secesionista, donde las élites causan problemas internos y externos por una ruptura total con la potencia hegemónica, sin la correcta evaluación de las consecuencias (Puig, 1988).

(Briceño-Ruiz, 2018, p. 121). Estas explicaciones emanadas de las ciencias políticas desde autores latinoamericanos son un elemento que permiten inferir que las motivaciones y los objetivos de América Latina, difieren por mucho del pensamiento único de los autores clásicos de las relaciones internacionales y visiones eurocéntricas.

El párrafo anterior se confirma, en palabras de Puig, porque la “[...] *única forma de arribar a soluciones realmente autonomizantes es abandonando los marcos teóricos que de alguna manera han sido establecidos en base a realidades que no son las nuestras y emprendiendo una reflexión, tal vez ingenua, pero serendípica* [...]” (Puig, 1984, p. 39). A forma de cierre del subapartado, se concluye que la autenticidad de la forma de crear categorías que explicaran la realidad política que vivió nuestra región en el periodo de la posguerra, es un baluarte del interés por crecer el acervo teórico latinoamericano.

Ahora bien, la teoría de la autonomía también permite realizar un análisis de largo plazo. Por ejemplo, de la suma de voluntades políticas argentinas y brasileñas, se da al inicio de la década de 1980, aún con gobiernos militares en cada país, se dieron algunos acercamientos políticos en sus relaciones. Como en lo referente a la Guerra de las Malvinas de 1982, en ese momento Brasil apoyó y se encargó de las negociaciones de Argentina frente al Reino Unido. En lo económico durante la década de 1980, en general, América Latina resintió la crisis de la deuda externa, argentinos y brasileños no fueron la excepción. En este sentido, nuevamente un acercamiento argentino por parte del canciller Dante Caputo, [...] *criticó duramente las recetas recesivas adoptadas por los países desarrollados y los organismos de créditos, e instó a la integración latinoamericana como una salida al problema de la deuda externa* [...] (Caputo, 1984, p. 2).

De manera simultánea a las dificultades económicas, experimentadas en la década de 1980, América Latina sufrió una compulsiva oleada de conflictos sociales y, poco a poco, el regreso de la democracia en varios de sus países. Bajo este contexto, el Grupo de Contadora<sup>27</sup>, creado en 1983, propició el diálogo y la creación de esfuerzos institucionales, en la búsqueda de la negociación de los gobiernos centroamericanos, hasta llegar a la firma del Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, en Esquipulas, Guatemala, en 1987 (Páez, 1998). Posteriormente, al

---

<sup>27</sup> Formado por Colombia, México, Panamá y Venezuela se convirtieron en un bloque frente a la intervención militar extra regional.

Grupo de Contadora se le sumó un Grupo de Apoyo, creado en 1985, constituido por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, países de reciente redemocratización en Sudamérica.

En mayo de 1984, Argentina promovió, junto con Brasil, Colombia y México, una reunión de cancilleres y ministros de Economía de los países más endeudados, con el objeto de adoptar medidas en sus políticas financieras y comerciales de América Latina frente al sistema internacional, *La Nación*, 1984<sup>28</sup>. Se dio la idea de enfrentar como bloque latinoamericano los problemas económicos de la década de 1980, se convocó a reunión el 21-22 de junio de 1984 en Cartagena de Indias, Colombia, congregando representantes de 11 países de América latina que concentraban el 80 por ciento de la deuda regional.

Se demuestra, así, que la importancia de la articulación de Argentina y Brasil ha repercutido más allá de sus fronteras nacionales proyectándose como actores determinados a garantizar la seguridad y la autonomía regional a partir de 1985. Estos elementos evidencian la importancia de reconstruir un análisis histórico de la convergencia política Sudamérica.

### **1.3 Etapas históricas del regionalismo latinoamericano: la genealogía del pensamiento de la Cepal (1950-2003)**

Se ha demostrado a lo largo de la historia latinoamericana que la implementación de políticas económicas de origen extrarregionales no han tenido los mejores resultados y, en cambio, han profundizado el deterioro productivo, favorecieron la concentración del ingreso, promovido el despojo de las tierras, las violaciones a los derechos humanos de pueblos originarios, un extractivismo, inestabilidad económica, incertidumbre en la continuidad de estilos de Gobiernos y, en algunos países, la amenaza a la democracia.

Ante estas circunstancias, se vuelve un punto de inflexión la evaluación del tipo y la calidad de integración regional que han promovido los Estados latinoamericanos. Avanzar en ambas cuestiones reconoce la articulación de los gobiernos nacionales, con su respectiva orientación política, y los actores privados carácter nacional que articulen los objetivos comunes del desarrollo y crecimiento económico de los países. Al respecto,

---

<sup>28</sup> Declaración conjunta presentada por Argentina, Brasil, Colombia y México en mayo de 1984, en *La Nación*, 20 de mayo de 1984, p. 9; "Deuda externa: acción común de cuatro países", *La Nación*, 20 de mayo de 1984, p. 1; "Club de deudores: ¿sí o no?", *Somos*, N° 402, 1° de junio de 1984, pp. 54-57, y Miguel Rodríguez Mendoza, "Deuda externa, comercio exterior y los esfuerzos de concertación política en América Latina", en H. Muñoz (comp.), *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, op. cit., p. 39



las iniciativas de participar en un bloque de naciones tienen la finalidad de obtener los beneficios mencionados, sin embargo, también puede representar una trampa al posible estancamiento económico y social. Por esa razón, es crucial considerar la evaluación de los sistemas productivos nacionales y las restricciones de movilidad laboral.

Un proceso de regionalismo que coadyuve a mejorar la realidad de América Latina debe considerar la disminución de las desigualdades sociales y el reconocimiento de la historicidad económica de los países que la integran. Debe entenderse, por lo tanto, como una integración multidimensional en el que las naciones trabajen en conjunto hacia un Desarrollo Económico. Esta inquietud ha estado presente desde la década de 1950, con las ideas-fuerza del cambio estructural y el subdesarrollo de la CEPAL pronunciados teóricamente por un pensamiento autónomo con el regionalismo latinoamericano.

Superar las limitaciones del estricto estudio económico es una condición que permitirá resaltar las realidades e historicidad de América Latina, la contribución de un abordaje teórico con un enfoque interdisciplinario coadyuvará a construir una explicación de la economía política de las interacciones sociales, políticas y económicas.

Las reflexiones hechas de los procesos regionales de integración en América Latina han sido pensadas por intelectuales de nuestra latitud, congregados en universidades públicas o privadas de los diferentes países que componen la región. Además, con la edificación de la CEPAL, en 1949, fue un espacio de reflexión teórica y alcance en la formulación de políticas públicas, al menos en sus tres primeras décadas se tuvo un fuerte acercamiento con los Gobiernos. El pensamiento integracionista latinoamericano debe ser recontextualizado ante los desafíos del sistema internacional contemporáneo de la globalización económica permeado por las *cadena*s globales de valor que han modificado la estructura usual del comercio internacional en el siglo XXI.

La integración latinoamericana “[...] puede entenderse como la expresión a través del tiempo de las distintas etapas de una conciencia y de una estrategia que van evolucionando hasta alcanzar dimensiones y enfoques globales [...]” (Lagos, 1967, p. 11). Prebisch y sus postulados del regionalismo, reconocían la necesidad de modernizar las estructuras productivas latinoamericanas, vía industrialización, superar la dicotomía del sistema centro-periferia del sistema internacional causante del subdesarrollo regional

Al plantear la industrialización de los países en la región era con la intención de sumar estas partes como un todo, creando dos efectos, el primero, una diversificación técnica a largo del continente que permitiera la especialización, la segunda, la suma de las economías permitiría incrementar el nivel del mercado potencial en la región. EL papel del Estado sería fundamental para el proceso de acercamiento entre naciones, dado que este actor público, sería el responsable de proteger de forma temporal a las nuevas industrias que se fomentan con la modernización productiva y, por otra parte, el Estado velará por los intereses nacionales ante la interacción comercial de los países centrales.

### **1.3.1 Antecedentes del regionalismo latinoamericano en la década de 1950**

Los primeros intentos de la CEPAL por brindar los lineamientos de un mecanismo regional que permitieran que América Latina superar su condición de economías periféricas, respecto a su interacción con el comercio internacional, se localizan en los postulados de “El Mercado Común Latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales” (MCL) (Prebisch, 1959). Se destaca que, el MCL fue el resultado de una década previa de reflexiones hechas de la imperiosa necesidad de mejorar de forma progresiva la integración económica de la región cuando se creó la CEPAL en 1948<sup>29</sup>.

Existen evidencias previas a los postulados del MCL con relación al acercamiento económico de los países latinoamericanos como lo fue el Plan Pinedo, propuesto por el gobierno argentino en 1940 para diversificar sus exportaciones y mercados externos. Se buscó promover un mayor acercamiento con “[...] *Brasil y a los países vecinos mediante la firma de un acuerdo comercial. Antes de la formulación del Plan Pinedo, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay habían manifestado su interés en preservar su decreciente comercio recíproco en productos primarios [...]*” (Briceño-Ruiz, 2011, p. 22).

En el Plan Pinedo planteaba en concreto la firma de un acuerdo de libre comercio con Brasil que facilitara el intercambio de bienes agrícolas complementarios como el trigo argentino y el café y los frutos tropicales brasileños. “[...] *Se proponía de igual manera la creación de un mercado regional que favoreció la especialización industrial y el aprovechamiento de las economías de escala [...]*” (Rodríguez, 2001, p. 103). Aunque se reconocía la importancia de la industrialización entre las economías más avanzadas de la

---

<sup>29</sup> Estudio Económico de América Latina (1949) y El informe de Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano: análisis y recomendaciones (1957).

región (Argentina y Brasil) y su capacidad de cooperación para crear una unión aduanera, nunca se llevó a cabo. La razón fueron los conflictos internos de Argentina con su élite industrial y los partidos opositores al gobierno no permitieron consolidar el acuerdo.

Meses más tarde, en noviembre de 1941, los cancilleres de Brasil, Oswaldo Aranha, y de Argentina, Enrique Ruiz, firmaron en Buenos Aires un tratado comercial, llamado el “[...] *Tratado para el Libre Comercio Progresivo (TLCP) confirmando la voluntad de ambos países de adoptar “un régimen de intercambio libre que permita llegar a una unión aduanera, abierta a los países limítrofes [...]”* (De Almeida, 1993, p. 73). Estos en la relación económica entre Brasil y Argentina fueron truncados con el inicio de la Segunda Guerra Mundial debido a las preferencias ideológicas internacionales. Brasil se pronunció contra de la guerra y entró al conflicto armado por su cercanía con los Estados Unidos, en contraparte, Argentina tomó una postura neutral ante la crisis bélica internacional por la afinidad que sostenía con Alemania e Italia.

Otro gran proyecto latinoamericano fue la Organización Económica Grancolombiana (OEGC), suscrita con la Carta de Quito, 1948. Desde 1942, Colombia y Ecuador habían apoyado la conformación de un esquema regional de integración, firmando para ello un acuerdo de comercio y navegación creando la Flota Mercante Grancolombiana, a la que se unió Venezuela. En 1948, los gobiernos de los tres países, junto con Panamá, retomaron el proyecto de integración y sus representantes se reunieron en Quito. La Carta de Quito fue un ambicioso proyecto de crear una unión aduanera como primer paso para alcanzar de forma gradual y progresiva una unión económica y fomentar el desarrollo industrial de los países miembros (Puig-Arosemena, 1949).

Empero, en gran medida el fracaso del proyecto de la OEGC de integración latinoamericano, de nuevo fue afectado por intereses extrarregionales, se explica por el rechazo de los Estados Unidos dada la importancia estratégica del Canal de Panamá. Con el transcurrir de la década de 1950 se continuó con las iniciativas integracionistas, caracterizadas por el desarrollo de políticas nacionalista a favor de la industrialización y de mayor grado de autonomía para trazar sus trayectorias nacionales. En esta lógica de política nacionalista están los gobiernos de Juan D. Perón en Argentina, Getulio Vargas en Brasil y, un poco más al norte, Ruiz Cortines en México.

En este contexto, América Latina no podía renunciar a su derecho elemental de la asociación o integración económica que equivale al derecho disfrutado por los Estados Unidos de Norteamérica en el terreno político. Estos acuerdos se justifican “[...] *por la necesidad de complementar la producción básica, ampliar los mercados para el desarrollo industrial y defendernos contra el poderío económico extranjero. Las preferencias regionales constituyen un primer paso hacia la unión aduanera latinoamericana [...]*” (Tussie, 1988, p. 134).

En 1953, Perón promovió con el presidente chileno Carlos Ibáñez, la firma del Acta de Unión Económica Argentina-Chilena que, con el respaldo de Vargas en Brasil, se planteaba la creación de una unión aduanera. La eventual ampliación del Acta para incluir a Brasil significaba la reactivación del “[...] *Pacto ABC y la creación de un espacio regional integrado en el Cono Sur, lo cual representaba un giro en la política brasileña frente a Estados Unidos, más independiente que la existente durante la II Guerra Mundial [...]*” (Tussie, 1988, p. 157).

### **1.3.1. El regionalismo intervencionista de la CEPAL (1959-1980)**

Considerando el incremento de las iniciativas del acercamiento económico en América Latina durante la década de 1950, pero aún más importante, el reflexionar las causas de sus fracasos, es que la CEPAL tomó la iniciativa de proponer un mecanismo que reconocía la especificidad de las economías latinoamericanas. La solución para contrarrestar las fallas cometidas previamente fue el MCL. De acuerdo con Prebisch, “[...] *sería el resultado de una política más que una fórmula [...]*” (Prebisch, 1998 [1959], p. 328). Una fórmula completa de largo alcance en que bienes y servicios, hombres y capitales circulen libremente, es decir, eliminar las trabas de un espacio, mejor dicho, un mercado común. El objetivo será alcanzar por etapas programas entre los países.

El avance progresivo de MCL por *etapas programadas* representó la primera idea-fuerza del regionalismo cepalino de 1959 a 1980. Los procesos de integración regional propuestos después de 1959 en América Latina, en mayor o menor medida, incorporan este principio; esta característica permitiría complementar las estructuras económicas nacionales. En una primera etapa de diez años, se buscaría reducción del nivel medio de aranceles entre los países latinoamericanos. Se acordó que, una vez superada la primera década de funcionamiento, se convocaría a nuevas rondas de negociaciones para evaluar cuánto se redujo y en qué medida el retiro de barreras arancelarias coadyuva al comercio

intrarregional, es decidir, a partir de esa evaluación se determinaría que nuevas políticas comerciales tendrías que implementarse a partir de los objetivos alcanzado previamente.

Otro elemento nodal del MCL, fue reconocer que no todos los países de la región tenían la misma capacidad de producción, de ese modo, el proyecto de integración cepalino significaba incluir a todos los países latinoamericanos, poniendo énfasis en el cuidado de aquellos más atrasados. Se tenía claro que la reducción de las barreras arancelarias favorece la compra de productos importados -intra latinoamericanos- en la región; sin embargo, esta lógica de oferta latinoamericana afectaría en mayor proporción a los países de incipiente desarrollo económico (PIDE). El regionalismo cepalino reconoció las asimetrías en las capacidades productivas, segunda idea-fuerza. Los PIDE tendrían un tratamiento diferencial arancelario, productivo y comercial dentro del MCL.

La tercera idea-fuerza del regionalismo cerrado o intervencionista fue un intercambio recíproco de bienes industriales y de consumo. El MCL daba otras alternativas de desarrollar exportaciones industriales a otros países, a fin de concentrarse en bienes que de otro modo se habría visto forzado a importar. En palabras de Prebisch:

*“[...] en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado; y acudirían a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse a base de importaciones del resto del mundo [...]”*  
(Prebisch, 1998 [1959], p. 339).

El regionalismo del MCL debería, si o si, cumplir con la característica de ser dinámico en la absorción de la oferta laboral desplazada de los sectores menos productivos de la economía; dado que la principal herramienta fue promover la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) sustentada en el progreso técnico que mejoraría los sistemas productivos nacionales. El regionalismo intervencionista, que la opinión del autor refleja de mejor forma su especificidad, se entiende por la importancia que tuvo el Estado como ejecutor de las políticas a favor del desarrollo industrial. En este

sentido, de acuerdo con Moreno-Brid y Ros (Moreno-Brid & Ros, 2010), es más adecuado llamarla una *industrialización liderada por el Estado* (1940-1985).

La ampliación industrial derivada del MCL transformaría gradualmente una organización más racional del sistema productivo aprovechando y “[...] *más eficazmente la potencialidad de la tierra y en que la industria, rompiendo los estrechos límites del mercado nacional y, por su mayor productividad, pueda acrecentar su ya ponderable aporte actual al nivel de vida latinoamericano* [...]” (Prebisch, 1998 [1959], p. 330).

El *carácter dinámico* del MCL sería la combinación de la industrialización dirigida por el Estado y su capacidad de absorción de la mano de obra desplazada, de sectores arcaicos, que, en virtud del progreso técnico del sistema productivo, los trabajadores tendrían instintivos racionales para abandonar las actividades con bajos niveles de productividad y emigrar hacia aquellos sectores de reciente creación por la industrialización (ej. agricultura y artesanías). Este elemento era crucial para Prebisch, porque reconocía que sí los países de mayor desarrollo industrial-Argentina, Brasil o México- no fueran capaces de absorber este tipo de fuerza laboral en sectores de nueva incursión técnica, el MCL habría fracasado.

Los aportes de la CEPAL a partir de 1959, como se expuso, propusieron fomentar el comercio de los países de América Latina, tanto los que habían encaminado sus procesos nacionales de industrialización tempranos y los PIDE por medio de mecanismos de integración gradual que les permitiría acceder a una suerte de complementariedad productiva. Por lo tanto, se buscaba elevar la competitividad de sus productos latinoamericanos de forma regional y posteriormente a nivel internacional. Este modelo de integración se basó en el crecimiento del mercado interno y la reducción de la dependencia de las importaciones.

Tal y como advierte Briceño, no es viable concebir a esta forma de integración regional gestada en América Latina como regionalismo cerrado, ya que no planteó:

*“[...] la exclusión total al comercio internacional además estuvo cargado por una fuerte autonomía en la creación de políticas nacionales, más bien, la propuesta cepalina no excluía de forma absoluta la apertura a los mercados mundiales, circunstancia que se consideraba una etapa por la que la región tendría que transitar una*

*vez que sus bienes lograran ser competitivos en los mercados latinoamericanos [...] (Briceño-Ruiz, 2007, p. 21).*

En este sentido, el contexto político regional e internacional que se vivió durante las tres décadas que siguieron al fin de la segunda Guerra Mundial, fue el argumento central para que Puig y Jaguaribe afirmaron que, el relacionamiento de los países en América Latina había sido bastante diferente respecto al proceso de integración europeo. Es decir, a diferencia de querer ir más allá de la superación del Estado nación como instrumento que garantice la paz en Europa, lo que ocurría en América Latina, era la búsqueda de la integración política de tal suerte que en la suma de Estados se encontrara un mecanismo que fortaleciera sus negociaciones en el sistema internacional.

En palabras de Puig, la autonomía significaba, “[...] *la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real [...]*” (Puig, 1980, p. 148). Es decir, los Estados latinoamericanos con la integración tendrían mayor oportunidad de decidir sobre sus políticas comunes en materia de modelos económicos e instrumentos a favor de planes sociales.

Se destaca que, la teoría de autonomía al mencionar integración regional política no pretendió crear una lógica de institucionalidad supranacional del tipo europeo. En otras palabras, los Estados nacionales no cederían su facultad de crear iniciativas a un ente tercero, sino, que la coincidencia de problemáticas entre los Estados tendría eco al plantear soluciones comunes y cooperar en las medidas correctivas identificando asimetrías regionales. El principio de solidaridad era nodal en la integración.

Las aportaciones de Puig y Jaguaribe han sido poco exploradas en los estudios de integración regional latinoamericana, siendo un problema en los estudios universitarios que pretendan rescatar la grandeza del saber y teórica desde Latinoamérica. Han existido esfuerzos académicos serios con Rivarola y Briceño (2013) y Briceño y Simonoff, (Briceño-Ruiz, & Simonoff, 2015).

México es un ejemplo destacado de la dirección del Estado con amplio nivel de autonomía en la implantación de políticas desarrollistas, entre 1950-1970. Esta dirección y protección comercial Estatal, generalmente es llamado como el periodo de “Desarrollo Estabilizador”. En México, se cristalizó con programas como el Fondo para la Exportación de Productos Manufacturados (FOMEX, 1963), la aplicación de incentivos

fiscales con la Ley de 1955 para el desarrollo de las industrias nuevas y, en gran medida, con un sistema de controles a la importación (1944) que protegió a las industrias nacientes nacionales, posteriormente, este mecanismo se convirtió durante la década de 1950 en el programa de *licencias para la importación*<sup>30</sup> (Moreno-Brid & Ros, 2010, p. 134).

Evaluando la experiencia de integración regional de la CEPAL de 1959 a 1980, se concluye que sus características fueron: i) el Estado mantuvo un rol fundamental de la conducción de la política de integración y articulando las relaciones sociales y mercantiles; ii) crear las condiciones para que existiera la libertad de movimiento de bienes, personas y capitales y iii) el principio de un esquema gradual, permitiendo contemplar las asimetría por medio de políticas de apoyo (Perrotta, 2010, p. 35). La caracterización, así como la taxonomía del regionalismo intervencionista se presentan en el cuadro 1.1 continuación se muestran los objetivos e instrumentos del tipo regionalismo latinoamericano de la CEPAL propuesto en la época de la postguerra.

**Cuadro 1.1 Regionalismo cerrado o intervencionista en América Latina (1959-1980).**

Características:	
i) Gran contenido político: Búsqueda de la autonomía	
ii) Combinación de políticas de mercado e intervención pública.	
iii) Preocupación de la integración y el desarrollo económico.	
iv) Preferencia por la integración que tengan contigüidad geográfica.	
v) una integración sur-sur.	
Objetivos:	Instrumentos:
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Transformación productiva.</li> <li>● Industrialización y ampliación del mercado interno.</li> <li>● Diversificación de las exportaciones</li> <li>● Creación de mecanismo de Compensación de Pagos.</li> <li>● Coordinación de políticas industriales</li> <li>● Libre movilidad de los factores de la producción capital y trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Creación de industrias intermedias regionales.</li> <li>● Gradualidad y posesiva protección arancelaria.</li> <li>● Países de Menor Desarrollo Económico Regional</li> <li>● Proyectos Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) suscrito en El Pacto Andino (1969).</li> <li>● Promoción de Empresas transnacionales Andinas suscrito en El Pacto Andino (1970).</li> <li>● Libre comercio recíproco.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (1959), Briceño (2007) y Perrotta (2010).

<sup>30</sup> King describe los procedimientos para otorgar licencias de importación de la siguiente manera: “Si el producto ya se encontraba producido en México, y las fechas de entrega son satisfactoriamente razonables y si los arreglos financieros no son muy inferiores, entonces los permisos de importación no eran otorgados. Si no hay un producto nacional que, según el criterio del comité, se acercase al artículo requerido, en tal caso será recomendada una licencia de importación... Se podrán mencionar diferencias en el precio, sobre todo en una apelación en contra de tal acuerdo, pero a parecer en la práctica el precio interno tenía que ser al menos 100% mayor que el producto importado para considerar una licencia de importación, y en muchos casos las diferencias eran mucho más altas” (King, 1970, p. 78-70 y también Izquierdo, 1964).



De igual forma el regionalismo intervencionista identificó que las principales dificultades a solucionar en el acercamiento de las naciones latinoamericanas eran: i) reducir la vulnerabilidad con el sector externo, visto como la imperiosa necesidad de reducir el coeficiente de importaciones que sostenía la región con el comercio internacional del resto del mundo, ii) reducir las asimetrías en las brechas de los niveles de productividad entre el sector para exportación (el más dinámico), es decir, la heterogeneidad estructural, y iii) superar el alto costo que significaba el progreso técnico.

Sin embargo, en el estricto sentido el proyecto de integración propuesto por la CEPAL no se tomó como el mejor instrumento de integración, por varios países latinoamericanos, que tenían posiciones diversas sobre la naturaleza de la integración. No todos los países latinoamericanos apoyaron la transformación productiva, sino que se pronunciaron por la apertura comercial. No obstante, existen dos ejemplos de iniciativas de integración regional a partir de 1959, el primero fue la Asociación Latinoamericana Libre Comercio (ALALC)<sup>31</sup>, fundada en 1960, y el segundo, el Pacto Andino de 1969.

En este contexto, con la firma del Tratado de Montevideo, documento fundacional de la ALALC (1960-1980) se dio una mezcla de las ideas cepalistas con las propuestas librecambistas, con cierto nivel avanzado de industrialización, liderados por Argentina, Brasil y México (CEPAL, 1979 y Briceño, 2007).

La importancia de la ALALC respecto a los pronunciamientos de la CEPAL que buscaban la complementariedad de las estructuras productivas se rastrea en al menos dos instrumentos aplicados<sup>32</sup>. El primero, el Programa de liberalización comercial: listas nacionales y lista común que se llevarían a cabo en una primera etapa que duraría 12 años (principio de gradualidad). En estas listas los países firmantes se comprometían enunciar los productos sujetos a una reducción arancelaria, tal que permitieran, la entrada de mercancías procedentes de sus socios comerciales.

Las listas nacionales fue la elección de cada país para la desgravación arancelaria, una suerte de *elección autónoma* (bienes de consumo); por el contrario, la lista común

---

<sup>31</sup> Países fundadores en 1960: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela

<sup>32</sup> Para profundizar en el tema se recomienda revisar ALALC: algunos aspectos de las políticas de desarrollo zonal (CEPAL, 1979) y ALALC: el programa de liberación comercial y su relación con la estructura y las tendencias del comercio zonal. (CEPAL, 1979).

eran algo más complicado, representaba una propuesta sujeta a un común acuerdo entre el total de países firmantes, es decir, que se requería la aprobación del total de miembros para que se acordara la liberalización arancelaria (ej. agricultura).

El segundo instrumento con vestigios cepalinos del ALALC fue el apoyo al modelo de industrialización dirigida por el Estado implementado los Acuerdos de Complementación Industrial (ACI). Así, se determinaba qué tipo de producto se destinaría a un determinado sistema productivo nacional, creando las condiciones de repartición productiva que permitiría lograr la complementación de la industria regional. Este elemento se coordinó estrechamente con el reconocimiento de las asimetrías locales, partiendo del tratamiento diferenciado a países de menor desarrollo económico relativo.

Por otra parte, la segunda iniciativa de integración latinoamericana fue el Pacto Andino (1969-1996) con la firma del Acuerdo de Cartagena. Se suscribió una estrategia de desarrollo de países en la que se mezclaban elementos de liberalismo económico y participación del Estado entre los países de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

De acuerdo con Parra, el Pacto Andino promovió una estrategia de apertura comercial andina con base a los beneficios del libre comercio, los precios y el desarrollo tecnológico. “[...] *junto a estas políticas de liberalización, se aceptó desarrollar una integración que combinara la protección externa frente a terceros mediante un arancel externo y la fuerte participación estatal en la programación industrial de la región [...]*” (Parra, 1980, p. 485). En esta mixtura ideológica, la planificación industrial era el mecanismo central al considerarse como el motor del proceso de modernización de las economías lo que, a su vez, implicaba la participación estatal en el proceso Andino.

### **1.3.2 La respuesta de la CEPAL ante la apertura económica (1990-2003)**

El pensamiento teórico cepalino durante la última década del siglo XX estuvo marcado por el contexto internacional de la apertura comercial, la desregulación de las económicas nacionales por las fuerzas del mercado, excesiva presencia de empresas transnacionales y, sobre todo, la liberalización del mercado de capitales y flujos financieros. Esta dinámica de economía internacional no fue una práctica exclusiva de países desarrollados, ya que a la par, fue implementada por países en vías de desarrollo o economías periféricas.

Ante tal situación la CEPAL realizó adecuaciones a su producción teórica que hicieran frente a los retos del contexto económico y político internacional de la década de

1990. Como consecuencia de la crisis de la Deuda de 1980, se dejó en segundo plano la producción desarrollista, el esfuerzo intelectual se orientó “[...] *al ajuste económico exigido por los bancos acreedores, un crecimiento inviable y el interés por las discusiones de largo plazo fue limitado. Se privilegió, entonces, las cuestiones inmediatas ligadas a la deuda, el ajuste y la estabilización [...]*” (Bielschowsky, 1998, p. 50).

La transformación teórica cepalina durante el decenio de 1990 denominado neoestructuralismo significó la actualización de su pensamiento para adecuarlo a la nueva realidad de apertura comercial, movilidad internacional de capitales, la apertura financiera, privatización y desregulación, aplicación de nuevas políticas industriales, tecnológicas y comerciales; reorientación de las reformas previsionales y diseño de políticas sociales en diferentes áreas, así como intervenciones públicas en materia de sostenibilidad ambiental en un contexto de relaciones más estrechas con el resto del mundo y de mayor integración regional (Bielschowsky, 2009).

### **1.3.2. El regionalismo abierto cepalino o nuevo regionalismo (1990-2003)**

El cambio de enfoque analítico del neoestructuralismo que se suscitó al interior de la CEPAL, significó una drástica mutación en la forma de concebir el proceso de integración de América Latina. El resultado fueron las bases del regionalismo abierto cepalino o nuevo regionalismo del BID (1990-2003), “[...] *esfuerzo teórico de explicar el nuevo contexto y dirección en la realidad de las relaciones económicas internacionales de América Latina, a partir de la liberalización económica (en algunos casos acelerada como en Chile) predominando modelos neoliberales [...]*” (Bernal-Meza, 2013, p. 159).

Desde mediados de la década de 1980 comenzó la aparición de los ensayos que anunciaban la reanudación del debate cepalino sobre el desarrollo económico de largo plazo. Pero fue hasta 1990 cuando salió a la luz el trabajo innatural titulado *Transformación productiva con equidad, la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (CEPAL, 1990). Se considera a Fernando Fajnzylber como el principal precursor que delineó los nuevos enfoques de estudio de la CEPAL, a partir de la década de 1990, con sus dos textos icónicos, el primero, *La industrialización trunca de América Latina* (CEPAL, 1983), el segundo, *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización* (Fajnzylber, 1990), cuya primera versión se publicó en 1987.

Con base en lo anterior, se comprende que en la CEPAL promoviera el regionalismo en América Latina, en franca oposición con las ideas esbozadas por la misma institución de 1950 a 1980. Las ideas fuerza “regionalismo abierto” están presente en tres documentos de la CEPAL: el primero de 1990, “*Transformación Productiva con Equidad*”; el segundo de 1992, “*Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*”; por último, la cúspide de su aportación teórica de 1994, “*El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*”. Estos trabajos ponen al descubierto las nuevas condiciones internacionales guiadas por la globalización económica de 1990, con la apertura generalizada de las economías nacionales. Se denomina "regionalismo abierto" al proceso que surge:

“[...] *al conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen [...]*” (CEPAL, 1994, p. 12).

Por su parte la segunda versión que explicaba la integración de los países, sin importarla región, fue el *nuevo regionalismo* que afirmaba que la integración se entendía como un proceso de reforma estructural que busque herramientas de políticas nacionales que reforzará la liberalización unilateral y multilateral, en una economía mundial cada vez más globalizada y competitiva (BID, 2002).

Las preocupaciones de la integración regional en la década de 1990 pasaron a ser la competitividad internacional, con el beneficio adicional de que tendería a diversificar las estructuras productivas de la región. Creando un nuevo binomio la demanda subregional-externa se manifiesta de distintas maneras; al respecto la propia CEPAL explicaba, “[...] *la incorporación del progreso técnico fue dirigido a elevar la productividad, lo cual contribuiría tanto a aumentar las exportaciones como a sustituir importaciones en condiciones más eficientes [...]*” (CEPAL, 1990, p. 166).

A raíz de lo expuesto se desprende que, durante los años noventa, predominó una visión prescriptiva de la integración regional dirigida por las fuerzas del mercado, que

resaltó los componentes de liberalización comercial en la práctica. Sus principales características fueron: i) la relación de complementación con el sistema multilateral de comercio y ii) la divergencia entre los procesos en función de su grado de institucionalización (la literatura coincide en señalar una institucionalidad mínima).

Por otra parte, el tipo y nivel de participación del Estado en las acciones de liberalización económica permitió la libre acción del mercado y, su papel más significativo, se redujo a liderar un proceso de privatizaciones de empresas estatales que, en la mayoría de los casos, eran aquellas con los mayores niveles de productividad de la industria nacional. Se continúa con la misma caracterización de la taxonomía del regionalismo abierto, metodológicamente en listando sus características, objetivos e instrumentos, ver cuadro 1.2.

Cuadro 1.2. Regionalismo abierto en América Latina (1990-2003).

Características:	
i) Predominio de la lógica del libre mercado.	
ii) Eliminación indiscriminada e inmediata de aranceles entre países socios.	
iii) Hincapié en el nivel de apertura de una economía (X+M/PIB).	
iv) Promueve la integración Norte-Sur sin la preocupación por las asimetrías económicas.	
v) La agenda de integración profunda supedita las necesidades de políticas públicas nacionales ante los requerimientos políticos y económicos internacionales.	
vi) La libre proliferación de acuerdos bilaterales y multilaterales.	
Objetivos:	Instrumentos:
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Inserción competitiva del bloque económico a los mercados mundiales.</li> <li>● Preferencia por la promoción de Economías de Escala</li> <li>● Ampliación del comercio y el mercado de capitales.</li> <li>● Consolidar acuerdos de libre comercio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Trato nacional de inversiones extranjeras directas.</li> <li>● Multilateralismo</li> <li>● Liberalización de mercados para todos los sectores productivos.</li> <li>● Libre acción de las estrategias operativas de empresas transnacionales.</li> <li>● Establecimiento de una Unión Aduanera.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, varios años, y Briceño (2007).

Frente a la globalización económica internacional, según la CEPAL, se enfatizó la necesidad de “[...] *contar con reglas multilaterales, y de velar por una liberalización del comercio a escala mundial en la que los acuerdos bilaterales o regionales de integración, que serían los cimientos de un sistema económico transparente y no discriminatorio* [...]” (CEPAL, 1994, p. 25).

“[...] *Esta prescriptiva impulsó el desarrollo de una visión unilateral de los procesos de integración, a partir de colocar como aspecto más relevante la dimensión comercial* [...]” (Perrotta, 2013, p. 25). En este sentido, la mayor diferencia entre el

regionalismo abierto y el intervencionista es la articulación de las estructuras productivas entre Estados desarrollados (norte) con Estados en vías de desarrollo (Sur). En otras palabras, a partir de la década de 1990 no importaba los niveles de industrialización y crecimiento económico pues la integración era guiada bajo el principio de maximizar los factores de la producción, en este sentido, si el país A (sur) contaba con salarios más bajo sería una ventaja para que el país B (norte) envié la fabricación de sus manufacturas, sin que esa articulación buscará reducir las asimetrías productivas, sociales y tecnologías.

El segundo, el nuevo regionalismo no le interesa los grados diferenciados de institucionalización, sino por el contrario, requiere de acuerdos firmados que garanticen los flujos comerciales. Es decir, no pretende acuerdos de política social al no ser el objetivo de la integración, el regionalismo buscó reducir las trabas al comercio; apuntando a una lógica de aumentar los flujos comerciales, libre movilidad del mercado de capitales, la articulación entre las economías nacionales y las empresas transnacionales. El nuevo regionalismo se sustenta en la apertura económica promovida por el neoliberalismo, requiere de políticas de las superpotencias y se moldea de manera voluntaria por los actores desde una perspectiva de abajo hacia arriba (Söderbaum, 2013; Hettne, 2002).

Todas estas características y objetivos dejan de lado el supuesto de temporalidad como una condición para su funcionamiento, es decir, todas las características e instrumentos deberían acatar de inmediato para lograr los objetivos que fomenten el crecimiento económico. Los ejemplos de esta modalidad de integración económica son:

1. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991)
2. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA, 1993)
3. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994)
4. Comunidad Andina (CAN, 1996)
5. Área de Libre Comercio de las Américas Comercio (ALCA, 2005)

Ciertamente la oleada de los procesos de integración, a partir de 1990, fueron pensados y llevados a cabo bajo el objetivo de incrementar los flujos comerciales, sin embargo, en ningún momento se pretendió mejorar las condiciones sociales o la reducción de la concentración del poder que permitiera reducir las asimetrías económicas imperantes en la región latinoamericana respecto a otros procesos de integración.

## **1.4 Cadenas Globales de Valor: la nueva estructura productiva transnacional**

El contexto internacional se enmarca por la globalización económica, que se caracteriza por la interdependencia entre los países. La interdependencia estandariza la producción y repercute directamente en las estructuras nacionales. No es correcto comenzar un análisis de la dinámica de la globalización económica y la estructura productiva internacional, sin antes, considerar a que los *sistemas productivos nacionales* (SPN)<sup>33</sup>.

Un SPN dispone de un nivel tecnológico que determina su productividad y cuenta con la capacidad de generar innovación motivada por las empresas locales de origen nacional, ya sean públicas o privadas (Boisier, 1993). De igual modo, “[...] *los SPN tienen redes internas de producción, en las que se dan relaciones de cooperación y de competitividad entre las empresas locales [...]*” (CEPAL, 2000, p. 10; Silva, 2005, p. 83).

Los SPN son diferenciados, por un lado, con exceso de oferta laboral y recursos naturales, dedicados a la producción de “[...] manufacturas estandarizadas, que no requieren mayor grado de tecnificación, y, otros SPN promueven un desarrollo industrial acompañado de un mejoramiento del capital humano, esto forja trabajadores del conocimiento que crea bienes y/o servicios especializados [...]

(Rivera, et al., 2010, pp. 13-14). “[...] *De esta separación entre los SPN se confirma asimetrías en la generación de trabajadores calificados y sus capacidades tecnológicas [...]*” (Ernst, 2010, p. 41).

La clasificación polarizada en la producción sirve de referencia al demostrar las características de los diferentes SPN. Sin embargo, actualmente, la articulación e interdependencia que han gestado las estrategias de producción de las empresas transnacionales (ETN) han logrado “[...] *la reubicación productiva a nivel internacional provocando la mutación de nuevos SPN, así como la transformación de los ya existentes [...]*” (Kuri, 2007, p. 21). Existen casos exitosos de la articulación de SPN logrados con base en la innovación técnica en países en vías de desarrollo, por ejemplo, Brasil y China.

### **1.4.1 Las ETN y la concentración de los flujos de inversión extranjera directa (IED)**

---

<sup>33</sup> Se definen como una localidad o territorio que cuenta con un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales), que constituyen su potencial de desarrollo caracterizado por una estructura productiva constituida por empresas de origen nacional, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial nacional y conocimiento tecnológico, dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local (CEPAL, 2000, p. 4).

El marco teórico más utilizado en el análisis de la IED es el paradigma ecléctico o modelo OLI (Ownership-Location-Internalization), que explica la producción internacional como la combinación de factores de localización, ventajas específicas de las empresas y elementos de costos de transacción (Dunning, 1981; Dunning, 1993). Invertir en el extranjero depende de la combinación de tres diferentes ventajas: a) la propiedad de recursos específicos que la firma pueda explotar, b) características geográficas, existencia de empresas locales débiles, bajos salarios e impuestos especiales y c) la posibilidad de internalizar una ventaja específica de la empresa a través del mercado.

De acuerdo con la UNCTAD, las ETN generan el 10 por ciento del Producto Interno Bruto mundial (UNCTAD, 2006) y explican las dos terceras partes del comercio mundial (la mitad es intrafirma). “[...] *Teniendo en cuenta las escasas estadísticas se estima que el comercio intrafirma representa alrededor de un tercio del comercio mundial [...]*” (OMC, 2009, p. 126). En realidad, existe una relación positiva entre los flujos de IED y mayores niveles de especialización productiva. Sin embargo, la IED puede tener implicaciones en el crecimiento económico positivas y negativas.

Por efectos positivos a un SPN, se aprecia la combinación del acervo de capital, tecnología y *know-how* (Balasubramanyam, 1996); por otra parte, los efectos negativos son la desigualdad en los salarios, los flujos de capital se destinan, en general, a la exportación y demandan trabajadores calificados que incrementa la heterogeneidad<sup>34</sup> productiva. Sumado a lo anterior, es negativa la fuga de los beneficios generados por las empresas filiales, que no se reinvierten en las economías locales, sino que se transfieren a las casas matrices. “[...] *La repatriación de utilidades de los flujos de IED en América Latina, representó en promedio 20.000 millones de dólares entre 1998 y 2003 con un máximo de 93.000 millones de dólares en 2008 [...]*” (CEPAL, 2011, p. 12). Nuevos datos no muestran mejoría alguna en América Latina, el 55 por ciento de la rentabilidad fueron repatriados en 2016 (CEPAL, 2017, p. 13).

Sin embargo, la IED tiene un efecto de incremento sobre el comercio respecto a la producción internacional, pero no necesariamente, esta relación es homogénea. El

---

<sup>34</sup> La heterogeneidad se define como la asimetría en los niveles de productividad de los sectores que componen una economía; por un lado, está el sector-moderno-exportador con mayores niveles de tecnología; en contraparte, están los sectores que surten al mercado local -primitivos- con productividad y remuneraciones muy inferiores respecto al primero (Pinto, 1998 [1970], p. 551).



desajuste se explica porque la IED fomenta un comercio intraindustrial de tipo vertical, que se traduce en un bajo crecimiento del producto local e internacional (OCDE, 2007).

En este contexto, el comercio que crean las ETN con sus empresas filiales en los distintos SPN se denomina un comercio intrafirma o intraindustrial. Definido como la compra/venta de insumos necesarios para generar un producto determinado, por lo tanto, ocurre mayormente en sectores e industrias de alta intensidad tecnología y capital humano como maquinaria y equipo electrónico o equipo de transporte. “[...] *Esta clase de comercio está positivamente relacionado con los gastos en Investigación y Desarrollo (I+D) y con niveles salariales de sectores estratégicos [...]*” (Durán, 2003, p. 47).

El comercio intrafirma se realiza gracias a la integración horizontal desde de 1980 hasta la actualidad. Caracterizado por el proceso de descentralización de ciertos eslabones productivos por parte de las ETN, “[...] *que le permita acceder a servicios de empresas totalmente independientes a su organización, con tal de obtener el mayor grado de eficiencia por medio de la subcontratación que coadyuven a maximizar sus ganancias [...]*” (Torres, 2011, p. 175). Así, las ETN se especializan al interior de su organización “[...] *en actividades centrales tales como la investigación y desarrollo de tecnología y las innovaciones en nuevos procesos de producción [...]*” (CEPAL, 2010, p. 186).

Las empresas “[...] *se insertan a la dinámica de la producción de la empresa líder vía la subcontratación, pero estas empresas tienen la característica de prestar servicios intensivos en conocimiento o en procesos que integren un elevado nivel de valor agregado [...]*” (Ernst, 2010, p. 46). Se destaca que en los procesos de producción no se restringe a la fabricación de mercancías, también incluye la prestación de servicios; empero, existen subcontratistas que agregan nulo valor tecnológico. La subcontratación demanda capital humano con capacidades i) productivas y de ii) alta tecnología. “[...] *La primera, desarrolla la especialización laboral en cualquier actividad económica manufacturera y, la segunda, generar los beneficios del cambio tecnológico en bienes de capital, habilidades y asimilación del conocimiento [...]*” (Cimoli, 2005, p. 12).

En particular, la producción horizontal ha generado una *desindustrialización*, es decir, las ETN no necesariamente deben contar y costear con toda la base de producción al interior de su organización para fabricar un producto o un servicio, gracias a la subcontratación. Esta estructura de producción horizontal implica afectaciones, positivas o negativas, en las capacidades laborales y en la conformación de redes de producción a

nivel global. Empero, las ETN continúa agrupando las actividades de mayor VA como son la I+D o el diseño de nuevos productos; al tiempo que promueve la desverticalización de actividades productivas por medio de la subcontratación que van desde la producción estandarizada, ensamblaje, la comercialización y la distribución.

#### **1.4.2 Cadenas globales de valor: la nueva estructura de comercio en el siglo XXI**

La cadena global de valor (CGV) describe toda la gama de actividades que las empresas y los trabajadores realizan en un producto desde su concepción hasta su uso final y post venta. Esto incluye actividades tales como el diseño, producción, comercialización, distribución y apoyo al consumidor final (Gereffi, 2001). Las actividades que componen la cadena pueden ser contenidas dentro de una sola empresa o divididas entre diferentes empresas. En la cadena de valor se pueden producir bienes o prestar servicios estando contenidos en una sola ubicación geográfica o propagar internacionalmente.

Las CGV encierra una connotación esencial por el uso del término de valor, para referirse a la generación e incremento del *valor agregado nacional* (VAN) en los distintos eslabones de la producción, con base en el uso de capacidades productivas y tecnológicas a nivel internacional por la vía de la subcontratación. El tipo de gobernanza de las CGV se determina por el uso y asimilación de las capacidades productivas y capacidades tecnológicas con las que cuentan las empresas locales. Gary Gereffi (Gereffi, 2005) identifica y propone tres criterios para construir el análisis de la gobernanza y, por ende, la inserción:

1. La complejidad de la información y las transferencias de conocimiento necesarios para mantener las especificaciones de la elaboración.
2. La codificación de la información y el conocimiento que pueden ser transmitidos de manera eficiente en las especificaciones de las partes.
3. Las capacidades de los proveedores actuales y potenciales en relación con las necesidades de la operación.

La tabla 1.3 muestra los tipos de gobernanza y sus criterios de inserción productiva en relación con las empresas y/o proveedores al interior de las CGV. La conjugación de estos elementos deriva en diferentes modelos de gobernanza que van de una relación entre iguales en término productivos (modelo de mercado) hasta el tradicional control total de la ETN sobre sus colaboradores (modelo jerárquico). Cuando las empresas locales, de un

determinado SPN, tienen un alto desempeño tecnológico recibirán menores niveles de control jerárquico por parte de las ETN; no obstante, entre más especializado sean los niveles productivos y la frontera del horizonte tecnológico, con los que cuentan cada SPN, las empresas tendrán un trato entre iguales con las CGV, porque el modelo de jerarquía en el que operaran es un modelo de mercado.

Tabla 1.3 Modelos de gobernanza y sus criterios de selección de las CGV

Tipos de Gobernanza	Criterios para construir el análisis de la gobernanza de las CGV		
	La complejidad de la información y las transferencias de conocimiento	La codificación de la información y el conocimiento	Las capacidades de los proveedores actuales y potenciales
Modelo de Mercado	Bajo nivel	Alto nivel	Alto nivel
Modelo Modular	Alto nivel	Alto nivel	Alto nivel
Modelo Racional	Alto nivel	Bajo nivel	Alto nivel
Modelo Cautivo	Alto nivel	Bajo nivel	Bajo nivel
Modelo Jerárquico	Alto nivel	Bajo nivel	Bajo nivel

Fuente: Elaboración en base a (Gereffi, 2001; Gereffi, 2005).

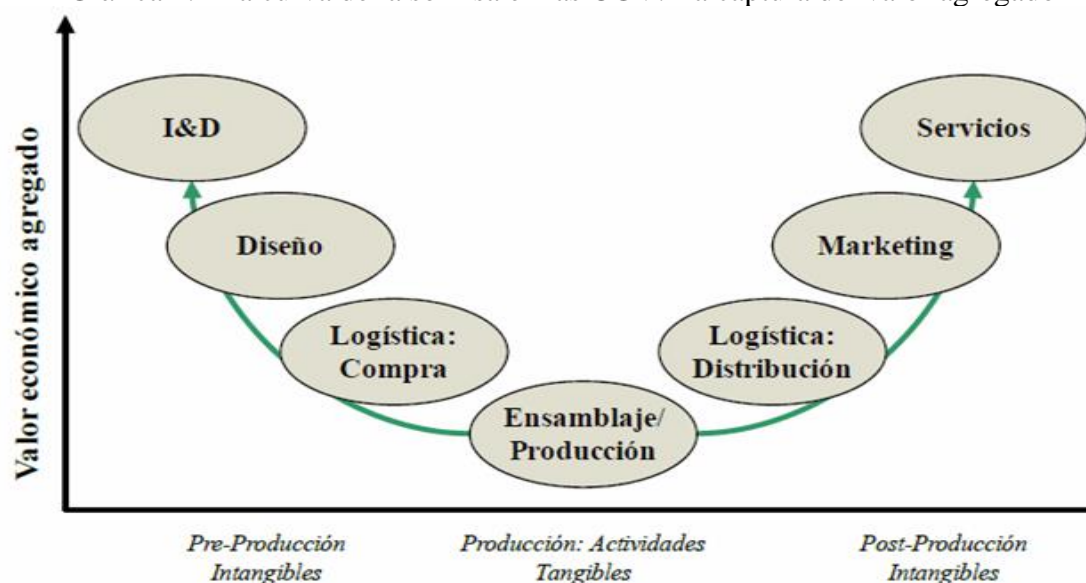
Por otra parte, el gráfica 1.1 muestra la curva sonrisa de las CGV con las diferentes actividades que incorporan VAN, la mayor aportación se ubica en las etapas de preproducción (I+D) y posproducción (servicios posventa) espacios dominados por las ETN; la sección con menor contribución de VAN es la de producción de empresas con un bajo nivel tecnológico estandarizado. En consecuencia, no se trata sólo integrarse a las CGV, el desafío que enfrenta cada SPN o una determinada región consiste en incrementar su aportación de VAN. El *escalonamiento industrial* (EI), definido como la capacidad de evolucionar en la producción, de bienes o la prestación de servicios, que incorpore mayores niveles de VAN con base en trabajadores del conocimiento.

El escalonamiento industrial se da por dos vías, la primera, un ascenso intraindustrial, por ejemplo en la sector del vestido, se comenzará en la producción de insumos requeridos en la fabricación de telas, para posteriormente incursionar en el diseño de prendas o nuevas marcas al interior de la industria; la segunda, un ascenso interindustrial, se comienza fabricando equipo de mobiliario de oficina, con el tiempo, se evolucionará el diseño y producción del software requerido en los celulares inteligentes (Meireles y Badillo, en prensa, p.28).

La conectividad entre empresas se “[...] *fundada sobre reglas predeterminadas de operación conjunta, más que la de empresas independientes relacionadas por el*

mercado, es la que define las particularidades del comportamiento contemporáneo de la economía mundial y, de su proceso de globalización [...]” (Díaz y Rozo, 2015, p. 2).

Gráfica 1.1 La curva de la sonrisa en las CGV: La captura del valor agregado



Fuente: Gereffi, G. (2014). “Nuevas tendencias en las cadenas de valor y el escalamiento industrial”, Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC) Duke University.

La mayoría de las empresas de países en vías de desarrollo se ubican en la parte de elaboración y fabricación de bienes tangibles como el ensamblaje final que generan menor VAN, mientras que los propietarios de las tecnologías, los creadores del concepto del producto, los diseñadores y aquellos que comercializan el producto en su etapa final son empresas de países industriales que se apropian de mayor VAN (Baldwin, 2012).

El avance organizacional y la forma de ejecución de la producción que plantean las corporaciones internacionales han estandarizado los procesos de diseño y la elaboración de bienes complejos, con la desverticalización de la producción a escala mundial. Por tal motivo, el desarrollo tecnológico se vuelve un tema a tratar al insertarse de forma internacional. Estas son las restricciones con las que los SPN, constituidos por las empresas locales y el gobierno (EMyG) de cada país, que proponer políticas industriales orientadas al progreso tecnológico endógeno dirigidas a empresas nacionales.

### 1.4.3 Crítica a las Cadenas de valor global desde una perspectiva latinoamericana

Considerando los elementos que se han desarrollado a lo largo del presente capítulo, las CGV son el resultado de una evolución del comercio internacional bajo las premisas del libre mercado. No se niega que la novedosa forma de desverticalización productiva ha gestado un tipo de integración entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Sin

embargo, la forma en que operan los SPN en conjunto con sus respectivos Gobiernos dentro de la estructura productiva internacional determinará la capacidad para generar nuevas habilidades tecnológicas, que les permita acceder a un escalonamiento industrial.

Es decir, basta ser parte de las CGV, se requiere evaluar la calidad de inserción, que intente defender los respectivos intereses nacionales ante las empresas transnacionales. En este sentido, la cooperación entre las empresas nacionales públicas o privadas y el Gobierno (EMyG) forman un SPN, debe ser tal, que permita gestionar y fomentar los dispositivos de acción con el fin de insertarse a la estructura productiva internacional guiada por las CGV. El papel que desempeñan en conjunto las EMyG se plasma por la vía de la generación de políticas industriales que optimicen el funcionamiento y coordinación entre sus empresas locales con el objetivo de acceder a los beneficios de ser parte integral de un eslabón en las CGV.

Evaluar la calidad de la inclusión, evitará caer en un deterioro de la estructura productiva local a consecuencia de una integración basada en un bajo nivel tecnológico impuesto por las CGV. En este sentido, es incuestionable el apoyo del gobierno y las instituciones públicas encargadas de elevar las capacidades laborales y el nivel de educación de su población, para incidir directamente en el fortalecimiento del capital humano que apoye con un incremento del horizonte tecnológico endógeno.

Mejorar las condiciones de operación productivas de algún determinado SPN es el mecanismo defensor de los intereses nacionales al momento de negociar la instalación de las ETN en su territorio, estas acciones en pro del progreso tecnológico y productivo son el dispositivo determinante que minimizará la subordinación productiva frente a la gobernanza de los modelos de las CGV. Estos esfuerzos conjuntos entre las EMyG consolidarán el acceso al escalonamiento industrial requerido que permitan mejorar la relación productiva coordinada entre la ETN y las empresas nacionales, públicas o privadas, como se mostró con el ejemplo de la región asiática (Badillo-Reguera, 2020).

En general, desde un enfoque crítico del estructuralismo latinoamericano a las CGV, según Porta et al (2017), el mayor reclamo son las excesivas recomendaciones de “[...] *política que se desprende de ellas de muchos de los estudios sobre CGV, en particular cuando se asume que la participación en ellas sería la principal -sino la única- forma de que los países en desarrollo hagan upgrading [...]*” (Porta, et al., 2017, p. 116) Además, buscar eventuales interacciones virtuosas con las firmas líderes facilita la

liberalización comercial ya la IED, el énfasis debe ponerse en la creación de capacidades productivas e innovadoras “desde adentro”, lo que implica poner en primer plano al Estado y sus instrumentos de protección y promoción sectorial (Soares *et al.*, 2015).

En este cuadro general, se desprende que una visión crítica desde la academia latinoamericana cuestiona a las CGV porque no son la panacea económica y, también, se debate sus alcances en el desarrollo económico en las poblaciones donde se insertan las ETN. En este sentido, se identifica tres elementos que dan cuenta de esta forma de pensar.

El primero, es la excesiva confianza a un modelo de integración dirigido por las exportaciones, que no incorpore mayores niveles de VAN del país participante en las CGV. El segundo, se refiere a la dependencia tecnológico con la que opera la desverticalización global; permitiendo aprovechar la excesiva oferta laboral a bajo costo de países periféricos, el tercero, la marcada subordinación a los modelos de gobernanza con la que se relacionan los diferentes SPN, derivado de las ETN como eje rector de la integración productiva y regional en el escenario internacional del siglo XXI.

Respecto al primero, el problema surge de la excesiva promoción que dan los organismos internacionales a la operación de las CGV, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, en otras palabras, este “[...] *tipo de instituciones de corte liberal en general tienden a asumir a los modelos export-led como la única vía de desarrollo posible para la periferia, minimizando el rol de la demanda doméstica como constructora de la competitividad externa* [...]” (Porta, et al., 2017, p. 123).

En cuanto a la segunda, la dependencia tecnológica es un elemento desarrollado en el manifiesto latinoamericano (1949) al inferir que un elemento que evitaba que la región se insertará, de mejor forma en el sistema centro-periferia, era la poca diversificación del sector de las manufacturas. De ese modo, el estructuralismo propuso al modelo de sustitución de importaciones como la herramienta que lograría la industrialización de los países latinoamericano, lo cual, hasta hoy día sigue siendo un diagnóstico válido porque las CGV se valen de la falta de progreso técnico en las manufacturas de América Latina.

La tercera, es que las empresas transnacionales guían la integración productiva internacional constituyendo el canal principal de difusión y aceleración de esta modalidad de hacer manufacturas o la prestación de servicios, con base en sus modelos de control jerárquico o Gobernanza. En este contexto, las estructuras de gobernanza de las CGV combinan las enormes asimetrías existentes del modelo de mercado y el modelo cautivo

logrado articular diferentes SPN, con ello las grandes empresas supeditan sus objetivos a los intereses nacionales; en mayor proporción ocurre en los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, Fajnzylber (Fajnzylber, 1988 [1983]) ya había mencionado las afectaciones que América Latina sufría a causa de las ETN y la ausencia de una sólida clase empresarial con el objetivo de incursionar en nuevos sectores productivos. Además, Víctor Urquidi (Urquidi, 2008 [1946]) destacó las flaquezas de la articulación entre las ETN con los Gobiernos en la búsqueda del empleo, debido a que ese tipo de empresas se concentran en la producción exportable que, en general, no conecta al mercado interno.

### **1.5 Consideraciones finales**

En suma, con el desarrollo del presente capítulo, se constata que la interpretación de la integración regional latinoamericana ha recorrido un largo camino que, con el pasar del tiempo, le ha permitido evolucionar del plano de las ideas sobre la unificación de naciones recién independientes del siglo XIX, a dar paso, a la creación de categorías interpretativas, de mediados del siglo XX, hasta lograr un maduro acervo teórico original en nuestros días. Reconocer este periplo permite comparar y cuestionar los alcances de las explicaciones eurocéntricas, empero, no significa de ninguna forma que se pretenda desconocer las enseñanzas que se puedan extraer de la construcción de la Unión Europea.

Sería un error asumir que América Latina deba seguir a modo de receta la conformación de la Unión Europea, al menos por dos cuestiones. La primera, porque la historia cuenta y es muy diferente a lo acontecido en Europa a partir de 1945; porque las motivaciones de Europa partieron de reactivar las económicas de sus países centrales (Inglaterra, Francia y Alemania), en comparación en América Latina se buscó que la integración regional fuera una herramienta que coadyuvará al proceso de industrialización de los países subdesarrollados. Es decir, las explicaciones de la economía ortodoxa que evalúan la integración, con base en las uniones aduanera, resultan insuficientes para demostrar los alcances de la experiencia integracionista de América Latina.

En segundo lugar, la teoría de la integración latinoamericana nunca buscó superar la figura del Estado nacional como principal institución que garantizara la paz en la región y, mucho menos, crear organismos supranacionales que tuvieran legitimidad sobre el total de Estados miembros del bloque. Para América Latina, la integración en el plano de la política significó unir los esfuerzos regionales para incrementar el margen de negociación

y la autonomía política, a partir de 1950, frente al sistema internacional caracterizado por las relaciones centro-periferia. Evidenciar estas discrepancias entre la integración clásica y el caso de América Latina permiten reconocer que han existido esfuerzos por pensar nuestra realidad y buscar abandonar el enfoque de eurocentrismo en la materia.

En este sentido, la creación de categorías analíticas que expliquen las especificidades económicas y políticas de América Latina surgen con las aportaciones teóricas del estructuralismo latinoamericano (CEPAL, 1949) y la autonomía (Puig, 1980 y Jaguaribe, 1979). Estas interpretaciones de cómo coexisten las relaciones de subdesarrollo económico, asimétricas en la conducción política, el tipo de inserción al comercio internacional y la precariedad de las estructuras productivas que caracterizaban a Latinoamérica, superar estos elementos significaría revertir la relación centro-periferia.

Las interpretaciones sobre el desarrollo económico con base en la integración regional latinoamericana, nutridas del seno de la CEPAL, fueron cristalizadas por regionalismo intervencionista o el regionalismo abierto deben ser entendidas, a partir de distinguir, claramente que cada una tuvo periodos históricos y contextos regionales e internacionales muy diferenciados. Además, existieron pronunciamientos sobre una *integración autónoma*, por parte de Puig y Jaguaribe, es la disposición de ampliar los márgenes de maniobra en el sistema internacional con la suma de Estados latinoamericanos, “[...] *se percibía como un mecanismo para fortalecer a los Estados nación mediante la promoción de acciones comunes bajo una lógica de solidaridad; se ese modo, se incrementa la autonomía en la región [...]*” (Briceño-Ruiz, 2018, p. 116).

Por último, contextualizar los nuevos enfoques o métodos de integración regional del siglo XXI, nos obligan a visualizar la dinámica de las cadenas globales de valor. Por el hecho de que este tipo de producción global, utilizado por empresas transnacionales, ha guiado la integración regional y productiva de los diferentes países en el enserio internacional. En este sentido, exponer el funcionamiento de la inclusión a sus cadenas productiva implica reconocer las afectaciones a las estructuras nacionales con base en identificar los modelos de gobernanza, control jerárquico en la producción de un bien o la prestación de un servicio, que ejercen las empresas transnacionales y las implicaciones a los intereses nacionales y la absorción de los beneficios del progreso técnico.



Lo anterior, se logra enfrentando las aportaciones latinoamericanas de cadenas regionales de producción versus cadenas globales de valor. En este sentido, se evidencian las afectaciones al desarrollo económico y al proceso de industrialización en los países de la región. Aquí toma relevancia reconstruir la genealogía del pensamiento integracionista en América Latina, ya que han pasado 70 años y aún persisten las mismas dificultades económicas y sociales. Sin embargo, lo que sí ha ocurrido es el reemplazo de los responsables de crear las políticas e instrumentos a favor de los procesos de integración que coadyuven al desarrollo económico. Estas cuestiones son determinantes al ir más allá de un análisis de los flujos de comercio dentro del bloque económico del MERCOSUR.

Por último, como herramienta metodológica, se presenta el cuadro 1.4 que sintetiza y esquematiza los temas presentados en el capítulo 1. Su objetivo es resaltar que la integración regional de América Latina es un caso particular y, por lo tanto, requiere de explicaciones endógenas heterodoxas que cuestionen y superen la visión del eurocentrismo clásico, al menos en dos sentidos. El primero se realizó con base en la discusión de las ciencias económicas y, el segundo, gracias al dialogo entre diferentes autores de las ciencias políticas de las relaciones internacionales.

Cuadro 1.4 Especificidades teóricas de la integración regional en América Latina

Ciencias económicas						
Teoría	Autores	categorías	Integración regional	Ejemplos	Motivaciones	Visión
IE por etapas	Balassa (1964)	ZLC, UA, MC, UE y UP.	Etapas lineal Reducción arancel (N-S)	UE	Potencializar la economía y el comercio	Ortodoxia
Uniones aduanera	Viner (1950)	Creación-desviación de comercio	maximizar y reducir costos (N-S)	TLCAN	Protección a la producción regional	
Comercio internacional	Ricardo (1817)	V.Comparativas Hip. de convergencia	Productividad, tecnología y (N-S)	DIT	Asignación eficiente de factores de K y L	
CGV	Gereffi (2001)	Gobernanza y desverticalización	productiva, tecnológica (N-S)	Fábricas: Norte, Europa y Asia	Estrategias de operación de las ETN	
Regionalismo abierto o nuevo regionalismo	CEPAL (1994) y BID (2002)	UA, CI y economías de escala	Predominio del libre mercado	TLCAN, Asean y ALCA	Inserción al mercado internacional	
Estructuralismo	Prebisch (1949) Furtado (1961)	C-P, DTI, hetero. y subdesarrollo	Etapas, recip., PMDE y CPR (S-S)	MCL, ALALC y PA	Superar el subdesarrollo industrialización	Heterodoxia

Ciencias políticas (Relaciones internacionales)						
Teoría	Autores	Categorías	Integración regional	Ejemplos	Motivaciones	Visión
Funcionalismo	Mitrany (1975)	Secretarías especializadas	Superar Estado-nación (N-N)	Europa	Garantizar la paz	Ortodoxia
Federalismo	Spinelli y Rossi (1941)	Federación de Estados Europeos	Superar Estado nación (N-N)	Europa	Garantizar la paz	
Neofuncionalismo	Haas (1958)	spill over y supranacional	Cambio de lealtades, expec. y políticas a un nuevo centro (N-N)	Europa	Garantizar la paz	
Intergubernamentalismo	Hoffmann (1966)	Supergobierno de Europa	Fortalecer la figura del Estado nación (N-N)	Europa	Garantizar la paz y defender los intereses nacionales.	
Estructuralismo francés	Perroux (1967) Marchal (1965)	Prin. de solidaridad, polos de desarrollo	Inte. solidaria: el progreso de uno beneficia a todos (N-N)	Europa	unificar estructuras políticas y productivas homogéneas	Heterodoxia
regionalismo	Hurrell (1995) Briceño (2019)	Taxonomías Eurocentrismo	Multidimensional económico, político y social (N-N y N-S)	UE, TLCAN, Asean y Mercosur	incluye otras formas de acción conjunta	
Regionalismo intervencionista	Prebisch (1959)	Etapas progresivas, PIDE e inte. recíproco	Estado ejecutor de políticas de unificación (S-S)	MCL, PA y Mercosur	Coordinación de los Estados	
La autonomía	Puig (1980) y Jaguaribe (1979)	Taxonomía de autonomía y prin. de solidaridad	Mecanismo-fortaleciera negociaciones al SI (S-S)	ALALC y CA	soluciones comunes, cooperación y asimetrías	

Fuente: Elaboración propia con base en diversos autores.

En suma, existe evidencia de la construcción de un arsenal teórico-crítico que captura las particularidades de los procesos de integración latinoamericanos. Se logró un diálogo entre autores, latinoamericanos y de otras latitudes, con diferentes posturas que muestran la gran tradición integracionista emanada del útero intelectual de la región. De esta forma, se permiten validar que la acumulación histórica de las ideas y, sobre todo, la creación de categorías analíticas, respecto al acercamiento de países en vías de desarrollo, es un elemento que explica la resiliencia de la integración regional en América Latina, gracias a la edificación de un acervo teórico por parte de intelectuales de nuestra región.

## **Capítulo 2. Persistencia por fundar la región de la Cuenca del Río de la Plata: El complejo periplo histórico de la relación Argentina- Brasil**

*Las formas avanzadas de la integración política están vinculada a la noción de construir un espacio geográfico y a la geopolítica*  
(Rivarola, 2013, p. 11)

El objetivo del capítulo es demostrar que, históricamente, la relación estratégica de Argentina y Brasil; definida por una complejidad que va de la rivalidad a la colaboración en la política, lo económico y militar que resulta de compartir una hegemonía regional, es el origen los esfuerzos inquebrantables por edificar la Cuenca del Río de la Plata. En otras palabras, entender los antecedentes y el origen del Mercosur implica, en el largo plazo, reconocer la persistencia por fundar la Cuenca del Río de la Plata como región; desde la Colonia hasta finales del siglo XX. Realizar un análisis de cómo se ha construido la región del río de la plata, con base en la relación argentino-brasileña, es un elemento que nutre la resiliencia de la integración regional latinoamericana. Así, se afirma que la edificación del Mercosur precede a la firma del Tratado de Asunción de 1991.

Desde los tiempos de la Colonia hasta el siglo XXI en América Latina, particularmente, en la Cuenca del Río del Plata ha existido una compleja relación distinguida por el vaivén de las proximidades y los antagonismos que, no obstante, vincula a dos potencias subregionales que son Argentina y Brasil. Estos países históricamente condicionados por su geografía limítrofe aportan, con 2.8 y 8.5 millones de Km<sup>2</sup> respectivamente, el 63 por ciento del territorio de América Latina. Igualmente, la suma de sus poblaciones de 44.4 y 209.4 millones representan el 60 por ciento del total en la región. Por si no fuera poco, la representatividad política y la jerarquía económica que emanan de Argentina y Brasil son las fuerzas centrípetas que, a lo largo del tiempo, han insistido en construir, consolidar y liderar la región de la Cuenca del Río de la Plata.

Identificar cómo fue la relación en la concentración del poder político y económico explica la pervivencia del Mercosur. Lo anterior, sin duda, manifiesta la forma bilateral de conexión entre Argentina y Brasil, la cual, repercutió sobre Paraguay y Uruguay; utilizar el análisis de larga data permite exponer el cómo se han relacionado o subordinado los cuatro países que comparten las costas del Río de la Plata, dinámica que sin duda antecede por mucho a la formación del Mercosur.

Señalar la oscilación de armonías o conflictos argentino-brasileños significa localizar puntos de encuentros o dislocaciones de la integración regional en la Cuenca de la Plata. Se usará un enfoque de larga duración que, según Braudel<sup>35</sup>, define la fuerte correlación entre la historia y las ciencias sociales “[...] *apoya [da] en la estructura como herramienta analítica, entendida como, unas relaciones suficientemente fijas entre la realidad y las masas sociales; sin duda, una realidad que con el tiempo tarda enormemente en desgastar o transformar [...]*” (Braudel, 1979, p. 70).

El valor metodológico y explicativo de Braudel, sin duda, consiste en la premisa de que la interacción entre actores sociales es la semilla requerida para entender que en otras partes del mundo es posible construir la idea de una región. En este sentido, la forma en que se han relacionado Argentina y Brasil, desde la época de la colonia hasta la actualidad, ha significado controversia y obstáculos originados por su rivalidad directa, empero, han existido periodos de relativa paz que ha permitido la cooperación y esfuerzos comunes que les ha sido funcional para ambas partes.

Lo anterior implica hacer dos aclaraciones fundamentales. La primera, es que las consecuencias de la dinámica argentina-brasileña han repercutido dentro de la misma Cuenca del Río de la Plata e incluso, se han desarrollado, a nivel intencional. La segunda, tanto Argentina como Brasil a lo largo de su historia no han negado su afinidad a potencia extrarregionales que responde a un contexto internacional determinado. Por estas razones, aunque han sido vecinos e históricamente llamados a ser los líderes de la Cuenca del Río de la Plata existe una dinámica dicotómica.

Argentina respondió a los intereses de Inglaterra y Europa años después a su independencia y posterior a la revolución industrial y, en contraposición, Brasil en su calidad del Imperio Brasileño en esos mismos años buscó consolidar su hegemonía regional además de asociarse con la embrionaria potencia de los Estados Unidos. Más

---

<sup>35</sup> Fernand Braudel, historiador francés, aportó a las ciencias sociales, en general, la construcción y el desarrollo del concepto de un análisis de *larga duración* (*longue durée* en francés). La larga duración significa robustecer los modelos explicativos que metodológicamente utiliza la conjugación de la historia y la observación de los fenómenos sociales, de esta forma, Braudel asegura es pertinente superar los acontecimientos coyunturales que no expresan la totalidad del comportamiento entre las masas. La obra maestra de Braudel surgió de su libro “El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II” (1949), en el que, explica el fenómeno de expansión del Imperio Español, lo cual, significó la edificación y expansión de la región del Mediterráneo hacia el Océano Atlántico, que según Braudel (1949) las “[...] *causas y efectos, por esta física de la política de España, equivalía a salirse de los cuadros tradicionales de la historia diplomática y estudiar el Mediterráneo en la dialéctica complejísima del espacio y del tiempo [...]*” (Braudel, 1979, p. 5).

adelante, poco antes de la mitad del siglo XX, durante Segunda Guerra Mundial y gran parte de la Guerra Fría Argentina fue muy cercana a los países del Eje-principalmente con Alemania e Italia, y, de nuevo en contraposición, Brasil se declaró neutral al conflicto armado mundial debido a su afinidad con Los Estados Unidos. En otras palabras, la presencia de un país hegemónico también ha marcado la cooperación o rivalidad de los grandes socios comerciales, económicos y políticos del Río de la Plata.

Utilizar un análisis de larga duración coadyuvará, entonces, a esclarecer la correspondencia de Argentina y Brasil que, en particular, es el núcleo dinámico que originó uno de los proyectos de integración regional más desarrollados en América Latina, como es el Mercosur a partir de 1985. Para cumplir con el objetivo mencionado, el capítulo se divide en cuatro secciones. La primera, explica el origen de Argentina y Brasil a partir de la división del mundo según los Imperios Europeos hasta el siglo XIX, la segunda, describen las características de relación argentino-brasileña durante el periodo entre guerras (1900-1950), la tercera, explica la relación de aproximación o divergencia de Argentina y Brasil, respecto al tipo de modelo de desarrollo económicos y los orígenes de la hipótesis del conflicto (1950-1980); y, por último, las consideraciones finales.

### **2.1 Origen de Argentina y Brasil: La división del mundo de Tordesillas en 1494**

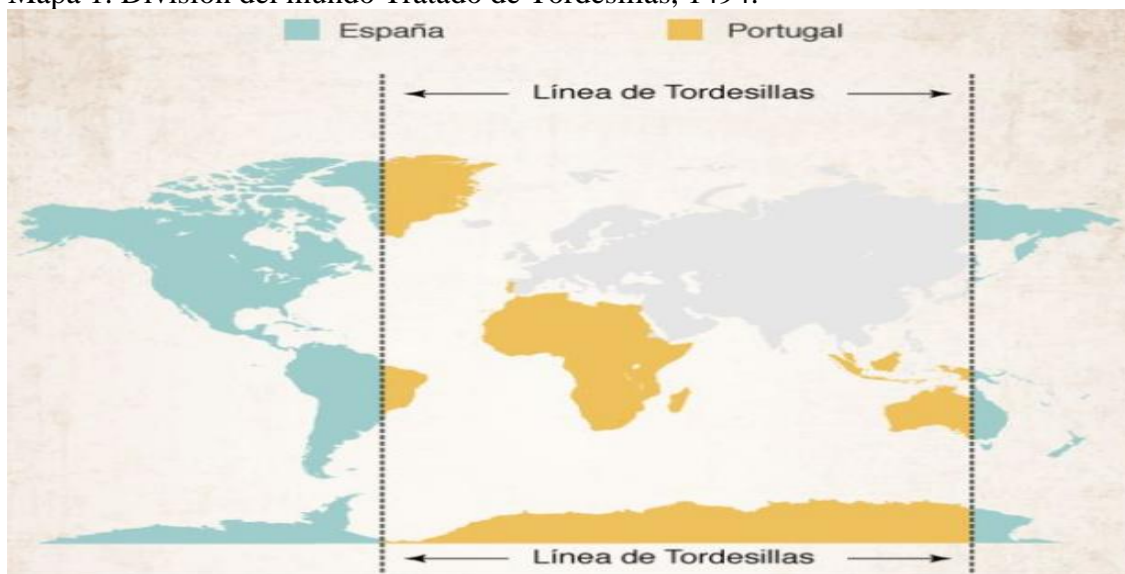
Los procesos de la conquista y la colonización en el nuevo mundo comenzaron en el siglo XV con la expedición capitaneada por Cristóbal Colón, por mandato de los reyes Isabel y Fernando de Castilla en 1492. El contexto internacional en esos años se caracterizó por la expansión de nuevos territorios, principalmente por la vía bélica, y la obtención de recursos naturales por parte de los imperios europeos. Así, los más favorecidos económicamente con el descubrimiento del Nuevo Mundo fueron las coronas de España- máxima potencia europea- y la de Portugal. Ambos imperios se abastecieron de materias primas y metales preciosos, derivados de sus nuevas colonias, destinados a mantener un alto nivel de comercio con el resto de los países en Europa.

Ante la abundancia de los recursos económicos y comerciales procedentes de las nuevas tierras dotadas de vastos recursos naturales y, por desgracia, de una abundante cantidad de esclavos de los pueblos originarios sumados a los traídos de África. De ese modo, es que el descubrimiento del Nuevo Mundo demandó una repartición pacífica de las grandes dotaciones y de los territorios con el fin de evitar controversias en los imperios europeos. Se recurrió a la intervención de la Iglesia Católica representada por Rodrigo

Borgia, mejor conocido como, el Papa Alejandro VI (1492-1503). Surgieron las Bulas Alejandrinas, que autorizaron a España conquistar el nuevo mundo; sin embargo, Portugal reclamó su legítimo derecho sobre las mismas tierras. La controversia finalizó con el Tratado de Tordesillas, en junio de 1494, propuesto por el citado pontífice.

El documento papal comprometió a los reyes de Castilla y de Aragón con el rey Juan II de Portugal a un acuerdo de repartición del Nuevo Mundo. El Tratado consistió en incrementar la demarcación geográfica correspondiente al imperio de Portugal, “[...] *extendiendo la línea imaginaria portuguesa a 370 leguas al oeste de las islas de Cabo Verde, como punto de referencia [...]*” (Boorstin, 1983, p. 249), ver mapa 1. Al entrar en vigor el convenio territorial de las monarquías europeas se garantizó la paz. Posterior a eso comenzó la conquista y colonización de cada imperio con autorización eclesiástica; hasta nuestros días a los países dentro de la demarcación de Tordesillas se le conocen como la región de Iberoamérica. Empero, Tordesillas excluyó a otros imperios como Inglaterra y Francia lo cual generó inconformidad del acuerdo de 1494.

Mapa 1. División del mundo Tratado de Tordesillas, 1494.



Fuente: Tomado de la BBC New Mundo “Por qué la América española se dividió en muchos países mientras que Brasil quedó en un solo país”. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45439574>

La modificación imaginaria de la línea que dividió al mundo entre España y Portugal originó a Brasil, quedando en el extremo oriental de la zona portuguesa. De acuerdo con la UNESCO<sup>36</sup>, “[...] *El Tratado de Tordesillas es un documento esencial*

---

<sup>36</sup> Para puntualizar en la importancia de la creación de Brasil a partir del Tratado de Tordesillas consultar: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-8/treaty-of-tordesillas/>

*para comprender la historia de América, sus relaciones económicas y culturales con Europa [...]*” (UNESCO.ORG, 2007). La limitación geográfica Papal, a favor de Portugal, determinó la creación de e historia de Brasil. Para Argentina, así como para el resto del continente americano, ver mapa 1, su destino quedó a cargo de España.

La distribución de las nuevas tierras del Tratado de Tordesillas cedió a Portugal el dominio de las costas del océano Atlántico, dando origen a Brasil. Al llegar los portugueses al Nuevo Mundo, fechada en los años de 1500. La rivalidad de Portugal con España influyó desde mitad del siglo XVI al disputarse la hegemonía colonial.

Es así como surgieron las primeras limitaciones de las fronteras imperiales-o políticas embrionarias- del Río del Plata que fueron consecuencia del largo proceso de colonización y la disputa entre la Corona España y la Corona Portugal. De acuerdo con Grinberg, existió una disputa por el “[...] *dominio de la región del llamado continente del Río Grande y de la Cuenca del Río de la Plata [...]*” (Grinberg, 2019, p. 698). Ante esta situación, es claro afirmar que el devenir de las futuras repúblicas independientes en la región, que tardarán poco más de tres siglos en constituirse, tendrá un fuerte sentimiento de liderazgo o de alineación a las figuras de Argentina y Brasil, al ser los dos primeros países o territorios en constituirse dentro de la Cuenca del Río del Plata.

### **2.1.1 El Virreinato del Río de la Plata: el origen común y la rivalidad entre Argentina, Paraguay y Uruguay (1776-1816)**

En principio, la gran extensión territorial conquistada por la Corona Española abarcó del norte al sur del llamado Nuevo Mundo; lo que hoy en día son las costas del océano Atlántico en Oregón, Estados Unidos, hasta la Tierra del Fuego en Ushuaia, Argentina, entre los siglos XVI y XIX. Debido a esta razón, bajo el mandato de la Monarquía Hispánica, el Rey Carlos I, decidió dividir al Nuevo Mundo en dos partes. Al norte creó el Virreinato de la Nueva España (1535-1810) con la capital en la Ciudad de México y al sur el Virreinato del Perú (1543-1810) con capital en Lima.

Ante esta división territorial se nombró a un Virrey en la Nueva España; figura de máxima autoridad que actuó como gobernador dotado de todo el poder político, que representó a la Corona española a cargo de Antonio de Mendoza y Pacheco (1535-1550), quien gobernó del norte de las costas del Océano Atlántico lo que hoy es Estados Unidos, todo México, parte del Caribe y Centro América.

De igual forma, con la decisión del Rey Carlos I se creó el Virreinato del Perú (1543-1810) con el objetivo de vigilar la zona sur del Nuevo Mundo. El Virreinato del Perú funcionó como eje de control territorial y político durante casi tres siglos, su primer Virrey fue Blasco Núñez Vela (1543-1546); en su demarcación estaban lo que hoy es Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Perú y toda la región oeste y sur del Brasil.

Al comienzo del Virreinato del Perú visto como un todo, se concentraba la división política y demarcación territorial de las costas del Río de la Plata. Sin embargo, a partir del siglo XVIII, el Virreinato del Perú sufrió una gran modificación al ser dividido en tres partes, siendo una el mismo Perú, al entrar en vigor las Reformas Borbónicas que reorganizaron la administración política y comercial de las Indias, otra forma de nombrar al nuevo Mundo. La razón de esa segmentación fue el testamento de Carlos II -último Rey de la Casa Asturias de Monarquía Hispánica- que nombró al Rey Felipe V de Borbón heredero absoluto de la Corona Española.

Lo anterior significó, la creación de dos nuevos Virreinos al sur del Nuevo Mundo que serían independientes al mandato del Perú. El primero, fue Virreinato de la Nueva Granada (1717-1819) su capital fue Bogotá incluyó los territorios de Ecuador, Colombia, Panamá y Venezuela. El segundo, fue el Virreinato del Río de la Plata (1776-1816) con capital en Buenos Aires, comprendió los territorios de Argentina, Bolivia, Uruguay, Paraguay, partes del sur de Brasil y el norte de Chile.

En este sentido, dentro del Virreinato del Río de la Plata se encontró la primera de dos partes que conformarán la región de la Cuenca del Río de la Plata con, de origen español, Argentina, Paraguay y Uruguay ya como países independientes, ver mapa 2. La raíz común de los países mencionados a partir del siglo XVIII y principios del siglo XIX, sin embargo, implicó históricamente una supremacía explícita en lo económico, político y comercial al concentrarse el poder de las decisiones en la ciudad de Buenos Aires que afectaría a Paraguay y Uruguay marcado profundamente la interacción en la región.

En este sentido, el Virreinato del Río de la Plata (1776-1816) coadyuvó a que “[...] *Buenos Aires se convirtió [era] en el centro comercial y núcleo político español la capital argentina fue una ciudad enclave en Iberoamérica [...]*” (Payró, 2008, p. 92), ver mapa 2. En el caso de Argentina, en particular, el periodo colonial duró del siglo XVI



hasta 1810, siendo la capital porteña una conexión determinante hacia Europa. El Virreinato de la Plata funcionó con base en colonias semiautónomas y sus principales actividades económicas fueron la ganadería, la minería, la producción de cuero y trigo.

Mapa 2. Virreinato del Río de la Plata de España (1776 – 1816)



Fuente: Tomado del Portal Informativo del Gobierno Oficial de la Provincia de Salta, Argentina <http://www.portaldesalta.gov.ar/riodelaplata.html>

La subdivisión del Virreinato del Río de la Plata consistió en ocho intendencias: 1) La Paz, 2) Cochabamba, 3) Charcas, 4) Potosí, 5) Paraguay, 6) Salta del Tucumán, 7) Córdoba del Tucumán y 8) Buenos Aires, y cuatro gobiernos subordinados a la autoridad directa del virrey: 1) Montevideo-en la Banda Oriental del Plata, 2) Misiones, 3) Chiquitos y 4) Moxos. Ver mapa 2. No dejar de lado el origen histórico de Paraguay y Uruguay, significa, reconocer que ambas naciones resultan de la Corona española, sin embargo, desde esa época la Ciudad de Buenos Aires ha representado el poderío económico, comercial y político al ser el centro de mando del Virreinato de la Plata.

En el caso paraguayo, su origen es la Intendencia de Paraguay; su capital fue y sigue siendo la ciudad de Asunción, el dominio español abarcó de 1876 a 1811. Paraguay se caracterizó por un intenso comercio en las aguas del Río de la Plata, en dirección al sur hacia Buenos Aires, transportando productos exclusivos de la Intendencia como el cuero, el algodón, yerba mate y madera fina (Paredes, 2014).

La importancia de Paraguay al navegar el Río de la Plata, en específico, se fundamentó en que la elite paraguaya sostuvo relaciones cercanas con las autoridades en Buenos Aires que, según Paredes, los “[...] *dueños del transporte no se limitaron a ser simples cobradores de fletes, sino que fueron comerciantes ellos mismos, sus recursos les permitían ser fiadores de las personas con las que mantenían más estrechas relaciones en Paraguay [...]*” (Paredes, 2014, p. 87).

Por su parte, el caso de Uruguay, conocido como la región de la Banda Oriental, es muy peculiar dado que fue un territorio en disputa y ocupado tanto por la Corona de España (1776-1816) y del Imperio de Brasil (1816-1928). Del primero, posterior a 1810 y hasta 1814 fue el territorio al cual se mudó el mandato del Virrey Gaspar de Vigodet, máxima autoridad del Virreinato de la Plata, que lo convirtió en la Provincia Oriental posterior iniciar los movimientos de independencia a partir de 1810 que se dio en Buenos Aires. Respecto al Imperio de Brasil, Uruguay fue invadido y nombrado en 1816 como la Provincia Cisplatina, no obstante, el mandato del imperio brasileño duró hasta 1828, fecha en la cual, se inició la lucha por su independencia de Brasil.

En otras palabras, el territorio de La República de Uruguay fue el escenario de disputa por parte del Imperio de Brasil y, de igual forma, por parte del Provincias Unidas del Río de la Plata-Estado o régimen político unificador posterior Virreinato del Río de la Plata. Por si eso no fuera poco, también, existen registro de dos intentos por invadir la Banda Oriental (Uruguay) por parte de Inglaterra, la primera en 1806 y la segunda en 1807 cuando ese territorio de la Cuenca del Río de la Plata pertenecía a España.

No fue hasta el Convenio Preliminar de la Paz del 27 de agosto de 1828, cuando el Imperio de Brasil y las Provincias Unidas del Río de la Plata acordaron declarar con ayuda en la mediación de Inglaterra-irónico pero cierto- la independencia de la Provincia de Montevideo y la Provincia Cisplatina, respectivamente, la independencia de la República de Uruguay. Por lo tanto, se identifica la complejidad y la rivalidad de los dos grandes, Argentina y Brasil, por construir y controlar desde sus orígenes un Estado que ha fungido como región estratégica al norte de las costas del Río de la Plata que desemboca en el mar Atlántico.

De ese modo, Barragán sostiene dos tesis que motivaron y explican la independencia charrúa, la primera, la nacionalista bajo la voluntad y el sentimiento nacional por la emancipación; la segunda, fue la unionista, que consistió en el deseo

oriental de incorporarse a las Provincias Unidas para lograr la liberación de España, Portugal y Brasil del antiguo virreinato (Barrán, 1986, p. 5).

### **2.1.2 De las Capitanías coloniales al Imperio de Brasil (1533-1889)**

La segunda parte que completa la región del Río de la Plata, la cual, tiene su origen en las Colonias del Imperio portugués son las costas que se ubican en Brasil. En este sentido, para abordar la trayectoria brasileña se recurre al historiador brasileño Boris Fausto (Boris, 1995, pp. 41-43) que identifica tres grandes periodos coloniales en Brasil. El primero, la llegada del explorador portugués Pedro Álvares Cabral hasta el Gobierno General (1500-1549), de reconocimiento de tierras con un escaso comercio; el segundo, la instalación del Gobierno General hasta las últimas décadas del siglo XVIII que dio el montaje de la colonización; y el tercero, de las últimas décadas del siglo XVIII a la época de la independencia (1822), distinguido por transformaciones en el orden mundial que causaron la crisis de la Colonia hasta los movimientos que originaron el Imperio.

En 1533, el rey Juan III (de Portugal) decidió la creación de las capitanías hereditarias, es decir, ordenó que Brasil fuera dividido en quince territorios (*quinhão*) y entregarlos a los llamados Capitanes-Donatarios, ver mapa 3. El grupo de beneficiados de esta orden real eran la pequeña nobleza, burócratas y algunos comerciantes relacionados con la Corona. “[...] *A esta dinámica se le denominó la instauración del Gobierno General* [...]” (Boris, 1995, p. 44). La característica fundamental de los donatarios fue volverse la máxima autoridad en su territorio, sin embargo, ninguno de ellos podía vender o subdividir las tierras otorgadas.

Con esta división política Portugal garantizó reducir los costos de infraestructura en los nuevos territorios o las capitanías, así, los Donatarios adquirieron el compromiso de evangelizar a los nativos y garantizar la defensa de sus nuevas tierras. De este modo, Portugal accedió a los beneficios económicos generados por el creciente comercio.

El contexto internacional se caracterizó por un constante ambiente de hostilidad entre Portugal y otros imperios europeos como Francia y Holanda. Existieron intenciones de apropiarse de algunos territorios de Brasil, adicionalmente al enfrentamiento con España por la supremacía en la Cuenca del Río de la Plata. Posterior a 1808, después de la invasión de Napoleón a Portugal, se produjo algo inédito en la época Colonial en el Nuevo Mundo y otros dominios de Europa. Nos referimos al traslado de la corona de

Portugal a Brasil. De ese modo se creó el Imperio Lusitano, Brasil es el único caso en la historia de América Latina que primero fue Colonia, después un Impero y, finalmente, un republica Estado libre; además abolió la esclavitud hasta 1888 con la ley Áurea.

Mapa 3. Capitanías coloniales portuguesas en Brasil, 1533.



Fuente: Atlas histórico escolar do Ministério da Educação IBGE - Evolução da Divisão Territorial do Brasil

El por qué la corona de Portugal llega a la Cuenca del Río de la Plata, responde a que después de controlar casi la totalidad de Europa occidental, Napoleón impuso un bloqueo al comercio entre Inglaterra y el continente. Portugal representaba una brecha en el bloqueo y había que cerrarla. En noviembre de 1807, tropas francesas cruzaron la frontera de Portugal con España y avanzaron hacia Lisboa. El príncipe Don Juan VI, al mando desde 1792, “[...] *decidió en pocos días trasladar la Corte a Brasil. Con ello, la sede de la monarquía portuguesa en Brasil cambió en el escenario regional e internacional [...]*” (Boris, 1995, p. 125). Por estas razones, la ciudad de Río de Janeiro se convirtió en otro gran enclave comercial y político en la costa del Atlántico.

El 9 de julio de 1816, Argentina se independizó, reclamó su emancipación del poder de los reyes de España en la Declaración de Independencia<sup>37</sup>. En Brasil, a diferencia de la región, las primeras décadas de 1800, no se experimentó su independencia de Portugal, en cambio, se estableció el Imperio brasileño (1822-1889) “[...] *dando*

<sup>37</sup> Para profundizar sobre la Declaración de Independencia de Argentina se sugiere consultar un resumen interactivo en <https://www.educ.ar/recursos/83905/la-declaracion-de-la-independencia>

*continuidad a la estructura productiva e inserción internacional monoexportadora esclavista [...]*” (Boris, 1995, p. 135).

### **2.1.3 El declive colonial en Cuenca del Río de la Plata a partir de 1816**

La rivalidad de Argentina y Brasil a partir del siglo XV y hasta el siglo XVIII se fundó por un antagonismo histórico europeo. A inicios del siglo XIX estas naciones experimentaron el deterioro del sistema colonial. En gran medida se explica por el atraso de los imperios de Portugal y España, al mismo tiempo, que Inglaterra consolidaba sus nuevas dinámicas de comercio y potente industrialización, que sustentaron un prematuro capitalismo mercantilista. Entonces, se infiere que el debilitamiento colonial responde a razones endógenas y exógenas.

Las primeras, derivan del agotamiento de la Colonia ante la oleada de movimientos de independencia originados a principio de siglo XIX. Las corrientes insurgentes se explicaban por la inconformidad de los pueblos criollos, el apoyo de la iglesia católica local contra las coronas europeas, búsqueda de la identidad nacional con la creación de los Estados nacionales y el nacimiento burguesías mercantilistas en la región, que apuntaban a superar el antiguo sistema Colonial europeo.

La razón exógena que explica el debilitamiento colonial español y portugués en Iberoamérica se rastrean en el Congreso de Viena de 1815, encuentro realizado en la capital austriaca con la finalidad de restablecer el equilibrio de poder de Europa y el mundo durante el siglo XIX. Posterior a la derrota de Napoleón, emergieron cinco grandes potencias económicas y políticas (Austria, Gran Bretaña, Rusia, Prusia y Francia) que se encargaron de restablecer el reparto de tierras y la designación de fronteras edificando un nuevo orden imperial. Este acuerdo de repartición significó que el Tratado de Tordesillas de 1494 quedará obsoleto y el fin de la primacía de la península de España y Portugal.

A continuación, se presentan las razones endógenas que coadyuvaron al debilitamiento de la Colonia al interior de la cuenca del río de la Plata. Posterior a los movimientos independentistas existió una conciencia común por mantener el alejamiento de los reinos europeos. En otras palabras, en esos años existió la generación de los “[...] llamados Libertadores, que en conjunto con la elite política e intelectual en sus países “desarrollaron una conciencia integracionista sin una estrategia definida para analizar la unidad latinoamericana [...]” (Lagos, 1967, p. 12). Estas primeras reflexiones integracionistas latinoamericanas se ubican en la Carta de Jamaica (1815), escrita por

Simón Bolívar, “[...] *documento de unificación de todos los pueblos pardos, negros e indios en la necesidad de independencia de España* [...]” (Ayala, 2008, p. 47).

No obstante, los esfuerzos de los libertadores, durante el resto del siglo XIX en la Cuenca del Plata no existieron cambios significativos en la coordinación política o comercial. Más bien, fue un periodo de relativo estancamiento en la instalación de nuevos sistemas políticos. Los nuevos Estados nacionales enfrentaron la complicada interacción de sus nuevas burguesías, dueños de los factores productivos, y el resto de la población, con desigualdades sociales, heredada de la Colonia. Como lo señala Furtado “[...] *la interacción de las clases sociales caracterizó las estructuras productivas híbridas de las economías subdesarrolladas en la América Latina* [...]” (Furtado, 1963).

De este modo, se aprecian tres siglos coloniales definidos por la desconfianza heredada en Argentina y Brasil por las coronas, lo cual, no generó agendas comunes y alianzas estratégicas; adicional están los casos de Paraguay y Uruguay, además de experimentar la colonización y posterior expulsión de España, atravesaron la difícil interacción con los argentinos y brasileños que se volvieron amenazadoras potencias subregionales. Por su parte, la mayoría de los países independientes, iniciando el siglo XIX, “[...] *comenzaron con la formación embrionaria de sus repúblicas adaptando constituciones para definir su forma de Estado y sociedad* [...]” (Páez, 2016, p. 115).

En Europa, el concepto de nación se consiguió después de siglos de lucha sociales que buscaron crear el Estado; “[...] *en contraste, a lo que ocurrió en América Latina, se intentó la construcción de un Estado—de paradigma eurocéntrico—encargado de formar la nación* [...]” (Álvarez, 2008, p. 67). Además, en general, en América Latina con frecuencia se intentó unificar los pueblos y las regiones con base en la eliminación de las comunidades autóctonas y la abolición de culturas ancestrales.

Por lo tanto, el concepto de Estado eurocéntrico intentado en las nuevas repúblicas latinoamericanas fue un “modelo muy avanzado” cargado de un complejo contexto histórico, no replicable para la realidad de América Latina. En Europa, el Estado fue el resultado de una mutación política a partir de la firma de los Tratados de Westfalia en 1648; que finalizó la guerra de los Treinta Años en el viejo continente; que finiquitó el antiguo orden Feudal, dando lugar, a la organización territorial a cargo de los Estados.

Justamente, “[...] *la lucha de poder entre los Estados europeos significó la movilización nacional que condujo a la creación de nuevos patrones de organización social y económica [...]*” (Anderson, 1974, p. 27). Con el pasar del siglo XIX en América Latina, así como en las costas del Río de la Plata, “[...] *las nuevas naciones enfrentaron dificultades, políticas, económicas y el no reconocimiento diplomático por parte de las antiguas metrópolis europeas [...]*” (De la Reza, 2012, p. 16).

Aún con el agotamiento del colonialismo durante la primera década del siglo XIX se mostró nuevamente interés por parte de Argentina y Brasil por construir la región de la Cuenca del Río de la Plata a partir de dos versiones completamente opuestas. La primera, al agonizar la presencia del imperio español derivado de los movimientos de independencia mientras que Brasil seguía siendo colonia portuguesa, existió el llamado “*movimiento Carlotismo*”. El Carlotismo fue un tentativa por construir el Imperio del Sur de América, promovido por las elites políticas de Argentina y Brasil, bajo el mandato de Carlota Joaquina, que era la hija del Rey Fernando VII de España y esposa del Rey Dom João VI de Portugal (Briceño-Ruiz & Rivarola, 2017). Se buscó unificar el Virreinato de la Plata y las Capitanías brasileñas con Carlota Joaquina, descendiente de la realeza en España y esposa del rey de Portugal.

La segunda, fue una versión a favor de una integración regional que defendiera la emancipación de los pueblos a pesar de la rivalidad estratégica de Argentina y Brasil, con la idea del periodo de “Los Libertadores” que buscaron integrar a las recién independizadas naciones en América Latina de la corona española (Lago, 1967, De la Reza, 2012 y Páez, 2016). Se destaca que, los libertadores no pensaban mucho en una integración a favor de la independencia con Brasil; Bolívar tenía recelos por verlo como aliado de la Santa Alianza y San Martín tampoco trató mucho el tema de Brasil.

Además, existió una personalidad que abogó por la formación de una alianza del sur del continente, el brasileño José Bonifacio Andrade e Silva, quien fue el “[...] *artífice de la emancipación del Brasil, en 1822, [quien la] consideró, necesaria para que todos y cada uno de ellos pueda conservar intactas su libertad e independencia profundamente amenazadas por las arrogantes pretensiones de Europa [...]*” (Velázquez, 1982, p. 57)). Sin embargo, este personaje no planteó que la integración desafiara el dominio de las coronas europeas, según Julio Sánchez (2009), “[...] *él planteó un proyecto de constitución de una nueva sociedad civil para el imperio. Un espacio que era preciso*

*poblar y para ello se contaba con portugueses, indios y esclavos importados [...]*” (Sánchez, 2009, p. 253).

Empero, la visión de los Libertadores siempre tuvo un elemento de incertidumbre en lo referente a la rivalidad histórica con Brasil respecto a Argentina, e incluso en general por toda la región latinoamericana, por un sentimiento de continua desconfianza por sufrir nuevas invasiones a los países recién independizados a manos del nuevo Imperio Brasileño. Aún con el panorama pesimista de los recientes Estados hasta mediados del siglo XIX, nunca se abandonó la conexión del Río de la Plata con Europa. La influencia extranjera coadyuvó en los conflictos bélicos a partir de la década de 1850.

Muestra de ello, fue Inglaterra quien veló por sus intereses en los conflictos sudamericanos debido a los altos niveles de inversiones que tuvo en las costas platenses. Los enfrentamientos armados que impactaron el devenir de la Cuenca del Río de la Plata, en específico, son dos casos puntuales que registran la alianza estratégica y liderazgo de Argentina y Brasil que sumaron a Uruguay en la segunda mitad del siglo XIX.

El primer conflicto, fue la Batalla de Caseros del 3 de febrero de 1852, enfrentamiento del ejército de la Confederación Argentina comandado por el General Juan Manuel de Rosas-Gobernador de la provincia de Buenos Aires, máxima autoridad de Argentina- contra el Ejército Grande compuesto por soldados argentinos de las regiones de Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe, el ejército de Uruguay y las fuerzas armadas, con 3 mil soldados<sup>38</sup>, de Brasil liderados por Justo José de Urquiza -gobernador de Entre Río ( Buscaglia, 2016). Con el resultado de la batalla del 3 de febrero se derrocó al Gobernador Rosas de la provincia de Buenos Aires.

Otras grandes razones que contribuyeron a los conflictos al norte de la Cuenca del Plata fueron los límites mal definidos de los derechos de navegación, la producción de yerba mate en las fronteras, acceso de los paraguayos al estuario del Plata, el contrabando de ganado en las fronteras y, en gran medida, la controversia respecto al comercio de esclavos entre Paraguay, Brasil y Uruguay (Grinberg, 2019).

---

<sup>38</sup> Un dato interesante sobre esta información es que se logró obtener directamente de fuentes oficiales del Ejército de Argentina, en particular, se tomó la referencia de la Guardia Nacional de Buenos Aires, publicado en La Revista de la ESG Nro. 582 Sep/Dic 12, del art.: Guardia Nacional de Buenos Aires en el período del presidente Derqui, publicado en La Revista de la ESG Nro. 591 Sep/Dic 15; del art. Período del presidente Mitre (primera parte) publicado en La Revista de la ESG Nro. 592 ene/abr. 16 y del art. presidente Mitre (segunda parte) publicado en La Revista ESG Nro. 594 Sep/ Dic 2016.



De lo anterior se desprende, el segundo ejemplo de coordinación militar entre Argentina, Brasil y Uruguay, que ocurrió de 1864 a 1870, en la llamada Guerra de la Triple Alianza en contra de Paraguay; que fue la respuesta por parte de la coalición por frenar el proceso de temprana industrialización iniciado en la década 1850 en Paraguay. Que de acuerdo con Doratioto (2008), Argentina y Brasil “[...] *buscaban eliminar los obstáculos y las resistencias regionales a sus proyectos centralizadores intentando establecer una hegemonía compartida en la región. En ese marco, la situación política en el Uruguay se convirtió en el punto de convergencia de las contradicciones platinas que desencadenarían la guerra [...]*” (Doratioto, 2008, p. 42).

Este tipo de análisis permite identificar cómo se han manifestado las relaciones entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay respecto a sus responsabilidades y concatenaciones económicas y políticas en los tres siglos que duró el periodo colonial. Es claro, que la fuerza centrípeta de Argentina y Brasil ha guiado el compás de acción en Paraguay y Uruguay, configurándose así, una dinámica coordinada de asimétrica concertación del poder económico, productivo y político regional. Sin embargo, esta forma de relacionarse de los países limítrofes ha sido la responsable, en gran medida, de construir a la región de la Cuenca del Río del Plata por el liderazgo argentino-brasileño.

Por estas razones, es que en el Mercosur, se identifica una dinámica histórica en el actuar de los socios de menor tamaño, como son Paraguay y Uruguay, que los transforma en Estados que supeditan sus estructuras nacionales a las decisiones tomadas por el núcleo dinámico de la integración, el binomio Argentina-Brasil, en términos de modificar sus estructuras productivas, organización política y un sistema económico determinando en el accionar del bloque sudamericano frente al sistema internacional.

## **2.2 La relación de Argentina y Brasil en el periodo entre guerras (1900- 1950)**

El objetivo es presentar la trayectoria de las relaciones político-económicas de Argentina y Brasil, en la primera mitad del siglo XIX. Las turbulencias internacionales de estos años, conocidos como el periodo entre guerras y colapso económico del Crac de 1929, afectaron la relación en el Río de la Plata al menos en dos cuestiones. La primera, es que Argentina y Brasil consolidaron sus modelos agroexportadores y fueron afectados por la disminución de la demanda agregada internacional, sin embargo, en el caso brasileño se sentaron la bases de una temprana industrialización. La segunda, significó la divergencia en la alineación de Argentina y Brasil a los intereses extrarregionales, los argentinos

continuaron y profundizaron su acercamiento con los países europeos; incluso durante la Segunda Guerra Mundial fueron muy afines con la Alemania, por otra parte, en el caso brasileño se declaró la no participación en la Segunda Guerra Mundial y el fuerte acercamiento con los Estados Unidos, lo cual, ha sido una constante hasta hoy día.

### **2.2.1 Breve historia de la consolidación de Estados latinoamericanos en el siglo XIX**

De acuerdo con el gran economista Raúl Prebisch, el continente americano, en específico el sur, es quizá la región que más tiempo estuvo bajo regímenes coloniales y la mayoría sus naciones obtuvieron formalmente su independencia, a principios en el siglo XIX o tardíamente en el XX, y hasta hoy en día, se debate el cómo superar las relaciones informales de dependencia económica con los países centrales<sup>39</sup>. La región salvo el caso de Brasil, que se volvió un Imperio, libró obstáculos con tal de reconocer los nuevos derechos de sus ciudadanos libres y sus nacientes Estados independientes.

Pese a lo anterior, existe registro de un primer ejemplo por edificar la representatividad de cooperación política entre Argentina y Brasil que relacionó a Chile. Estas tres naciones latinoamericanas, durante la primera década del siglo XX, se pronunciaron como un bloque político que buscó mediar la solución del conflicto armado entre México y los Estados Unidos, con la ocupación del puerto de Veracruz por parte del ejército estadounidense entre abril y noviembre de 1914.

Esta situación llevó a que los países sudamericanos fungieron de medidores ante los gobiernos de Estados y México con la intención de lograr una solución pacífica, entre los dos grandes del norte del continente americano, las mesas de trabajo se realizaron entre abril y junio de 1914, siendo la sede de los trabajos de mediación la ciudad de Niagara Falls en Canadá, esos hechos son mejor conocidos como Niagara Falls (Small, 2009). La cooperación política y la idea de generar un frente común de Argentina, Brasil y Chile con el objetivo de mediar un conflicto extra regional, fue un caso de éxito de que la suma de sistemas políticos fortaleció el nivel de negociación de los estados sudamericanos frente al sistema internacional.

Sin embargo, los primeros Estados, inevitablemente, fueron desarrollados a semejanza de los existentes en Europa. Bajo un esquema imitativo deformado que explica

---

<sup>39</sup> Expresión empleada por el economista en la CEPAL, Raúl Prebisch para señalar a las principales potencias económicas. Citado por Servando A. Álvarez Villaverde en “América Latina: economía, estado y sociedad en el siglo XXI” (2008; p. 66).

por qué los modelos incipientes de gobierno en América Latina experimentaron dificultades de implementación; dadas la incompatibilidad institucional con la especificidad de las realidades nacionales. En suma, la tipología del tejido social y el tipo de estructuras productivas de América Latina no encajaban de no forma directa con los supuestos y los marcos normativos de los ejemplos europeos.

El vínculo con Europa continuó con en el comercio, la alineación de las elites nacionales a los intereses foráneos y el financiamiento externo en su base productiva. A partir de 1820 hasta el estallido de la primera guerra mundial, “[...] *el principal proveedor de capital en América Latina fue Inglaterra; hacia el final del periodo, Francia, Alemania y varios otros países europeos, en particular, se destaca la participación de los Estados Unidos como importante fuente de capital [...]*” (CEPAL, 1950, p. 4).

Las inversiones recibidas en la región consolidaron un patrón de exportación en los sectores de la agricultura, ganadería y la minería -Modelo Primario Exportador<sup>40</sup>- que precisó su inserción al comercio internacional. Las inversiones se concentraron en la creación de infraestructura de rutas ferroviarias, la modernización de puertos principalmente para transportar las materias primas y metales preciosos del interior de la región a las costas del océano Atlántico que tuvieron por destino final Europa.

### **2.2.2 El inicio del siglo XX de Argentina y Brasil.**

El apartado anterior presentó las características políticas y económicas con las que América Latina inicia el siglo XX. En este sentido, dentro de la Cuenca del Río de la Plata los principales puntos de conexión con Europa heredados de la Colonia fueron Buenos Aires, Argentina, y Río de Janeiro, Brasil. Al pasar las tres primeras décadas del siglo XX estos dos países concentraron 60 por ciento del total de las inversiones del Reino Unido en América Latina, “[...] *designados en gran parte a las compañías ferroviarias (la mayoría estaban organizadas como empresas privadas algunas con garantía del Estado) y en bonos de gobiernos [...]*” (CEPAL, 1950, p. 5).

Las relaciones argentinas-brasileñas no se pueden analizar sin entender que cada nación sudamericana alineó sus intereses políticos y sus sistemas productivos nacionales a potencias económicas extrarregionales con la que sostuvieron conexión comenzando el

---

<sup>40</sup> Para profundizar en tema se recomienda hacer la lectura de Furtado, Celso 1964 (1961) “Elementos de una Teoría del Subdesarrollo” en Desarrollo y Subdesarrollo (Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria, EUDEBA) Cap IV, Pp: 149-177

siglo XX. En ese modo, hasta la mitad del siglo XIX Reino Unido poseía una supremacía económica y comercial en Brasil. Hasta la crisis de 1890, el financiamiento externo brasileño provenía principalmente de Londres. En 1914, “[...] *el 64 por ciento eran inversiones británicas en comparación con los Estados Unidos. Empero en 1930 la situación cambió, la participación británica cayó al 56.9 por ciento, la norteamericana ascendía al 24.3 por ciento [...]*” (Erazo, 2010, p. 23).

Se podría pensar que bastaba con la cercanía geográfica y la nueva fase de naciones libres que se experimentó en Argentina y Brasil, para enriquecer su cooperación política contra iniciativas extrarregionales, además de una colaboración económica derivada de las exportaciones en el comercio internacional. Sin embargo, esta lógica de acercamiento sólo fue una quimera, ya que Brasil quedó fuertemente relacionado con un país a más de 7 mil kilómetros de distancia al norte; y por su parte, Argentina continuó relacionándose con Inglaterra y Europa. Esta situación hizo que los países sudamericanos participaran subordinadamente, a los intereses de sus aliados, en los conflictos bélicos mundiales del periodo entre Guerras (Primera de 1914-1918 y la Segunda de 1939-1945).

En la primera mitad del siglo XX la dinámica de correspondencia entre los países vecinos, nuevamente se caracterizó por un alejamiento e incluso una rivalidad por la similitud de su modelo primario agroexportador imperante en el comercio. Aún con el alejamiento económico de Argentina y Brasil fueron protagonistas regionales, en promedio aportaron el 50 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) total de América Latina entre 1900-1950.

Por esta razón, en la gráfica 1 se ilustra la tendencia de crecimiento del PIB en miles de millones dólares a precios constantes del año 1990, con un periodo histórico de 1900 a 1950. Se identifican tres comportamientos que marcan los periodos del PIB. El criterio de delimitación son las caídas en la trayectoria argentina, dado su mayor magnitud en términos absolutos, que son: 1) 1900-1913, 2) 1914-1929 y 3) 1930-1950.

Los valores absolutos del PIB en 1900 de Argentina y Brasil eran de 12.2 y 12.9 miles de millones de dólares (mmd), ya en 1950, se incrementaron hasta alcanzar los 85.5 y 84.5 mmd respectivamente. Este comportamiento acumulación de las economías tuvo una tasa de crecimiento anual (en adelante *tc*) promedio de 3.8 en Argentina y del 4.0 en Brasil durante la primera mitad del siglo XX. Los promedios generales serán la referencia respecto a cada periodo señalado. Ciertamente existe una tendencia al alza en los países,

sin embargo, la economía brasileña en términos absolutos era menor que su vecino, es decir, Argentina en esos años fue el líder económico de la región.

El primer periodo analizado es de 1900-1913 las tasas de crecimiento de Argentina y Brasil fueron de 6.0 y 3.3 por ciento. La trayectoria de Argentina superó ampliamente su promedio general de 3.8 por ciento; sin embargo, el cambio absoluto no rebasó los 16.1 mmd. El caso brasileño, se comportó con una relativa estabilidad ya que su coeficiente de crecimiento de 3.3 por ciento fue inferior a su promedio general.

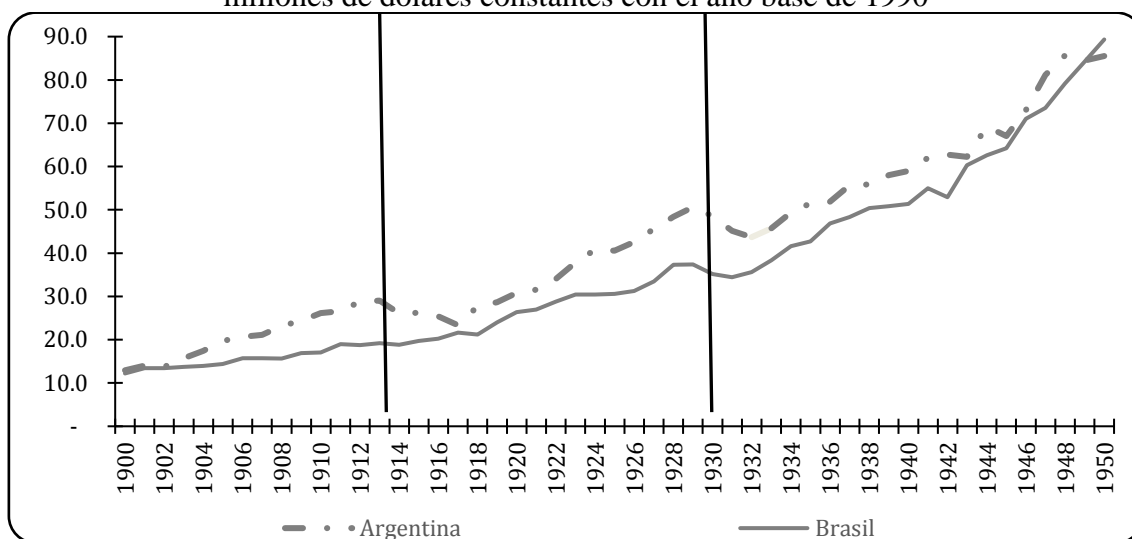
El liderazgo económico argentino se explica por su dinámico acercamiento con Europa (sobre todo a Gran Bretaña, desde fines del siglo XIX hasta 1914). “[...] *Brasil en cambio, se relacionaba cada vez con mayor fuerza con los Estados Unidos, que se fue transformando en el principal mercado consumidor de las exportaciones brasileñas y en su más importante abastecedor [...]*” (Valentini, 2011, p. 24). Los principales productos exportables de Argentina eran la lana, el trigo y la carne. La oligarquía.

Brasil en esos años experimentó su economía cafetalera asalariada que, instalada en el Centro-Sur, sustentó el nuevo centro dinámico de la economía, desplazando a la minería (del centro), y el azúcar del Nordeste. A partir del siglo XX, Brasil comenzó las transformaciones estructurales necesarias para la formación de una economía de mercado interno con la demanda externa del café (Furtado, 1954, p. 91; Furtado, 1959, p. 158).

Los primeros años del siglo XX en América Latina sirvieron al reacomodo y consolidación de reformas sociales, el mejoramiento de su estructura política y buscaba consolidar sus soberanías nacionales. En Europa imperaron durante los mismos años un ambiente de hostilidad y dificultades políticas previas al estallido de la I Guerra Mundial; que explica, en cierta medida, la caída argentina se explica por su conexión con Inglaterra.

En el segundo periodo, de la gráfica 2.1, de 1914 a 1929 ambas economías presentaron tasas de crecimiento superiores al 4 por ciento y, de igual modo, estuvieron por arriba sus promedios generales. Los incrementos absolutos del PIB de Argentina y Brasil fueron de 24.6 y 18.6 mmd. Aun experimentando el crecimiento económico los vecinos históricos no variaron sustancialmente el tipo de exportaciones con las que participaban en el comercio internacional.

Gráfica 2.1. Dinámica de crecimiento del PIB de Argentina y Brasil (1900-1950) en millones de dólares constantes con el año base de 1990



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Angus Maddison y FMI. Consultado el 27/09/2017. <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/data.htm>

Por otra parte, la región de la Cuenca del Río de la Plata continuó bajo un modelo agroexportador, el cual, no coadyuvó a que su base productiva se modernizara e incluso que no se buscara invertir en nuevos sectores estratégicos. El contexto internacional se definió por severas afectaciones políticas-económicas causadas por el periodo entre guerras 1914-1945. Las potencias extranjeras tuvieron intereses contradictorios y competitivos, lo que acentuó la ambivalencia de los vínculos de Argentina y Brasil.

En el caso de Argentina se adoptó por políticas favorables al comercio y al capital británico bajo un esquema bilateral y luego se mantuvo neutral en el conflicto bélico. Por su parte, Brasil emprendió hábilmente una política de pragmático equilibrio entre “[...] *el multilateralismo liderado por los Estados Unidos y el bilateralismo impulsado por Alemania hasta la II Guerra Mundial, donde se inclinó decididamente hacia el país norteamericano* [...]” (Valentini, 2011, p. 27).

Por último, el periodo de 1930-1950 la tasa de crecimiento de las economías en Argentina fue 2.7 por ciento y en Brasil de 4.5 por ciento, ello permitió que Brasil redujera la brecha económica en relación con Argentina, ver gráfica 1. En 1950 Brasil registró un PIB de 89.3 mmd superior a Argentina 85.5 mmd, con eso se creó una ventaja económica brasileña que continuará en la región hasta el siglo XXI.

El vertiginoso acenso de la economía brasileña durante la década de 1940 y 1950 es atribuido a la época nacionalista del presidente Getulio Vargas<sup>41</sup> con su proyecto de industrialización. Este período de la historia económica brasileña representa una de las más importantes mutaciones en su estructura económica. “[...] *Se puede hablar incluso de una ruptura respecto a la economía salarial cafetalera; se fundaban las bases de la industrialización [...]*” (Mallorquín, 2009, p. 20). La economía brasileña en la década de 1940 creció 5.8 por ciento anuales resultados de la industrialización, prioridad de la política nacional, guiada por el Estado.

El presidente Vargas ejecutó un proyecto económico dirigido por el Estado, siguiendo a Mónica Hirst (1981), concentrado en la modernización industrial brasileña, en la exploración de recursos minerales (petróleo, carbón, siderurgia y energía eléctrica) y, al mismo tiempo, en la defensa de la industria nacional. Sin embargo, “[...] *la inmensa diversificación de la estructura productiva concentró la actividad económica en la región centro-sur de Brasil [...]*” (Hirst, 1981, p. 6).

En Argentina se realizó una modernización de la base productiva con miras a mejorar su economía. El impulso al sector industrial durante estos años estuvo a cargo del gobierno de Juan Domingo Perón<sup>42</sup> 1946-1955. Lo que significó, una industrialización basada en el crecimiento del mercado interno y la planificación de metas productivas. El crecimiento manufacturero tuvo un amplio repertorio de instrumentos “[...] *créditos, controles sobre las importaciones, tipos de cambio diferenciales, regímenes de promoción sectorial, en medio del deterioro de las reservas monetarias y las desconfianzas mutuas entre las autoridades financieras locales y extranjeras [...]*” (González, 2011, p. 330).

A mediados de la década de 1940, la hegemonía mundial fue trasladada, con el final de la II Guerra Mundial, de Gran Bretaña hacia Los Estados Unidos, este

---

<sup>41</sup> Getulio Vargas fue presidente de Brasil en dos ocasiones, el primero de 1930 a 1945 con un régimen caracterizado por ser cerrado y autoritario. El segundo de 1951 a 1954 entonces fue electo democráticamente con un fuerte apoyo popular y con todos los parámetros constitucionales; sin embargo, en 1954, presintiendo un Golpe de Estado que lo alejaría del poder se suicida ese año.

<sup>42</sup> El peronismo es un movimiento político de carácter popular que comienza a conformarse entre 1943 y 1945 bajo la administración presidencial de los generales Pedro Ramírez (1943-1944) y, especialmente, Edelmiro J. Farrell, a partir de un golpe de Estado que finaliza el ciclo de gobiernos conservadores que se había iniciado en 1930. El conductor del peronismo fue el general Juan D. Perón, ocupando la presidencia en tres oportunidades: 1946-1951, 1952-1955 y 1973-1974. Su segundo mandato interrumpido por un golpe militar y en el tercero murió (Basualdo, 2005, p. 1).

acontecimiento contribuyó a que el acercamiento brasileño se ordenará a los intereses de Norte América lo cual incomodó en la región de la Cuenca del Plata. Esta forma de actuar por parte de Brasil lo volvió un guardián de la nueva hegemonía en América Latina.

La relación de Argentina y Brasil, en la primera mitad del siglo XX, se definió como un proceso de oscilación entre la convergencia y divergencias. Se caracterizaron por la búsqueda de alianzas con potencias extrarregionales consolidándose en los años entre las dos Guerras Mundiales (1914-1945). Se pensaría que los conflictos del extranjero serían un punto de inflexión que coadyuvará a la integración de las economías sudamericanas, lo cual no ocurrió, claramente Brasil quedó como garante de los intereses norteamericanos en la región y Argentina mantuvo sus relaciones con Europa.

Lo anterior marcó una total divergencia en la planeación de sus políticas exteriores, en el funcionamiento de sus bases productivas y, sobre todo, fundó un sentimiento de desconfianza mutua entre los dos grandes de América Latina. Estas características sentaron las bases de una disputa por la hegemonía regional entre Argentina y Brasil, es decir, comenzó una competencia por un espacio de poder económico y político del sur.

### **2.3 El conflicto y la rivalidad regional de Argentina con Brasil (1950-1980)**

El fin de la II Guerra Mundial, referencia del contexto global en 1945, provocó una severa metamorfosis en la política, la economía y, sobre todo, en el comercio internacional que modificó la articulación de las naciones. A partir de 1950, se experimentó la llamada época de oro del capitalismo en los países desarrollados. Por otra parte, en los países en vías de desarrollo, se experimentó un Estado de Bienestar, es decir, la capacidad del Gobierno de elevar la calidad de vida de la sociedad acompañado de un crecimiento económico sostenido. En paralelo al contexto nacional e internacional se apreció la consolidación hegemónica de los Estados Unidos, posterior a 1945, las reglas de operación de la globalización económica e intento ser vista como un modelo político virtuoso y, sobre todo, replicable.

Al hablar de globalización económica, se aclara, que ha existido la conexión entre países por la compra/venta de mercancías, en la movilidad de los factores de la producción y los flujos comerciales, lo cual, supondría que la globalización ha sido una constante. Empero, existen diferencias medulares en las reglas y los modos de operación que rigen



las interacciones a escala mundial. Por ejemplo, el comercio que la Cuenca del Río de la Plata mantuvo con Europa entre los siglos XV al XVIII [ver primer apartado del capítulo].

Por lo tanto, se requiere diferenciar las tres fases de la globalización, para tal propósito se hará uso de la clasificación propuesta por la CEPAL (CEPAL, 2002, p. 18). La primera de 1870 a 1914, se caracterizó por una gran movilidad de los flujos de capitales y abundante fuerza de trabajo, un auge comercial basado en una dramática reducción de los costos de transporte, más que por el libre comercio hasta la Primera Guerra Mundial de 1915. Las afectaciones del periodo entre guerras de 1915 a 1945 contribuyeron a la interrupción e imposibilidad de retomar la fuerte tendencia del crecimiento económico en comparación con el siglo anterior.

Posterior al primer lustro de la década de 1940, la era de la postguerra, se creó un nuevo orden político y económico mundial, conocido como Bretton Woods (BW), significó el compromiso internacional de 44 naciones de permitir el progreso y la disciplina en aras de una organización monetaria y financiera, que favorece un comercio mundial bajo un régimen de un tipo de cambio fijo respecto al dólar<sup>43</sup>.

El fin de la Segunda Guerra Mundial en conjunto con el sistema internacional económico y financiero de Bretton Woods marcó el inicio de la segunda fase de la globalización (1945-1980). Se caracterizó por crear organismos internacionales de cooperación financiera y comercial, con ello, existió una notable expansión del comercio manufacturero entre los países desarrollados. Sin embargo, “[...] *con la bonanza económica coexistieron una gran variedad de modelos de organización económica con una baja movilidad de capitales y del factor trabajo [...]*” (CEPAL, 2002, p. 19).

En este sentido, Bretton Woods “[...] *permitió a los distintos países responder con holgura a sus necesidades sociales y económicas; tal que las políticas internacionales debían someterse a las decisiones nacionales para poder articular la liberalización del comercio durante la época [...]*” (Rodrik, 2012, p. 89). Bajo ese orden global, los gobiernos nacionales avanzaron hacia los objetivos del pleno empleo, crecimiento económico, equidad, protección social. Con la segunda fase de globalización se consolidó la hegemonía de Estados Unidos.

---

<sup>43</sup> A este último compromiso se le denominó el patrón oro-dólar que consistió en la convertibilidad del dólar estadounidense con el oro-35 dólares=1 oz de oro-. El sistema cambiario estuvo vigente hasta agosto de 1971.

En América Latina, y de igual modo en la Cuenca del Río de la Plata, aún con la consolidación hegemónica estadounidense las naciones adquirieron cierta autonomía en la creación de sus políticas económicas nacionales y de inserción al comercio internacional. La articulación de las diferentes políticas nacionales a escala global logró reactivar el comercio internacional con base en el multilateralismo.

### **2.3.1 El Estado Desarrollista en Argentina y Brasil (1950 y 1960)**

A partir de 1950, Argentina y Brasil experimentaron un crecimiento económico sostenido hasta mediados de la década de 1970, ver gráfica 2, que sirvió para replantearse su participación en el escenario internacional. En este sentido, el gobierno de Arturo Frondizi (Argentina) y Juscelino Kubitschek de Oliveira (Brasil), realizaron sus respectivos planes de desarrollo nacional con la finalidad de potencializar su industrialización. Así surge el Estado Desarrollista<sup>44</sup> (1954-1962), conjunto de políticas nacionales destinadas al “cambio estructural”, es decir, potencializar su industrialización. La gestión pública buscó mejorar las estructuras productivas, buscó la convergencia sectorial en Sudamérica bajo los postulados de Prebisch (1949) y Furtado (1963) [ver capítulo 1].

Los promedios generales del crecimiento económico de Argentina y Brasil de 1950 a 1980 son ampliamente favorables sus promedios generales, con base en las tasas de crecimiento anual de sus economías de 3.4 y 6.8 por ciento, respectivamente. Se destaca que Brasil fue el país que experimentó un fortalecimiento económico no sólo en comparación con Argentina, sino que fue un referente regional en la cuenca del Río de la Plata e incluso en toda América Latina durante la época de la posguerra, ver gráfica 2. La supremacía económica brasileña a partir de 1950 será una constante hasta la época actual.

La gráfica **2.2** muestra una tendencia sostenida al alza en el PIB de Argentina y Brasil en términos reales en 1950 tenían cifras similares cercanas a los 87 mil millones de dólares, a precios constantes de 1990. La implementación del modelo económico desarrollista en ambos países, en gran medida, estuvo apuntalado por la propensión al crecimiento económico entre 1950-1964, la tasa de crecimiento anual Argentina fue 3.0 por ciento y en Brasil, mucho más dinámico, de 5.9 por ciento, cifras cercanas a los promedios generales de crecimiento.

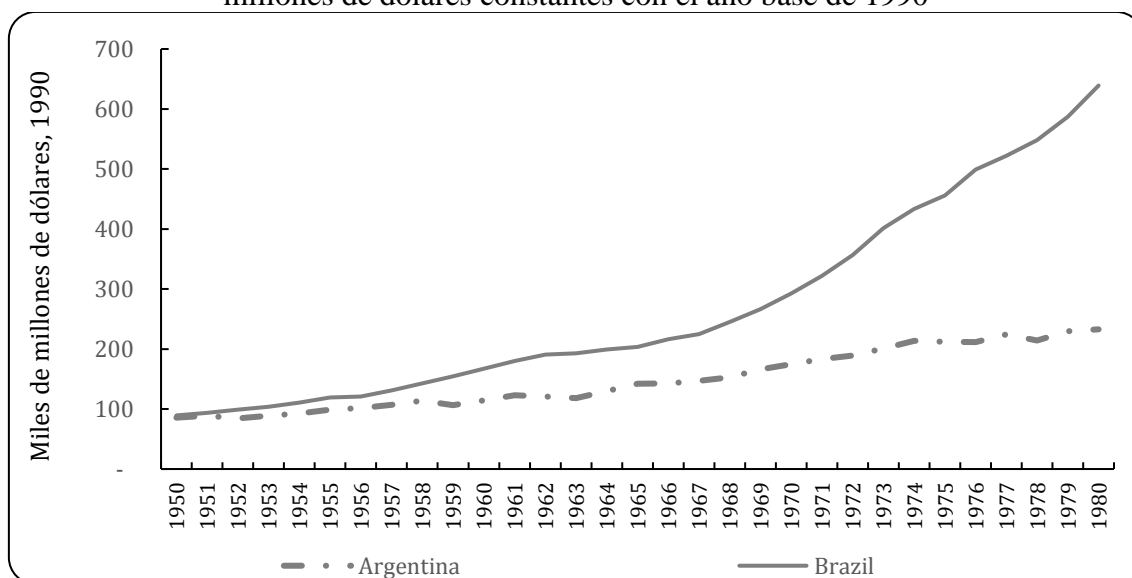
---

<sup>44</sup> El modelo desarrollista debe ser entendido como un plan de acción político y económico que articulaba las clases sociales, sector privado, coalición de trabajadores y al Estado con el objetivo de transformar la estructura productiva nacional con base en la industrialización.

Aunque la implementación de la estrategia del desarrollismo se realizó casi al mismo tiempo en Argentina y Brasil, fue la última nación, la que presentó una mejor aceptación en la articulación de las capas sociales, cúpulas de poder privado y las acciones del Estado. En Brasil, el desarrollismo cobró un sentido distinto que en Argentina. Aunque las políticas de Kubitschek y Frondizi fueron semejantes, existieron diferentes significados en sus respectivos contextos.

El significado es asociado con ideologías y sus objetivos, los resultados dependen entonces de la aplicación del modelo económico derivado del contexto político nacional. Para Frondizi, el desarrollismo era nacionalista; para los peronistas, era “entreguista”, es decir, el desarrollo en Argentina terminó asociado al antagonismo peronista<sup>45</sup>. En Brasil, “[...] *el gobierno articuló de mejor forma su acción con el nacionalismo, consolidando su modelo político-económico [...]*” (Kathryn, 2009, p. 26).

Gráfica 2.2. Dinámica de crecimiento del PIB de Argentina y Brasil (1950-1980) en millones de dólares constantes con el año base de 1990



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Angus Maddison. Consultado el 27/07/2019.  
<http://www.ggd.net/maddison/oriindex.htm>

En Argentina, los éxitos del desarrollismo se vincularon a la autosuficiencia petrolera, casi en su totalidad, con los aportes de los capitales extranjeros destinados a la

<sup>45</sup> Principalmente el Peronismo fue asociado en la historia argentina como la conquista por parte de los trabajadores al acceder una situación económica e institucional desconocida hasta ese momento, conformándose una identidad de los sectores populares que perdurará a lo largo de los años. Esta integración económica, social y política de la clase trabajadora fue posible por la consolidación de la industrialización como el eje prioritario de la actividad económica, sin embargo, existió mucho descontento por parte de la clase trabajadora por las elevadas tasas de rentabilidad que obtuvieron los empresarios industriales (Basualdo, 2005, p. 113).

exploración y explotación de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YFP). Quizá YPF “[...] fue una de las contradicciones más importantes de la administración de Frondizi, con el cambio de rumbo de su política también permitió que importantes proyectos del sector petroquímico fuesen aprobados e implementados [...]” (Kathryn, 2009, p. 27).

El gobierno argentino logró triplicar la producción de hierro; al mismo tiempo, la industria automotriz se adjudicó un tercio del crecimiento industrial generado, 1958-1961; y, también, el sector energético experimentó mejoras “[...] Con base en los diversos proyectos de infraestructura que fueron ejecutados de 1958 a 1962 la generación de energía logró expandirse en un 73 por ciento [...]” (Turdo & Marx, 2007, p. 10).

Por su parte Brasil, creó una mejor articulación entre el sector privado, público y el académico, a diferencia del argentino, una gran parte de los intelectuales proindustrialización participaron con sus aportaciones desde los institutos o universidades. Una gran parte de ellos se incorporaría al Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), una de las personalidades que se enroló a la institución fue Helio Jaguaribe, autor de la teoría de la autonomía [ver capítulo 1]. El acercamiento de los Estados en Brasil, durante estos años, logró vincularse con grandes proyectos financiados por el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES); esta lógica sería de gran importancia en la determinación de los futuros planes y desarrollo del gobierno brasileño (Furtado, 1970).

La ejecución de las políticas específicas a la industria que aplicó Kubitschek fueron implementadas a través de su *Programa de Metas*<sup>46</sup>, cuya principal característica fue la complementariedad que estas tendrían con el desarrollismo. De acuerdo con Lafer (Lafer, 1971), el Plan Metas del período 1956-1961, debe ser interpretado por la complejidad de formulaciones y la profundidad de su impacto, como la primera experiencia de planeamiento gubernamental efectivamente puesto en práctica en Brasil.

La implementación de las políticas públicas brasileñas se financió por dos vías, el sector interno y el externo, en mayor proporción por corporaciones gubernamentales y empresariales de países desarrollados. Sin embargo, a diferencia del argentino, Brasil no realizó las correcciones exigidas para la estabilidad financiera propuestas por el exterior. En específico, la falta de políticas antiinflacionarias brasileñas no permitió acceder a los

---

<sup>46</sup> El Plan de Metas consistía en 31 objetivos repartidos en cinco grupos: energía, transporte, alimentación, industria básica y educación.

créditos del Banco Mundial, por su parte, en el caso argentino se entendieron a todas las recomendaciones de los distintos organismos financieros internacionales.

La salvaguarda brasileña fue, en todo momento, su relación cordial con Washington. En consecuencia, obtuvo créditos para el desarrollo del sector de energía, transportes terrestres, aéreo, industria, minería y agricultura. Según Turdo y Marx, “[...] *Los préstamos se tornarán la principal fuente de financiamiento del programa de desarrollo industrial y complementados por los incrementos del cobro de impuestos indirectos entre 1955 y 1960 [...]*” (Turdo & Marx, 2007, p. 12).

Los programas para la modernización productiva tanto en Argentina como de Brasil, que en general experimentó la región, se suscribieron en el llamado Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)<sup>47</sup>, es decir, la diversificación de sectores industriales que permitirá reducir los desequilibrios en la balanza de pagos respecto al sector externo de las economías nacionales. Que buscaba generar un contrapeso en el deterioro de los términos del intercambio, dinamizar el mercado interno. Sin embargo, en ningún momento se planteó abandonar el comercio internacional.

En 1954, surgió la iniciativa del presidente argentino Perón que junto con el presidente chileno Carlos Ibáñez, promovió la firma del Acta de Unión Económica Argentina-Chilena además del respaldo de Vargas en Brasil, se planteaba la creación de una unión aduanera. La eventual ampliación del Acta para incluir a Brasil significaba una nueva propuesta del Pacto ABC y la creación de un espacio regional integrado en el Cono Sur (Tussie, 1988). Es reveladora la contundencia por buscar niveles de autonomía en las costas del Río de la Plata con los pactos ABC, de 1915 o 1954, ya que buscaron ampliar sus márgenes de negociación ante la influencia de las potencias extra regionales.

Bajo este contexto, el gobierno argentino buscó relaciones con los países del cono sur y, en particular, con Brasil persiguiendo el objetivo de la concertación de acciones destinadas a aumentar la capacidad de negociación conjunta frente a terceros. La concepción de un eje Argentina-Brasil dio como resultado el apoyo de Frondizi al presidente Kubitschek en la *Operación Panamericana*, en 1958, “[...] *la promoción de un vasto programa de cooperación continental de los programas de cooperación para el desarrollo [...]*” (Daract, 2007, p. 162). Sin embargo, se destaca que la Operación

---

<sup>47</sup> Se profundizó en este tema en el siguiente capítulo 1 que corresponde al desarrollo de la parte teórica de la presente investigación.

Panamericana fue un antecedente directo de la Alianza para el Progreso, es decir, un proyecto la alineación brasileña a los intereses hemisféricos de los Estados Unidos.

La Operación Panamericana tuvo dos objetivos: 1) el desarrollo económico era la única posibilidad de sostén de los gobiernos democráticos de América Latina. 2) cooperación económica fundada en un importante apoyo financiero externo dirigido a la industrialización. Sin embargo, la Operación Panamericana fue el antecedente directo de la Alianza para el Progreso, programa esencialmente asistencialista implementado por los Estados Unidos, 1958. Aunque, vale la pena aclarar que el apoyo estatal dirigido a financiar la industrialización de los países latinoamericanos es elemento que diferenció la concepción de la OPA respecto de la Alianza para el Progreso.

En América Latina, de 1950 a 1970 se les considera los años dorados del modelo ISI. No obstante, en el decenio de 1960 la revolución industrial comenzó a dar muestras de debilitamiento, manifestando la gran protección que amparó el crecimiento del sector secundario. La política de industrializar fomentó la inversión privada, pero no redujo la importación de bienes de capital. Se estimuló en “[...] *primer lugar la producción de bienes de consumo no duradero y, posteriormente, los duraderos e intermedios, sacrificándose el desarrollo local de la maquinaria y equipo [...]*” (González, 2009).

Un elemento fundamental que se engendró y evolucionó durante los años dorados del modelo ISI fue la expansión de las Empresas Transnacionales (ETN) en las economías latinoamericanas. Las ETN con su elevado nivel de financiamiento y alto grado tecnológico se apropiaron en gran medida de los sectores más dinámicos de la producción, ello implicó, que las decisiones de la fabricación y de inversión eran exógenas a los gobiernos nacionales. Otro efecto negativo, en América Latina fue que las ganancias obtenidas de las ETN eran repatriadas a sus países de origen, es decir, en gran medida las ganancias del desarrollo tecnológico y los beneficios económicos no eran retenidos o reinvertidos en las estructuras productivas nacionales.

Con la presencia de las ETN se acentuó una dependencia tecnológica. Las decisiones fundamentales en la continuación del proceso de industrialización dejaron de estar en manos nacionales y pasaron a depender de decisiones externas, altamente centralizadas, tomadas en el ámbito de las ETN (Sunkel, 1990; Furtado, 1959). A pesar de esta situación, Brasil, en mayor medida, experimentó un significativo crecimiento de su economía entre 1950 y 1964 con una tasa de crecimiento de 6 por ciento. En cambio,

en Argentina su economía sólo creció en promedio un 3 por ciento, la mitad que Brasil, que resultado de potencializar su base productiva durante esos años.

La bonanza económica experimentada en ambos países vecinos marcó sus relaciones bilaterales. Brasil consolidó su sector metalúrgico y manufacturero que inundaron el mercado argentino. La supremacía económica brasileña significó su liderazgo regional, con ello, se volvió vital la protección de sus intereses nacionales y la política de seguridad nacional. Lo anterior sin duda, significó una ruptura del equilibrio de poder<sup>48</sup> en la región de Suramérica. Se subraya que en 1961 existió, también, un proyecto de integración bilateral de claro corte desarrollista entre Argentina y Brasil conocido como la Cumbre de Uruguayana, a iniciativa del presidente brasileño Quadros.

### **2.3.2 Gobiernos antidemocráticos en Argentina y Brasil (1964-1985)**

En definitiva, un punto de inflexión que marcó las relaciones de Argentina y Brasil dentro de la Cuenca del Río de la Plata fue en 1964, hasta el primer lustro de la década de 1980, año en que comenzaron los golpes de Estado experimentados en que cada país. La instauración de dictaduras militares en Argentina (1976-1983) y Brasil (1964-1985) significó un reacomodo de los intereses nacionales y de seguridad de cada país que afectó la región. No obstante, con gobiernos antidemocráticos hubo avances económicos diferenciados en la primera década del militarismo. Brasil continuó con su tendencia sostenida de crecimiento, de 1965 a 1974, con una tasa de crecimiento de 8.8 por ciento, irónicamente por dar continuidad al modelo de Estado Desarrollista. En Argentina ocurrió lo contrario, su crecimiento real fue de 4.7 por ciento, en comparación con su país vecino.

El análisis de las mejoras absolutas o relativas en términos económicos que imperaron en ambas potencias regionales del Río de la Plata -mayor s en el caso brasileño- para nada tendrían justifican las atrocidades y las violaciones a los derechos humanos a las que estuvieron sometidas cada una de sus sociedades y el deterioro internacional.

Dadas estas condiciones, a partir de esos años, los encargados de hacer las políticas nacionales y exteriores fueron los militares. La dictadura militar en Brasil

---

<sup>48</sup> En la escuela de las Relaciones Internacionales el equilibrio del poder se refiere a la lucha entre naciones por mantener el *statu quo*. Para profundizar en las diferentes acepciones sobre el tema se recomienda Oro, L. (2010), "Notas sobre el equilibrio de poder notas sobre el equilibrio de poder" Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. VIII, núm. 12, 2010, pp. 53-69 Universidad Central de Chile Santiago, Chile.

continuó el fortalecimiento industrial asociado a una vasta formación de burócratas estatales como “[...] *la Escuela Superior de Guerra del ejército de Brasil y a la triada conductora integrada por Itamaraty, la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP) y las Fuerzas Armadas (FFAA) [...]*” (Tibiletti & Martínez, 2009, p. 224).

En ambos países, en general, se continuó con el modelo de ISI a la par de coexistir sus regímenes militares. En consecuencia, el objetivo fue madurar sus sectores industriales, sin embargo, ello requería inherentemente recursos energéticos y financiamiento-nacional o extranjero-que se garantizará su etapa modernizadora.

Por tal motivo, se volvió vital la búsqueda de recursos en su vasto territorio brasileño saturado de recursos naturales, se puso mayor interés en la dotación hídrica en la triple frontera que colinda con Argentina y Paraguay. Desde mediados de la década de 1960, Brasil comenzó a impulsar junto con Paraguay, -sin el consentimiento argentino- la construcción de la represa de Itaipú, un sector no despreciable de los diplomáticos y estrategias de política exterior argentina confirmó la vieja idea de que la política brasileña para la cuenca del Paraná era una especie de punta de lanza de la tradicional estrategia anti argentina (Massot, 1995). En contrapartida, Argentina comenzó un proceso de acercamiento con Paraguay para proponer otro proyecto de una megaempresa: Yacyretá.

La controversia por los recursos hídricos entre Argentina y Brasil se acentuó durante la década de 1970, la construcción de ambas represas en un determinado espacio geográfico forzosamente creaba conflictos de abastecimiento en cada parte involucrada. En este contexto, Brasil fue afectado severamente por la crisis del petróleo de 1973, ya que importaba nada menos que el 81 por ciento de la energía, fue obviamente mucho más afectada que la de Argentina, y “[...] *el rendimiento desigual en materia de crecimiento económico y desarrollo industrial a favor de Brasil, vinieron también a contribuir en aquel momento para reforzar la prevención de la desconfianza recíproca [...]*” (Campbell, et al., 2000, p. 33).

De esta forma la disputa por el acceso a los recursos hídricos entre Argentina y Brasil, que tuvo un tercero en discordia estratégica, se volvió una carrera de seguridad nacional por negociar de forma pacífica con Paraguay. Este último país, fue punto nodal de la incorporación bilateral en las negociaciones con Argentina y Brasil, hasta la fecha este acuerdo sustenta una alianza estratégica el desarrollo productivo y económico para los tres países que comparten del Río de la Plata.



La exigencia de regímenes militares de ambos lados de las fronteras las relaciones de Argentina y Brasil, cada nación veía a su vecino como un posible contrincante bélico. Esta situación se agravó en Argentina cuando “[...] *el gobierno brasileño firmó un acuerdo nuclear con la Alemania Federal en 1975 [...]*” (Valentini, 2011, p. 34). Así, la existencia de un país sudamericano con potencial nuclear era bastante significativa no sólo en la región, sino también, fue un foco rojo de atención en los Estados Unidos.

Por el lado de Argentina, el General Enrique Guglielmelli, director de la revista estrategia, decía en 1973 “[...] *la Argentina y Brasil tienen problemas comunes que exigen una cooperación franca y leal. También tienen posiciones antagónicas. Que predominen aquellos o que prevalezcan éstos dependerá en última instancia de los sectores que en ambas naciones controlen el poder [...]*” (Guglielmelli, 2007, p. 127). En este sentido, la cooperación o los antagonismos requirieron de un marco adecuado de solución sin importar las ideologías de gobiernos.

Estas sospechas de una rivalidad bélica de los gobiernos militares argentinos y brasileños se le suman los conflictos por los recursos hídricos, la alineación por parte de cada país sudamericano al interés de sus aliados estratégicos extra regionales, la competencia económica por ser el líder en la región y la incursión de Brasil en temas de energía nuclear fueron los factores que construyeron la llamada “hipótesis del conflicto”. Esto marcó las relaciones entre los vecinos históricos de 1964-1985. Gracias a un análisis de larga duración se identifica que la desconfianza militar y rivalidad económica, no fueron una característica exclusiva del siglo XX, como se mencionó en la primera parte del capítulo esta dinámica de antagonismo existe desde el siglo XV.

Por último, el periodo de 1975-1980 fue crucial en Suramérica debido a que se experimentó un proceso de desaceleración económica generalizado, sin embargo, la economía de Brasil sostuvo una tasa de crecimiento de 7.0 por ciento; en comparación, Argentina sólo experimentó un crecimiento de 1.9 por ciento. Los coeficientes al ser comparados con el dinamismo económico durante la década previa, (ver cuadro 1), permiten afirmar que naciones reflejaron una caída económica, mucho más drástica en Argentina. Empero, nuevamente se aprecia la supremacía económica de Brasil, incluso su crecimiento en los años de desaceleración superó su promedio general de 1950-1980, estos datos sirven de evidencia que sustenta las afirmaciones hechas.

Cuadro 2.1 Tasa de crecimiento media anual (Tcma) del Producto Interno Bruto, 1950-1980,

Años \ País en porcentajes	Argentina	Brasil
1) 1950-1964 Modelo desarrollista	3.0	5.9
2) 1965-1974 Gobiernos autoritarios industriales	4.7	8.8
3) 1975-1980 Gobiernos autoritarios recesión económica	1.9	7.0
Promedio 1950-1980	3.4	6.8

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Angus Maddison. Consultado el 27/07/2019. <http://www.ggdc.net/maddison/oriindex.htm>

En Brasil a raíz del ambiente pesimista ante una desaceleración económica regional y la imposibilidad de profundizar su modernización industrial, sumados a la creciente presencia de los intereses de Estados Unidos en la región en la década 1970; el gobierno brasileño replanteó la posibilidad crear mecanismo de acercamientos que garantizaran la seguridad e interés nacional ante potencias extra regionales en eso años.

Los analistas brasileños coinciden -sin que esto tenga paralelo en los análisis que se hacen del lado argentino- que 1979 fue la fecha clave que constituyó una bisagra en la historia de la relación con Argentina. Así lo menciona por ejemplo el Almirante Ferreira Vidiga, que fue miembro de la Comisión Sudamericana de Paz, quien en 1996 decía:

*“[...] un punto de inflexión en la relación regional puede ser situado en la firma del Acuerdo Tripartita en 1979 entre Argentina, Brasil y Paraguay, aún durante los Gobiernos Militares, que permitió la compatibilización entre las hidroeléctricas de Corpus e Itaipú, removiendo una de las principales causas de tensión entre los dos mayores países de América del Sur [...]” (Ferreira, 1996, p. 121).*

Este acuerdo trilateral representó el esfuerzo por reconciliar las relaciones entre vecinos que en 1950 habían perdido el acercamiento de sus bases productivas y sus estructuras políticas. Dicho acuerdo hídrico fue la punta de lanza que disolvió las posibles sospechas de conflicto entre Argentina y Brasil y permitió la incorporación de Paraguay como socio económico estratégico a partir de la década de 1980. Sin embargo, la sombra de la hegemonía de Estados Unidos fue una constante en toda la región durante esos años.

La reconfiguración de las relaciones entre Argentina y Brasil permitió repensar en la armonización del funcionamiento de sus bases productivas acompañada de una articulación política en el marco de una nueva e inusitada, integración regional en la Cuenca del Río de la Plata en el transcurso de la década de 1980. Esta renovada relación

entre los dos países con mayor protagonismo económico y político se entenderá en el futuro inmediato gracias a la alianza estratégica en el bloque regional de América Latina.

## **2.4 Consideraciones finales**

Como se ha desarrollado a lo largo del capítulo, utilizando un análisis de larga duración, es claro afirmar que la relación entre Argentina y Brasil ha sido de una lógica de convergencias y divergencias históricas, que datan de la época de la colonia en Hispanoamérica hasta el siglo XXI. En principio, el claro alejamiento e incluso el antagonismo entre estas naciones sudamericanas, se explicó por la rivalidad heredada del conflicto entre Imperios europeos distinguió de forma prematura la construcción de la Cuenca del Río de la Plata, por un lado, su parte española y por el otro la portuguesa.

Dicha herencia de rivalidades europeas significó la disputa por la hegemonía regional en las costas de platenses. Ello impidió de forma directa cualquier tipo de cooperación entre el Virreinato del Río de la Plata (Argentina) y Gobierno General de las capitanías (Brasil) de 1500 hasta 1810. Es decir, durante casi tres siglos su relación se caracterizó por el aislamiento y conflictos en la disputa por los nuevos territorios. Esta etapa culminó con la expulsión del Imperio Español de Hispanoamérica, en general a partir de 1810; por su parte, Brasil se convirtió en un Imperio que acogió a la corona portuguesa en su territorio, 1822-1889.

Es determinante destacar que con el detrimento de la Colonia surgen las primeras reflexiones sobre un pensamiento de integración y la construcción de la región de la Cuenca del Río de la Plata, con el objetivo contrarrestar la amenaza de nuevas invasiones europeas y la búsqueda de identidad de las devastadas culturas originarias. Durante el resto del siglo XIX existió un cambio significativo en la forma en que se edificaron los países nacientes de la región, más bien, fue un periodo de relativo estancamiento y de un tortuoso recorrido para instaurar sus sistemas políticos. Los nuevos Estados de la región, en general, enfrentaron la complicada interacción entre sus nuevas burguesías-dueños de los factores de la producción- y el grueso de la población con sus marcadas desigualdades sociales heredadas de la Colonia.

Con la llegada del siglo XX la relaciones argentina-brasileña ya como Estados nacionales, de embrionaria democracia, con estructuras productivas encaminadas al Modelo agroexportador, herencia de la época colonial, comenzaron a reflexionar en

cuanto una conciencia integracionista a nivel político. El ejemplo de esta dinámica fue la firma del Pacto ABC de 1915, interpretado como un hito en la historia en América Latina.

Sin embargo, esta lógica de acercamiento entre países latinoamericanos de principios de siglo se desvaneció con la llegada de las Guerras Mundiales y las dificultades económicas (1914-1945). Se pudo pensar que los conflictos extrarregionales serían un punto de inflexión que coadyuvará a la integración de las economías sudamericanas, pero esto no fue así, Brasil fungió como garante de los intereses norteamericanos en la región; y por su parte, Argentina mantuvo sus relaciones históricas con Europa. Lo anterior marcó una total divergencia en la planeación de políticas exteriores, complementariedad productiva y, sobre todo, fundó un sentimiento de desconfianza mutua entre los dos grandes de la región platense en América Latina.

Entre 1950 y 1970 ambos países iniciaron sus proyectos desarrollistas con base en la ISI. Sin embargo, la dinámica de desarrollo estatal coexistió con la llegada de las dictaduras militares en Argentina (1976-1983) y Brasil (1964-1985). Los regímenes antidemocráticos marcaron las relaciones argentinas-brasileñas de 1964 a 1985 por fuertes sospechas de una rivalidad bélica, conflictos hídricos (década de 1960), la alineación de Argentina y Brasil a los intereses de sus aliados externos (Inglaterra y Estados Unidos, respectivamente), la competencia económica (décadas de 1950 a 1970), la disputa hegemónica regional y la incursión de Brasil en energía nuclear (década de 1970). Estos factores contribuyeron a la creación de la llamada *hipótesis del conflicto*.

Fue hasta finales de la década de 1970, que se comenzó a diluir la desconfianza argentino-brasileña, ya que se logró formalizar los acuerdos en materia de energía nuclear, coordinar las acciones coordinadas en el aprovechamiento hídrico de Iguazú junto con Paraguay y, a partir de 1985, el regreso a los sistemas democráticos nacionales. Estos elementos coadyuvaron a encaminar la disolución de las sospechas bélicas entre los históricos vecinos sudamericanos. En suma, los elementos desarrollados a lo largo del capítulo permiten afirmar, utilizando una mirada de larga duración, que las fuerzas centrípetas que han insistido construir la Cuenca de la Plata han sido Argentina y Brasil.

Estas dos potencias regionales han marcado la forma en que actúan sus vecinos Paraguay y Uruguay, sobre todo, entendiendo el origen histórico de los dos últimos. El tipo de relacionamiento o subordinación política, economía y comercial han sido las bases del origen del Mercosur, que como se demostró, preceden a su creación en 1991.

A continuación, a forma de cierre del capítulo, se presenta el cuadro 2.2 que sintetiza y esquematiza los temas presentados en el capítulo 2. Se resalta cómo se dio la relación de acercamiento o antagonismo entre Argentina y Brasil, esta forma de vaivenes es la responsable por fundar la región de la Cuenca del Río de la Plata desde la época colonial. Demostrar este inquebrantable deseo por fundar la cuenca del Río de la Plata explica la residencia de la integración que explica la conformación del Mercosur en 1991.

Cuadro 2.2. Cuenca del Río de la Plata: Síntesis histórica de la relación Argentina-Brasil

Periodos	Relación Argentina Brasil	Pensadores de la integración	Construcción Cuenca del Río de la Plata	Ejemplos de autonomía	Afinidad con potencias extrarregionales
1494 - 1816	Rivalidad constante y directa por conquistar la región		Conquista y expansión de Argentina y lucha de territorios Brasil	No existió durante tres siglos fueron Colonias europeas	Coronas de España y Portugal
1816 - 1900	Rivalidad con el Imperio de Brasil, pero con periodos de cooperación funcional	Simón Bolívar y José de San Martín (Libertadores) C. Joaquina y José Bonifacio (1822) (integracionistas)	i) Arg (1816), Par (1811) y Uru (1828) ii) Batalla de Caseros, 1852 iii) Guerra triple alianza (1864-1870) iv) No Cong.	Independencia e Imperio de Brasil, dentro de la región. Creación y consolidación de los Estados	Argentina-Europa y Brasil-Estados Unidos
1900 - 1950	Competencia económica en la región, modelo exportador y antagonismo de conflictos bélicos	Barón do Río Branco (1915) Alejandro Bunge (1931)	Pacto ABC (1915)	Niagara Falls (1914), extra-región	Argentina-Inglaterra, después Alemania e Italia Brasil Estados Unidos
1950 - 1980	Conciencia de cooperación desarrollista (198-1963) y la hipótesis del conflicto	Raúl Prebisch (1959), Carlos Puig (1980) y Helio Jaguaribe (1979)	Pacto ABC (1954), Ope. Panamericana (1958), Acue. Uruguayana (1961) y el Tratado de la Cuenca del Plata (1969).	Estados Desarrollistas en Arg. (Perón y Frondizi)-Bra. (Vergas, Kubitschek) Firma de Foz de Iguazú (1979)	Argentina-Inglaterra y Brasil-Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia con base en varios autores.

### **Capítulo 3. La construcción del Mercosur a cargo del binomio argentino -brasileño (1985-2015): Experiencia híbrida de una integración regional en tres etapas históricas**

*“La vecindad no alcanza si los tejidos productivos y sociales de los socios tienen poco que intercambiar y, en consecuencia, cuentan con una estrecha frontera de especialización intraindustrial”*  
(Ferrer, 1995, p. 821)

El objetivo del capítulo es demostrar que el Mercosur es una experiencia de unificación, de países en vías de desarrollo, que ha logrado con relativa fortaleza atravesar las diferentes etapas históricas del regionalismo latinoamericano (1985-2015). La continuidad histórica del Mercosur, derivada de su resiliencia, lo convierte en una integración sui generis en relación con otros intentos por construir bloques económicos o políticos en América Latina.

La experiencia del Mercosur es tan peculiar, al menos por dos elementos centrales. El primero, es el proceso de integración latinoamericano que surge por iniciativa de los dos sistemas políticos más representativos de la región sustentados en la solidez y fortaleza de sus economías, como son Argentina y Brasil. El segundo, se ubica en el contexto de la crisis económica de la década de 1980, esta situación, logró crear entre los gobiernos argentino y brasileño la idea de generar una estrategia de desarrollo por la vía de la integración regional; esta situación era totalmente contraria a lo implementado durante el periodo de la posguerra -décadas de 1950, 1960 y 1970- bajo el esquema nacional desarrollista en el que priorizaron su mercado interno y, además, una mayor conexión comercial con los países desarrollados.

El acercamiento de Argentina y Brasil, posterior a sus dictaduras militares, sentó las bases preliminares requeridas para afrontar el nuevo contexto nacional e internacional que se rigió por la liberalización económica y los reajustes del pago de la deuda en América Latina. En este sentido, Paraguay y Uruguay tuvieron incentivos suficientes para sumarse al proyecto que ratificaría la unificación de la Cuenca del Río de la Plata. Los paraguayos contaban con la firma de un acuerdo estratégico, a la par con argentinos y brasileños, sobre el uso de recursos hídricos de finales de la década de 1970, por otra parte, los uruguayos habían firmado tratados comerciales y de complementariedad económica tanto con Argentina como con Brasil entre 1974 y 1975, todos estos acuerdos estuvieron vigentes en la década de 1980.

Un mapeo general de la trayectoria de la integración del Mercosur rastrea su origen, con el entendimiento político del eje argentino-brasileño, con la paulatina recuperación de sus sistemas democráticos (1985-1990), lo cual, permitió experimentar un regionalismo acorde a los postulados de la CEPAL de 1959. Sin embargo, esta forma de actuar del Mercosur cambió radicalmente, durante el decenio de 1990, al experimentar una nueva etapa que privilegió la operación del libre mercado sobre las economías participantes y su inserción al sistema internacional. Y, por último, existió una nueva forma de entendimiento del eje argentino-brasileño que revivió el papel activo del Estado (2003-2015); al llegar los presidentes Néstor Kirchner y Lula Da Silva no sólo se cuestionó los resultados obtenidos por el libre mercado, además, se proponía relanzar al Mercosur como instrumento orientado a complementar las estructuras productivas locales y la reducción de las asimetrías sociales.

Se requiere hacer las siguientes aclaraciones. En primer lugar, el presente estudio del Mercosur no pretende ser una línea temporal exacta porque no contiene todas las reuniones, ni los nombres de los negociadores o cancilleres además no se analiza el total de las mesas de trabajo; sobre todo, porque no pretende ser un análisis histórico de las interacciones de la diplomacia o cancillerías responsables de fundar el Mercosur. Porque se concentra en la relación estratégica argentino-brasileña a partir del proceso de integración regional como una respuesta a los contextos nacionales e internacional imperantes a partir de 1985.

En segundo lugar, no se desestima la participación o importancia de Paraguay y Uruguay que son los otros dos socios fundadores del Mercosur en 1991. Sin embargo, por el peso relativo en las cuestiones económicas y políticas que emanan de Argentina y Brasil, son características que los vuelven el núcleo integrador del bloque sudamericano y, por lo tanto, la razón del porque concentra el análisis del capítulo. La forma en que se articulan los socios de menor desarrollo económico relativo con el eje integrador del Mercosur es mediante la adecuación de sus estructuras productivas e intereses nacionales, de los primeros, a la lógica operativa del bloque económico, pautado por los segundos, a nivel regional e internacional.

Y, por último, se aclara que no se profundizará en la participación de Venezuela, lo cual no significa que se deje de mencionar en el documento, en el accionar del Mercosur. Esta situación se explica, por un lado, porque esta nación no pertenece a la región de la Cuenca del Río de la Plata [ver capítulo 1] y, por otra parte, porque la

participación de Venezuela como miembro pleno-suspendida desde 2016 de todos sus derechos y obligaciones<sup>49</sup>- es de un lapso menor a cinco años. No se busca invalidar las acciones o afinidades del presidente Hugo Chávez con sus homólogos del Mercosur. Sin embargo, la relación estratégica de rivalidad-convergencia que emana de Argentina y Brasil data de siglos previos y, en específico, respecto a la construcción, definición y actuar del Mercosur es de más de 30 años de duración.

Planteado el objetivo específico y las acotaciones del estudio sobre el Mercosur, la estructura del capítulo se divide en cuatro apartados. Comienza contextualizando el entorno regional e internacional previos a 1980 y el acercamiento productivo argentino-brasileño (1985-1990); el segundo apartado, se concentra en mostrar la etapa de construcción y transición del bloque sudamericano, además, se expone la gran crisis económica de los líderes del Mercosur de la década de 1990; el tercero, contextualizada el relanzamiento del Mercosur a partir del año 2003 con el objetivo de reducir las asimetrías sociales y productivas que van más allá de las clásicas pretensiones económicas y, por último, las consideraciones finales.

### **3.1 Una mirada más allá del velo de la década perdida de 1980: La convergencia argentino-brasileña el origen del Mercosur (1985-1990)**

Las ventajas locales y colectivas que se pretenden al poner en marcha un proceso de regionalismo, en específico, bajo el esquema de la integración económica es un viejo anhelo de los gobiernos latinoamericanos. No obstante, la idea de lograr un bloque en América Latina nunca ha sido un hecho aislado a los contextos económicos-políticos a nivel nacional e internacional. En este sentido, el punto de partida del Mercosur fue el segundo lustro de la década de 1980 cargado de complicaciones financieras y políticas endógenas como la contracción de sus económicas, la incapacidad de cumplir con los pagos de la deuda externa; destinada en su mayoría a financiar sus proyectos nacionales desarrollistas a partir de 1950, y, sobre todo, el fin de las dictaduras militares de sus Estados miembros en Argentina (1976-1983), Brasil (1964-1985), Paraguay (1954-1989) y Uruguay (1973-1984), respectivamente.

Por otra parte, los factores exógenos o derivados del sistema internacional que permearon la década de 1980 fueron la severa contracción de la demanda agregada del

---

<sup>49</sup> Así lo señaló la resolución oficial del Mercosur del año 2016, cuando determinó que Venezuela quedará suspendida, <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>



comercio, la intempestiva elevación de las tasas de interés real; con las que se pactaron los préstamos de los gobiernos latinoamericanos durante la década de 1970 y las secuelas del agotamiento del sistema económico de Bretton Woods (1945-1971). En el ocaso de la década de 1980 comenzó el derrumbe del mundo bipolar derivado de la pugna no bélica entre los Estados Unidos, con el Capitalismo, y la Unión Soviética, con el Comunismo.

### **3.1.1 El contexto económico del decenio de 1970 repercutió sobre la década de 1980**

A continuación, se darán evidencias del porqué los años de 1980 fueron tan afectados por acontecidos ocurridos una década previa, es decir, se busca contextualizar que el pasado inmediato definió las interacciones sociales, políticas y económicas en América Latina procedentes del orden internacional. De ese modo, se mostrarán las trayectorias del producto interno bruto (PIB) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos<sup>50</sup> (OCDE) -que concentra en su mayoría a países desarrollados, industrializados y con sistemas financieros robustos- en relación con América Latina, ver gráfica 3.1. El objetivo de este ejercicio cuantitativo es mostrar que las dificultades macroeconómicas a partir de 1970 resultaron del agotamiento del periodo de la postguerra o la “edad de oro del capitalismo”.

A ese respecto, según Eric Hobsbawm (1998) fueron años de “[...] *libre comercio, gran movilidad de capitales y estabilidad cambiaria pensada por los planificadores durante la guerra. Sobre todo, al dominio económico de Estados Unidos y del dólar, que funcionó como estabilizador gracias al oro [1945-1971] [...]*” (Hobsbawm, 1998 [1994], p. 277). En los países en vías de desarrollo se procuró trabajar sobre el pleno empleo, distribución del ingreso, crecimiento de la clase media y la autonomía política de los gobiernos; en otras palabras, se consolidó el “[...] *Estado benefactor de la posguerra, que implicó algo más que una mera actualización de las políticas sociales vigentes en el mundo industrial avanzado [...]*” (Farge, 2007, p. 48) sí, y sólo sí, estuviera en armonía con el sistema internacional.

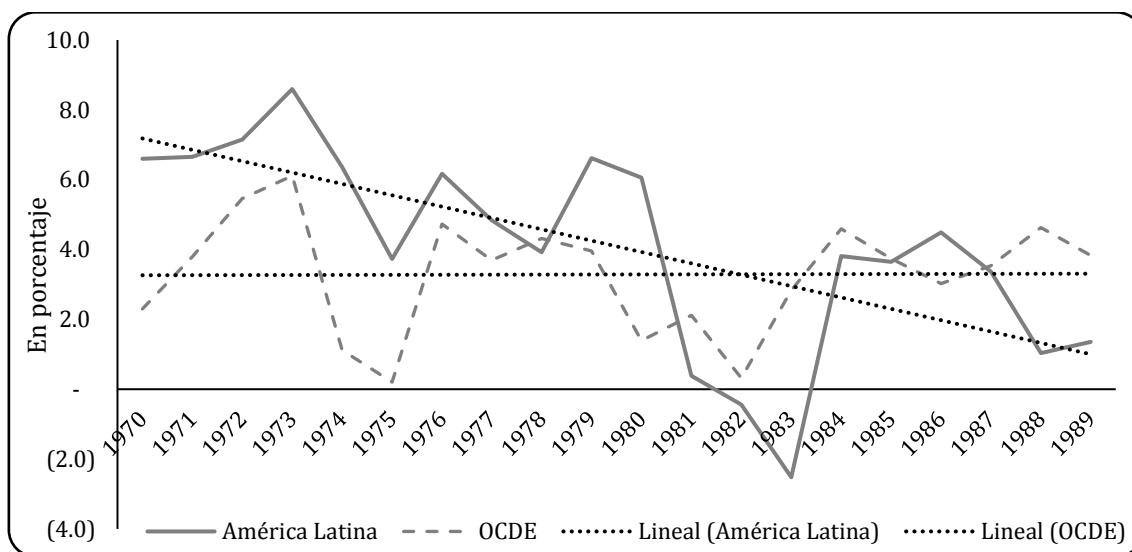
En la gráfica 3.1, la década de 1970 tiene una clara tendencia a la baja en el PIB de la OCDE y de América Latina, a pesar de que sus tasas de crecimiento económico tuvieran promedios generales de 3.6 y de 6.1 por ciento, respectivamente. De igual forma,

---

<sup>50</sup> La OCDE se formó en el año de 1961 dentro de sus países fundadores están Los Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Alemania, por mencionar a las potencias económicas más representativas. <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>

se destaca la volatilidad de la trayectoria de crecimiento de América Latina, es decir, que sus picos hacia arriba o hacia debajo son de mayor proporción con efectos prolongados sobre sus estructuras productivas respecto a los países de la OCDE. Esta situación es de suma importancia, ya que refleja asimetrías en los niveles de estabilidad macroeconómicos a favor de los países desarrollados en relación con los países de América Latina, que de acuerdo con Ocampo y Bertola (2012), son consecuencia de las trayectorias truncas de desarrollo económico y la poca diversificación de las exportaciones, concentrado en materias primas, latinoamericanas.

Gráfica 3.1 Trayectorias del PIB de OCDE y América Latina, en porcentajes (1970-1989)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos del Banco Mundial, consulado el 18/04/20 <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

La crisis del capitalismo data de finales de la década 1960 y mediados de 1970 definida por “[...] *la estanflación, el desempleo masivo, la caída de la tasa de beneficio y el descenso de la tasa de inversión; luego de 1974, se sumó el estancamiento y problemas de inflación principalmente de la economía estadounidense [...]*” (Malavé, 1982, p. 886). En este sentido, el primer lustro de 1970 experimentó la desintegración del régimen macroeconómico de Bretton Woods, las dos crisis petroleras- la primera de 1973 y la segunda de 1979- y de la creciente movilidad de capitales dieron fin a la "edad de oro" del crecimiento económico de países industrializados (Marglin & Schor, 1990).

Las dos caídas más drásticas que se aprecia, en la gráfica 3.1, a lo largo de la década de 1970 son en 1973-1975 y 1979-1981. En la primera, la economía latinoamericana se contrajo un total de 4.9 puntos porcentuales después de alcanzar su pico histórico de crecimiento económico, incluso en nuestros días, de 8.6 por ciento

(1973) hasta un descenso de 3.7 por ciento (1975). Por su parte, la OCDE tuvo una tendencia similar, sutilmente superior, con una contracción de 5.9 puntos porcentuales. Estos cambios relativos fueron por primera y única vez más profundos en la OCDE que en relación con América Latina.

Sin embargo, fueron más drásticas las variaciones de las trayectorias del PIB de los países de la OCDE en relación con América Latina en el periodo de 1979-1981. En la OCDE disminuyó de un coeficiente de 4.0 por ciento a 2.1 por ciento durante esos años, lo cual, les significó una reducción de su economía en menos 1.8 puntos porcentuales. En una situación totalmente opuesta, América Latina de una considerable fortaleza de crecimiento económico de 6.6 por ciento de 1979 vivió la drástica caída, en tan sólo en dos años, que la situó en 0.4 por ciento; en otras palabras, el severo deterioro que experimentó la economía latinoamericana al disminuir al 6.2 puntos porcentuales.

Es durante el periodo 1979-1981 donde se aprecia con mayor claridad la gran volatilidad que acompaña a las economías latinoamericanas, muestra de eso, fue su severa desaceleración dado que sus estructuras productivas, en general, no contaron con los mecanismos macroeconómicos (políticas monetarias o política fiscal) así como sin opciones de donde conseguir el financiamiento requerido para contrarrestar los efectos negativos que resultó del estancamiento económico de países industriales. En suma, si la OCDE disminuyó 1.8 puntos porcentuales la contracción en América Latina fue de 6.2 puntos porcentuales lo cual, sin duda, es un reflejo de las divergencias del sistema económico internacional.

En este orden de ideas, el comportamiento en el largo plazo (1970-1989) de las economías latinoamericanas fue de una caída sostenida en su crecimiento como lo demuestra su la línea de tendencia-color azul punteada-, ver gráfica 3.1. Con base en lo anterior, se afirma que desde el final de la década de 1970 y durante el transcurso del siguiente decenio la región atravesó una situación económica bastante complicada. En 1982 se presentó la primera tasa de crecimiento económico negativa de -0.4 por ciento hasta llegar a su punto más bajo de -2.5 por ciento en 1983, además, al transcurrir la década de 1980 nunca se volvieron a experimentar tasas de crecimiento similares o mayores que las logradas en la década previa.

Ahora bien, otro indicador que se ocupará para demostrar la fragilidad económica de América Latina se ubica entre 1975 y 1980. Es decir, se presentarán estadísticas sobre los altos niveles de deuda externa adquiridos durante esos años, que precisamente se relacionan directamente con las crisis del petróleo de (1973-1974) y (1978-1979). Esas dificultades de los hidrocarburos, cabe señalar, fueron provocadas por conflictos bélicos entre países árabes en medio oriente, que significaron la contracción de la producción de barriles diarios y, por lo tanto, el incremento sostenido de los precios del crudo originados por los Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a nivel internacional.

La primera crisis del petróleo surgió del embargo petrolero de la guerra de Yom Kippur<sup>51</sup> en 1973, en octubre de ese año, la OPEP fijó un precio de referencia de 5,12 dólares después de dos meses, el mismo, terminó en 11.65 dólares; sin embargo, “[...] *en menos de un año el precio de referencia del petróleo registró un incremento de más del 400% [...]*” (CEPAL, 2001, p. 20). Ahora bien, la segunda crisis fechada en junio de 1978 se produjo con “[...] *el derrocamiento del Sha en Irán, el precio de referencia del petróleo se encontraba en doce dólares. La revolución en Irán, y la posterior guerra entre Irak e Irán desatando la fragilidad del sector [...]*” (CEPAL, 2001, p. 24), esto implicó que al cierre de 1979 el precio del barril de petróleo se cotizó en el mercado internacional, por al menos, por 35 dólares.

De ese modo, los sucesos de la década de 1970 provocaron un vasto excedente de dólares obtenidos de los exorbitantes precios de los hidrocarburos de la OPEP que fueron a dar a los bancos privados, principalmente, ubicados en Estados Unidos e Inglaterra. A este respecto, Alicia Bárcena (2014) describe que se dio el “[...] *denominado “reciclaje” hacia los países en desarrollo de la oferta de petrodólares y la búsqueda por parte de los grandes bancos internacionales de nuevos destinos para sus recursos financieros ante la menor demanda de estos en sus países de origen [...]*” (Bárcena, 2014, p. 12).

Para comprobar los párrafos anteriores, se construyó el cuadro 3.1 que evidencia el incremento de los niveles deuda externa adquirida en América Latina. Además, se presentan los datos desglosados de los países que forman el Mercosur y México que sirvan como puntos de comparación. Es preciso explicar lo complicado que es obtener datos estadísticos en series históricas, desde 1970 y 1980, que estén actualizados hasta

---

<sup>51</sup> Conflicto bélico de países árabes liderados por Egipto y Siria para invadir Israel en día 6 de octubre de 1973, que coincidió con el día sagrado del judaísmo.

hoy sobre los niveles de deuda externa en las bases de datos digitales del Banco Mundial o similares. No obstante, se hace uso de los documentos de la CEPAL del año 1981 que rescatan las cifras oficiales, esta institución, alertó a los países latinoamericanas del riesgo que significa mantener altos niveles financiamiento externo como eje nodal de su crecimiento económico (CEPAL, 1980).

Cuadro 3.1. Integrantes del Mercosur, México y América Latina: saldo de deuda externa al fin de cada año (1975-1980), en millones de dólares.

País/Años	Deuda pública		Deuda privada		Deuda total		Variación en %	Composición Privada/pública
	1975	1980	1975	1980	1975	1980	1975-1980	1975-1980
Argentina	3,023	14,460	3,003	13,000	6,026	27,460	355.7	47/53
Brasil	13,618	38,770	7,167	18,517	20,785	57,287	175.6	31/69
Paraguay	188	540	50	328	238	868	264.7	44/56
Uruguay	617	1,170	194	241	811	1,411	74.0	8/92
México	11,533	32,730	5,732	17,323	17,265	50,053	189.9	35/65
<b>América Latina</b>	<b>43,435</b>	<b>128,210</b>	<b>23,876</b>	<b>80,496</b>	<b>67,311</b>	<b>208,706</b>	<b>210.1</b>	<b>40/60</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina 1980 (E/CEPAL/L.250) y Alicia Bárcena (2014).

La deuda pública desembolsada se compone por todas las obligaciones efectivamente giradas por las entidades públicas o garantizadas por ellas, pagaderas a no residentes, en moneda extranjera, con plazo de vencimiento original prorrogado superior a un año.

b Estimada como la diferencia entre la deuda pública y la deuda total

La utilización del financiamiento externo fue una práctica generalizada en América Latina, dado que, fue una moneda de dos caras, por un lado, estuvo involucrado el sector privado y, por el otro, los gobiernos nacionales. Es decir, que pedir préstamos a los bancos privados de los países industriales como Los Estados Unidos e Inglaterra fue una práctica extensiva. Al final de 1975 la deuda externa en términos absolutos de América Latina debía fue de 67, 706 millones de dólares que aumentó a 208, 706 millones de dólares en 1980, lo que significó que su deuda con privados extranjeros creciera en cinco años a una tasa de 210.1 por ciento. A lo largo de 1975 y 1980 la contratación de ese pasivo financiero se formó en una proporción de un 40 por ciento del sector privado y, el restante, 60 por ciento corrió a cargo de los gobiernos de cada país, ver cuadro 3.1.

La tendencia general del financiamiento externo tuvo como destino el Gobierno. En este punto, se destaca la dinámica de Brasil y México que adquirieron el 69 y 65 por ciento del total de la deuda externa, los cuales superan al promedio general de América Latina de 60 por ciento. Esta situación ocurrió porque estas economías optaron por un

proceso de industrialización temprana gracias a sus modelos nacionales desarrollistas que encontraron en el financiamiento externo su principal motor de crecimiento económico.

El caso argentino no se distanció de las dos economías más grandes con el 53 por ciento. Paraguay fue el país que se comportó más similar a la tendencia de la región con una deuda pública de alrededor del 56 por ciento del total de la deuda externa. Finalmente, Uruguay es el país con mayor endeudamiento público en relación con el total de la deuda externa, sólo por detrás de Panamá de 104 por ciento, con un 92 por ciento, lo cual, lo vuelve la nación con la mejor deuda privada adquirida de 1975-1980 de los países que formarían un bloque económico en 1991. Sin embargo, se aprecia que el eje, argentino-brasileño, integrador del Mercosur se endeudó con 84, 747 millones de dólares, la composición del saldo deudor fue del 32 por ciento argentino y el 67 por ciento brasileño.

Lo negativo de sustentar el crecimiento de las economías latinoamericanas en los préstamos bancarios de entidades privadas extranjeras fue pactar sus contratos a tasas de interés real variable, es decir, que los dueños de los capitales tenían amplia libertad de responder a choques macroeconómicos internacionales a su favor; de forma tal, que se les garantizará una rentabilidad sus préstamos, con base en la libertad de incrementar los niveles de interés de los préstamos, aún que existiera una contracción económica generalizada. En este sentido, Bárcena menciona que la vulnerabilidad externa se debió:

*“[...] al alza progresiva desde 1978 de las tasas de interés internacionales, que se vio intensificada en octubre de 1979 a raíz de las medidas de política de control monetario y del crédito adoptadas por la Reserva Federal de los Estados Unidos para hacer frente a la inflación, las que agudizaron el alza de la carga del servicio de la deuda (...) [esto impactó] el alza de la deuda externa [de América Latina] como proporción del ingreso nacional bruto de un 22,6% en 1975 a un 35,3% en 1981, año previo a la eclosión de la crisis, se destaca el progresivo deterioro del perfil de la región [...]”*  
(Bárcena, 2014, p. 14).

A manera de cierre de este subapartado, queda evidenciado que el énfasis y las razones de las complicaciones económicas que enfrentó América Latina durante la década de 1980, sin duda, fueron las consecuencias de la desestabilización y el estancamiento del sistema económico internacional de la postguerra de la década previa.

En este sentido, no se niega que la crisis de la deuda externa impactó el dinamismo económico de la región en la década de 1980, muestra de ello, es la baja tasa de crecimiento del PIB durante esos años que fue de 2.1 por ciento; es indudable la contracción en ese coeficiente si lo comparamos con la tendencia de crecimiento que experimentó América Latina entre 1960 y 1980 de 5.8 por ciento en promedio.

En los países de Mercosur, ocurrió la misma tendencia a la baja durante la década de 1980 en comparación con los 20 años previos en sus tasas de crecimiento. Brasil creció a razón de 3.0 por ciento cuando lo venía haciendo en un promedio de 7.3 por ciento, Argentina tuvo un decremento de -0.3 por ciento cuando 20 años antes promediaba 3.4 por ciento, Uruguay promedio un dinamismo de 0.7 por ciento en el decenio de 1980 cuando crecía a 2.2 por ciento y, por último, Paraguay creció 4.9 por ciento-nación más favorecida-, sin embargo, el promedio de 20 años previos fue 7.1 por ciento.

Ante la crisis de la deuda externa<sup>52</sup> que azotó las costas del Río de la Plata, a partir de 1980, surgieron las primeras pinceladas de políticas nacionales orientadas a la complementación económica y la armonización de los sistemas productivos de Argentina y Brasil, que se replantearon su carácter de líderes subregionales sudamericanos. La construcción del protagonismo regional compartido de Argentina, a partir de 1983, y Brasil, posterior a 1985, partió del regreso de los sistemas democráticos a los gobiernos que requirió, sí o sí, eliminar por sus recíprocas inquietudes bélicas que, en general, logró constituir una nueva etapa distinguida por la inédita armonización político-económica.

En esos años, la región del Río de la Plata, se mostró un fortalecimiento del grado de autonomía en la conducción su política nacional, sin duda el mayor entendimiento entre Argentina y Brasil contribuyó “[...] *en alguna medida para mejorar las condiciones en que los países de la región enfrentaron el problema de deuda, que estaba también presente entre de las principales estrategias de política exterior* [...]” (Campbell, et al., 2000, p. 37).

Ahora bien, existe un amplio consenso de que la crisis de la deuda en la década de 1980 comenzó, en el año 1982, cuando la economía mexicana incumplió con los pagos

---

<sup>52</sup> Para un mayor entendimiento y profundización sobre el tema se recomienda consultar un texto actualizado de Ocampo, J. (2014) La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago de Chile

de la deuda y la dificultad de acceder a nuevos créditos (Vigevani, 2005), en específico, “[...] *en 1986, con la crisis del petróleo, que cortó espectacularmente gran parte de la principal fuente de divisas y de ingresos fiscales en México [...]*” (Moreno-Brid & Ros, 2004, p. 47). Sin embargo, estas características negativas de la economía mexicana fueron un panorama que se replicó en todas las economías en América Latina.

En general durante toda esa década se dejaron de lado las acciones a favor del desarrollo económico por parte de las políticas públicas y de la producción teórica sobre el tema, porque en el consenso regional se dejó de pensar en atrasos sociales y productivos. A este respecto Ricardo Bielschowsky (1998) argumentó

*“[...] el reajuste recesivo llevó a una voluminosa producción de exportación primaria destinadas al pago de la deuda y una interrupción en las importaciones, así los choques inflacionarios de la desvalorización cambiaria provocaron un estado mega inflacionario y, junto con la recesión, produjeron efectos negativos sobre las finanzas del sector público a causa de la deuda externa [...]*” (Bielschowsky, 1998, p. 49).

Aquí, es pertinente retomar la clasificación de las etapas de la globalización económica propuesta por la CEPAL (2001), que sostiene que desde 1980 hasta la actualidad nos encontramos inmersos en la tercera fase de la globalización económica que se caracteriza por generalizar “[...] *el libre comercio, creciente presencia de empresas transnacionales, la expansión y considerable movilidad de los capitales, y una notable tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo económico [...]*” (CEPAL, 2002, p.19). Por su parte, Mercedes Botto argumenta que, desde finales de la década de 1980, “[...] *surgió un nuevo contexto del capitalismo globalizado donde las empresas transnacionales y los mercados financieros no aparecen sólo como importantes, sino como los principales jugadores del nuevo orden global capitalista [...]*” (Botto, 2019, p. 58).

Es interesante señalar que, el principal promotor de la globalización económica han sido las revoluciones tecnológicas gracias a que han reducido los costos del transporte, de la información y las comunicaciones. Así, se construyó un nuevo funcionamiento económico internacional que gradualmente debilitó las políticas nacionales de los países latinoamericanos. La principal afectación a causa de la tercera



fase de globalización es la desregulación de la movilidad de capital. Que significó “[...] *fomentar reglas cómodas que permitieron a los países más avanzados construir versiones del capitalismo en torno a criterios de institucionalización del mundo empresarial, mercados de trabajo, regímenes impositivos, relaciones gobierno-empresa y reorganizar el Estado de Bienestar [...]*” (Rodrik, 2012, p. 94).

Por lo tanto, al menos en lo referente con América Latina, la década de 1980 representó la caja de Petri en el que se cultivaron los cambios en la estructura política internacional, una transformación cualitativa, y el despegue de las asimetrías en las variables económicas (flujos de inversión de sistemas financieros abrumantes o el comercio de manufacturas de alto contenido tecnológico por mencionar algunos), evolución cuantitativa, que hasta nuestros días pone como ganadores a los países desarrollados en el sistema internacional. Esos fueron los antecedentes que incidieron para que en la década de 1990 se viviera la euforia de la liberalización del capital y el libre mercado, promoviendo poco a poco que los gobiernos nacionales estandarizaran sus modelos de crecimiento económico edificando un nuevo orden mundial. Que de acuerdo con Aldo Ferrer (2007) es la máxima expresión:

*“[...] dominante de la teoría de las expectativas racionales, según la cual los actores económicos anticipan e inhiben las decisiones del Estado que pretenden interferir en el funcionamiento de los mercados. Esta imagen fundamentalista de la globalización responde a los intereses de los países y los actores económicos que ejercen posiciones dominantes en el orden global (Ferrer, 2007, p. 33).*

Ante este cuadro generar, ante las complicaciones de los años de 1980 es que surge la iniciativa argentina por lograr un acercamiento con el socio económico más grande de América Latina, como era Brasil. Dicha estrategia fue pensada por el Canciller Dante Caputo y su subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales, Oscar Jorge Romo, ambos funcionarios pertenecieron al nuevo gobierno democrático argentino del presidente Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989). Así, desde diciembre de 1983” [...] *la prioridad de la política exterior argentina era el procurar construir un espacio económico regional (...) pero al mismo tiempo era fundamentalmente importante por razones políticas el acercamiento con Brasil [...]*” (Romero, 1988 [1986]). Por lo tanto, se puede afirmar que el gobierno de Alfonsín dio el primer paso que fue bien acogido por Brasil, que a la postre creó el espacio regional del Mercosur.

### 3.1.2 Acercamiento productivo argentino-brasileño el regionalismo de 1985 a 1990

Se requirió mostrar las características regionales e internacionales que permiten comprender por qué la cooperación argentino-brasileña fue un hito latinoamericano que coadyuvó a una estrategia integracionista al sur del continente americano. El inicio de la década de 1980, aún con gobiernos militares, ambos países dieron algunos avances en sus relaciones bilaterales, en el campo político (después de la guerra de las Malvinas 1982, por ejemplo, Brasil se encargó de las negociaciones argentinas con el Reino Unido) y el plano comercial. Argentina comenzaba a ver “[...] *las posibilidades de romper con el mito anterior de antagonismo y avanzar así en la búsqueda de nuevos campos de cooperación política y estratégica, crecieron bastante, dando lugar a nueva etapa de relaciones bilaterales* “[...]” (Campbell, et al., 2000, p. 34).

De acuerdo con Francisco Rojas, “[...] *las democratizaciones en Argentina, [posterior a 1983], y en Brasil, [negociada a partir de 1985 y consolidada en 1989], abrieron espacios del diálogo político y un nuevo tipo de liderazgo civil en materia de defensa y seguridad internacional [...]*” (Rojas, 2003, p. 187). El primer gran avance entre ambos países se dio en febrero de 1985, “[...] *el presidente Alfonsín [argentino] y el presidente electo Tancredo Neves [quien no logró asumir la presidencia porque murió], firmaron el acuerdo para la verificación mutua en materias nucleares [...]*” (Tibiletti & Martínez, 2009, p. 227).

En este orden de ideas, a la llegada de José Sarney (en abril de 1985 tras la muerte de Tancredo Neves), a la presidencia de Brasil, se vivió un vigoroso refuerzo en el pensamiento latinoamericanista, particularmente fuerte en el Itamaraty<sup>53</sup>. “[...] *El gobierno brasileño concebía un proceso de proximidad política con Argentina, que se transformó en uno de los principales propulsores del proceso de integración en Sudamérica [...]*” (Campbell, et al., 2000, p. 49).

Al finalizar los regímenes políticos antidemocráticos en Argentina y Brasil se disipó, por completo, las rivalidades militares que caracterizaron su relación de proximidad desde de 1964. Bajo esta oleada de reconciliación argentino-brasileño, en noviembre de 1985, los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron la Declaración de Iguazú, cooperación pacífica en el campo de la energía nuclear. Este acuerdo fue el primero de

---

<sup>53</sup> O también llamado el Palacio de los Arcos es el nombre que recibe la sede oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores en la capital de Brasilia, Brasil.

una oleada de pactos en pro de la disolución del antagonismo nuclear entre las naciones que inició en 1985 hasta el año 2008<sup>54</sup>. Así, “[...] *el proceso de mediación en cuestiones nucleares de las relaciones argentinas-brasileñas es un ejemplo de pacificación regional, referentes, al estudiar la complicada relación de países con aspiraciones nucleares, como el caso de las dos Coreas [...]*” (Tibiletti & Martínez, 2009, p. 227).

No obstante, los esfuerzos por la desnuclearización militar en la región comenzaron con la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, también conocido como Tratado de Tlatelolco, que creó en 1967 la primera zona libre de armas nucleares en una región densamente poblada, así como el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL, 2019). Los cinco presidentes que inicialmente suscribieron el Tratado de Tlatelolco<sup>55</sup> fueron Adolfo López Mateos, de quién surgió la iniciativa (México), Víctor Paz Estenssoro (Bolivia), Joao Goulart (Brasil), Jorge Alessandri (Chile) y Carlos Arosemena (Ecuador).

Una vez afianzados los acuerdos nucleares de noviembre de 1985, ambos países comenzaron el diálogo en temas relacionados con la integración económica, el crecimiento del comercio bilateral, la armonización de sus sectores industriales, la infraestructura compartida, las comunicaciones, en la ciencia y la tecnología dirigidos por los Gobiernos. Empero, siguiendo a Tullo Vigevani, es crucial entender que existe una:

*“[...] estrecha relación entre la integración económica y la integración política, la primera no puede consolidarse sin la segunda; y aún más determinante en la integración, es movilizar la opinión de medios de comunicación, grupos económicos, universidades y profesionales de forma que se creen las condiciones para una estructura estatal y, por tanto, una semilla de unión política [...]*” (Vigevani, 2005, p. 63).

A este respecto, en 1985 los representantes de gobiernos argentino-brasileños lograron la convergencia de los intereses de actores sociales-empresarios, sindicatos y sociedad civil, para avanzar en la creación de la Comisión Mixta de Alto Nivel para la

---

<sup>54</sup> Para profundizar en el tema se recomienda leer a Castro, Gustavo. “Acuerdos y acciones en la relación argentino-brasileño en asuntos estratégicos”. El autor ha realizado esta reseña en el marco de un proyecto conjunto con la UNESP y UNICAMP sobre las relaciones en el área de defensa entre Argentina y Brasil.

<sup>55</sup> Se recomienda consultar <http://www.opanal.org/historia/> con la finalidad de profundizar en el tema de las reuniones en materia de energía nuclear con fines no bélicos en América Latina.

Cooperación e Integración Bilateral, ratificando el horizonte de una nueva etapa. Al margen del avance de política interna, se estableció en la Comisión Bilateral cuatro subdivisiones: a) Economía y Comercio, b) Transporte y Comunicaciones, c) Ciencia y Tecnología y d) Energía; un plazo de 130 días para entregar las primeras conclusiones.

Así en julio de 1986, después de meses de consultas internas, con una veintena de encuentros bilaterales de nivel técnico y tres sesiones plenarias, ambos presidentes firmaron en Buenos Aires, bajo el “[...] lema *“Crecer Juntos”* el Acta para la Integración Argentino Brasileña, inició jurídico del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICEAB) [...]” (Campbell, et al., 2000, p. 51). La firma del nuevo acuerdo argentino-brasileño, en palabras del propio presidente Sarney, significó “[...] el mejor momento de nuestra relación que se debe a la coincidencia muy feliz de que en ambos, y casi al mismo tiempo, se restauró la democracia [...]” (La Nación, 27/7/1986).

Al iniciar el PICEAB se establecieron 12 protocolos sectoriales, de 1985 a 1989 se ampliaron a 24, que serían la base de la resolución en específico de problemas productivos que guiarán la integración argentina-brasileña. Bajo este esquema, en 1986, se firmó el Acta de Amistad Argentina Brasileña: Democracia, Paz y Desarrollo, poniendo énfasis en la voluntad política de lograr el éxito del PICEAB (Lucángeli, 1994).

Cuadro 3.2 Contenido de los Protocolos del PICEAB (1986-1989)

N°1: Maquinaria y herramientas	N°9: Biotecnología	N°17: Cooperación nuclear
N°2: Trigo	N°11: Emergencias nucleares y radiológicas	N°21: Industria automotriz
N°3: Complementación de abastecimiento alimenticio	N°12: Aeronáutica	N°22: Industria de la alimentación
N°4: Expansión del comercio	N°13: Siderúrgica	

Fuente: Elaboración propia con base en García (1992), Lavagna (1992), Campbell (2000) y Vigevani (2005).

Bajo este esquema, el objetivo del PICEAB “[...] fue proporcionar un espacio económico común, por medio de la apertura selectiva de los respectivos mercados y el estímulo a la complementación en sectores económicos específicos de los dos países [...]” (Vigevani, 2005, p. 90). Los principales avances se dieron en los protocolos de bienes de capital (N°1), agro alimentos (N°3) e industria automotriz (N°21) (Porta, 1991). Los protocolos se agruparon, de la siguiente forma, seis relacionados con sectores

productivos, seis ligados a la promoción del comercio, cuatro se relacionaban con los temas de ciencia y tecnología, cuatro referidos al desarrollo de infraestructura conjunta y, los restantes, cuatro tenían que ver con temas diversos. A continuación, el cuadro 3.2 detalla la lista de los protocolos (García, 1992; Lavagna, 1992; Campbell, et al., 2000)

Las negociaciones del total de los protocolos tenían de fondo el objetivo en cada país el de construir un esquema de “[...] *especialización intrasectorial de un comercio equilibrado, reflejando explícitamente no sólo una pretensión de obtener divisas como cualquier tipo de comercio interindustrial entre países, sino repartir solidariamente el valor agregado creado de forma conjunto [...]*” (Bruno, 1987). Lo anterior, partió de reconocer la asimetría histórica en las económicas y de las estructuras productivas entre argentinos y brasileños. Brasil tradicionalmente, “[...] *más industrialista y proteccionista de su mercado interno. Argentina, en cambio, se ocupó relativamente más de las cuestiones de la distribución del ingreso que, de la inversión en la infraestructura, las industrias básicas y la integración territorial [...]*” (Ferrer, 1995, p. 824).

Las negociaciones diplomáticas del PICEAB dirigidas por los gobiernos, empresarios y sociedad civil, se guiaron bajo los principios de: i) gradualidad, que consistió en avanzar las negociaciones de los protocolos por etapas que permitiera evaluar sus avances, ii) realismo, se refería a la acertada selección y la preocupación de que ambos países se adaptaran a las nuevas condiciones de competencia, iii) simetría, en las políticas nacionales con el fin de hacer al PICEAB factible y posible, iv) equilibrio, que permitiera estimular el intercambio entre sectores, v) flexibilidad, que permitiera ajustar el alcance, ritmo y objetivos de los protocolos, vi) tratamiento presencial, frente a países terceros que actuaran como competidores y, por último, pero sobre todo, vii) participación del sector privado empresarial (García, 1992; Vigevani, 2005; Álvarez, 2011; Campbell, 2000).

En ese contexto de convergencia productiva argentino-brasileña se suscribe el segundo convenio que buscaba potencializar la convergencia de sus estructuras industriales, llamado el Tratado de la Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD) firmado en noviembre de 1988. El TICD planteó que en un lapso de 10 años se construyera un espacio económico común que disminuyera los aranceles necesarios con tal de incrementar los flujos comerciales bilaterales. Sin duda, se buscaba el libre tránsito de bienes y servicios, pero el mayor interés, se concentró en la posible convergencia entre las políticas macroeconómicas de Argentina y Brasil. El nuevo tratado estableció los mecanismos y plazos requeridos en la construcción de una Unión Aduanera, Barbosa

(1991) argumentaba que, esa idea estaba ligada a lograr armonizar y disminuir las asimetrías de las economías que suscribió en 1988.

### **3.1.3 La década de 1980, más allá de lo económico no fue tan perdida: El acercamiento de Argentina y Brasil en el contexto político sudamericano**

La relación de Argentina y Brasil tuvo la fortaleza de superar los acuerdos económicos, productivos y sectoriales, con la cual, logró unificar los esfuerzos por aumentar los niveles de autonomía política y hacer frente como región al sistema internacional. En este sentido, al iniciar la década de 1980, aún con sus gobiernos militares, se dieron acercamientos políticos en sus relaciones bilaterales, en lo referente a la Guerra de las Malvinas de 1982, Brasil, apoyó y se encargó de las negociaciones de Argentina con el Reino Unido.

De forma simultánea a las dificultades económicas, durante esos años, América Latina sufrió una compulsa oleada de conflictos sociales y, poco a poco, el regreso de la democracia en varios de sus países. Bajo este contexto, el Grupo de Contadora<sup>56</sup>, se creó en 1983, que propició el diálogo y los esfuerzos institucionales por buscar la negociación en los gobiernos centroamericanos en busca de la Paz, hasta llegar a la firma del Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, en Esquipulas, Guatemala, en 1987 (Páez, 1998). Dos años después del Grupo de Contadora, se originó al Grupo de Apoyo a Contadora, por incitativa de Argentina y Brasil en apoyo con Perú y Uruguay, países de reciente redemocratización en Sudamérica.

La mediación Centroamérica de los grupos de Contadora y de Apoyo a Contadora, se adquirió la experiencia en la solución de conflictos por medio del diálogo y la concertación, “[...] conformaron el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política Latinoamericano, creado el Grupo de Río (1986), hoy conocida como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC<sup>57</sup> [...]” (CELAC, 2020).

En mayo de 1984, Argentina promovió, junto con Brasil, Colombia y México, una reunión de cancilleres y ministros de Economía de los países más endeudados, con el objeto de adoptar medidas en sus políticas financieras y comerciales de América Latina

---

<sup>56</sup> Formado por Colombia, México, Panamá y Venezuela se convirtieron en un bloque frente a la intervención militar extra regional.

<sup>57</sup> La página oficial de CELA tiene una basta información sobre su historia y acontecimientos más relevantes desde su fundación. Está información es de libre acceso consultando la siguiente dirección: <http://s017.sela.org/celac/quienes-somos/antecedentes/>

ante el sistema internacional (La Nación, 1984). Es decir, se propuso adoptar como bloque latinoamericano un frente ante los problemas económicos de la década de 1980, en una reunión en junio de 1984 en Cartagena de Indias, Colombia, con los 11 países que reunían el 80 por ciento de la deuda. La idea central en la reunión fue hecha por el canciller Dante Caputo, quien criticó [...] *duramente las recetas recesivas adoptadas por los países desarrollados y los organismos de créditos, e instó a la integración latinoamericana como una salida al problema de la deuda externa [...]* (Caputo, 1984, p. 2).

En todos ejemplos se promulgaron por aumentar el nivel de negociación de los países sudamericanos sumando sus voluntades políticas en la búsqueda de solucionar problemas comunes, es en este punto, donde se exaltó la relación estratégica de Argentina y Brasil como, afirma Celso Lafer “[...] *el entendimiento entre Sarney y Alfonsín, de una interacción de amplia coordinación entre las políticas nacionales y externas [...]*” (Lafer, 1997, p. 251). Se demuestra, así, que la importancia de la articulación de estos países ha repercutido más allá de sus fronteras nacionales proyectándose como actores determinados a garantizar la seguridad y la autonomía regional durante el segundo lustro de los años de 1980. Estos elementos dan relevancia a reconstruir un análisis histórico de la convergencia política Sudamérica. Empero, la hegemonía norteamericana reaccionó con gran interés a la articulación de las dos economías y sistemas políticos de la región.

De acuerdo con Campbell, Rozemberg y Svarman, al margen de los discursos políticos nacionales, la mera posibilidad del “[...] *proceso de aproximación de los países sudamericanos podría ser en algún momento un eventual club de deudores, o intentase convertirse en un grupo de presión de reivindicaciones del tipo revolucionario, lo cual inquietó a los Estados Unidos [...]*” (Campbell, et al., 2000, p. 55).

El argumento más utilizado por Los Estados Unidos que justificaba su presencia en la región, durante la década de 1980, fue el de garantizar el cumplimiento de los pagos a los bancos norteamericanos. Bajo esta consigna, se crearon los programas destinados a renegociar y reestructurar la deuda externa, tales como el Plan Baker y el Plan Brady<sup>58</sup>, que buscaron garantizar los pagos latinoamericanos a sus acreedores extranjeros

---

<sup>58</sup> Se recomienda hacer la lectura de Bustillo I. Velloso H. (2014) De bonos Brady a bonos globales: el acceso de América Latina y el Caribe a los mercados internacionales desde la década de 1980, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile

La lectura del pasado es clave en la cooperación entre Argentina y Brasil, durante la década de 1980, fundada en un sentimiento de reconciliación política y una ventana de posibilidades para armonizar su sector industrial que sirviera como el corazón de un bloque regional. Esas fueron las especificidades que imperaron en las costas del Río de la Plata a partir de 1985, que permitió crear la estrategia compartida de argentinos y brasileños de establecer una integración regional que les permitirá enfrentar el siglo XXI.

La coordinación de argentinos y brasileños con miras a una complementariedad productiva y, recíproco apoyo, económico entre 1985 y 1990 resultaron ser la reconciliación entre los dos grandes de Sudamérica. Por lo tanto, la década de 1980 son los años de inflexión en la relación histórica argentino-brasileña que, puso fin a la desconfianza y, potencializó la relación bilateral con miras a reclamar su posición en el sistema internacional con base en el bloque económico del MERCOSUR.

Se puede inferir, entonces, que la Década Pérdida de 1980 en América Latina, no sólo significó afectaciones a causa del incumplimiento del pago de la deuda externa e impactos negativos en las economías nacionales. Una mirada más fina permite indagar evidencia que rescaté la grandeza de la región durante esos años que superé lo económico, aclarando que no se pretende incurrir en la negación económica. Más bien, se busca robustecer el análisis del proceso de regionalismo que originó el Mercosur realizando un análisis multidisciplinario. A partir de la cooperación y convergencia de los gobiernos argentino-brasileño quienes guiaron la integración de las costas del Río de la Plata.

### **3.2. La implementación de la apertura económica en el proceso de regionalismo del Mercosur, en la década de 1990**

Se distingue que el acercamiento de Alfonsín-Sarney en cuanto a las políticas sectoriales en las áreas de bienes de capital y el desarrollo tecnológico eran visto como instrumentos fundamentales para la integración, además, de la convergencia en las políticas nacionales de desarrollo y el equilibrio comercial. No obstante, a partir de 1990, “[...] *el acuerdo Menem-Collor aceleró el proceso mediante la liberación automática de todo el universo arancelario. Sin embargo, los acuerdos sectoriales perdieron poco a poco su relevancia estratégica e instrumental [...]*” (Ferrer, 1995, p. 829).

#### **3.2.1 Contexto internacional de la globalización económica: un nuevo orden internacional bajo la incertidumbre constante**



El contexto internacional, de 1990 en adelante, consolidó la globalización económica dirigida por el binomio Reagan-Thatcher, consistió en optar por la operación del mercado amparado en el Consenso de Washington se “[...] creía en un excesivo optimismo en lo que podrías lograr los mercados por sí mismos con una visión sobria de la capacidad de los gobiernos de actuar de forma socialmente [...]” (Rodrik, 2012, p. 97).

El nuevo sistema económico requirió reformas estructurales, es decir, políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, como parte de la estrategia del neoliberalismo económico. El llamado Consenso de Washington se debe a John Williamson (Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas<sup>59</sup>); entrada la década de 1990. Es decir, el documento “[...] contiene los diez temas de política económica que, según el autor Williamson, Washington daba como correctos [...]” (Serrano, 2000, p. 31).

El listado de reformas a realizar son: i) disciplina presupuestaria, ii) cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras), iii) reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados, iv) liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés, v) búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos, vi) liberalización comercial, vii) apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas, viii) privatizaciones, ix) desregulaciones y x) garantía de los derechos de propiedad.

Pero al final, no fue del todo replicable la dinámica económica homogeneizadora de las políticas neoliberales sembradas en el Consenso de Washington, ya que, no tardó en desilusionar y hacer evidentes las fragilidades del sistema. En 1994 comenzó la oleada de crisis financieras a causa de la excesiva liberalización del mercado financiero con la fuga de capitales, en particular, por la laxa regulación en los países en vías de desarrollo.

La serie crisis inicia con el efecto Tequila (México, 1994) le siguieron la crisis de los Tigres asiáticos (Asia, 1997), el efecto Vodka (Rusia, 1998) y el efecto Samba (Brasil, 1998). Posteriormente en el primer decenio del siglo XXI, persistían este tipo de dificultades económicas a causa de la desregulación del mercado de capitales con el efecto Tango (Argentina, 2001) y en Turquía en el mismo año. Al respecto, se reconoce que:

---

<sup>59</sup> Escrito reproducido íntegramente en GUITIÁN, M. MUNS, J. (ed.) op.cit. 67-79.

*“[...] la Globalización económica constituye un sistema de redes que organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, mercado de capitales, la movilidad de personas y la circulación de información. Es, asimismo, el espacio del ejercicio del poder en el cual las potencias dominantes establecen, en cada período histórico, las reglas del juego que articulan al sistema global [...]”*  
(Ferrer, 2007, p. 31).

Ejemplo de ello, ha sido sin duda, la ingobernabilidad y la desregulación del mercado de capitales que se volvería una constante de la globalización económica que se potencializó a partir de 1990 hasta la actualidad. La globalización posee una fuerte tendencia a privatizar los beneficios y externalizar socialmente los efectos negativos originados por su forma de operación a nivel internacional.

Los beneficios son el incremento en los flujos comerciales, la internacionalización de la producción, la liberalización del mercado de capitales, el avance tecnológico concentrado en las empresas transnacionales dirigidas desde países desarrollados; los efectos negativos, perturban en mayor medida a los países en vías de desarrollo con crisis económicas recurrentes, el debilitamiento de políticas nacionales y limitan la acción del Estado. Además, existen afectaciones directas en el bienestar del tejido social y fuertes restricciones a la libre movilidad del factor trabajo; estos últimos costos asociados a la globalización no distinguen diferencias entre un país desarrollado o en desarrollo.

Se planteó en la globalización económica de finales del siglo XX que, serían condiciones para su funcionamiento, la internacionalización de la producción y la liberalización del capital serían funcionales al incremento de los flujos comerciales y a una mayor dinámica en las inversiones a nivel mundial. Así, estos instrumentos se volvieron los mecanismos del proceso de globalización económica, que ha logrado articular economías nacionales e integrar los mercados de bienes y/o servicios además de concederle mayor relevancia al mercado de capitales a nivel mundial.

### **3.2.2 Construcción del Mercosur bajo la dinámica del libre mercado en la década de 1990**

La inercia del acercamiento económico-productivo de Argentina y Brasil de 1986 a 1988, permeó las primeras estrategias de integración bilateral, ya en tiempos, de los nuevos presidentes electos Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Melo. Bajo la

premisa de lograr construir un espacio económico común, idea nodal del Tratado de la Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD, 1988), en julio de 1990 se firmó una nueva Acta de Buenos Aires que proponía crear un Mercado Común entre los dos países con un plazo final al 31 de diciembre de 1994 (De Almeida, 1993).

Continuar en la búsqueda de un área económica conjunta abrió la posibilidad de adherir a nuevos Estados en la cruzada por el fortalecimiento de un bloque en las costas del Río de la Plata. Aquí toman sentido las relaciones bilaterales previas de Uruguay y Paraguay con Argentina y Brasil a partir de 1990. Se destaca la participación de Chile en las primeras negociaciones por construir dicha área de libre comercio sudamericano.

De ese modo el 20 de diciembre de 1990 se firmó El Acuerdo de Complementación Económico<sup>60</sup> (ACE) entre Argentina y Brasil que continuaba profundizar la integración comercial con base en los acuerdos preexistentes de 1986. Se pretendió una integración sectorial, la eliminación de barreras arancelarias, la mutua cooperación tecnológica y comercial, evitar desequilibrios de mercados y posibles daños a la industria. El acuerdo de 1990 suscribió a los productos pesqueros, alimentos industrializados, los bienes de capital, el sector automotor y los bienes destinados a las centrales nucleares. Se efectuó una división normativa en cuanto al ámbito de aplicación, normas de origen, papel del sector público y administración del régimen, al establecer procedimientos para cada sector.

El nuevo ACE<sup>61</sup> representaba la dinamización de su proceso de regionalismo entre los dos vecinos históricos, empero, esta formalización bilateral significó en sus vecinos la inquietud de pertenecer a dicho bloque económico. En este sentido, el mismo año representantes de Paraguay y Uruguay buscaron entablar conversaciones a las disposiciones políticas-económicas necesarias para solicitar formalmente su

---

<sup>60</sup> Este Acuerdo se dividió de una forma estructurada y tuvo especial cuidado con los productos sensibles en cada uno de los países miembros, es así como el sector automotor, los productos alimenticios y los bienes destinados a las industrias nucleares tuvieron anexos especiales que parametrizan su manejo dentro del Acuerdo. Actualmente esta negociación cuenta con 42 protocolos adicionales los cuales en su mayoría han definido nuevas interpretaciones jurídicas, inclusión de productos, cambio de régimen hacia algunos productos y actualización en los criterios para calcular el contenido regional de los bienes de la industria automotriz. El último protocolo es el número 42 del 26 de junio del 2015. <https://www.legiscomex.com/BancoConocimiento/A/argentina-acuerdos-internacionales-ace-14-brasil/argentina-acuerdos-internacionales-ace-14-brasil.asp>

<sup>61</sup> Para referencias en cuanto a los particulares objetivos y características del ACE revisar: <https://www.legiscomex.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/Acuerdo-Bra-Arg-ACE14H.pdf>

incorporación. Esta nueva requisición por parte de los vecinos regionales implicó replantear la construcción de una iniciativa cuatripartita con un mercado común.

Ya en 1990 existía pleno intercambio comercial de Uruguay con Argentina y Brasil. De acuerdo con Vigevani, la existencia de previos acuerdos bilaterales uruguayos, en la zona sur, sirvieron para que los gobiernos Menem y Collor “[...] *acelerarán las estrategias de liberalización económica, de apertura comercial, estabilización macroeconómica y de combate a la hiperinflación que sirvieran como elementos de conexión entre las tres economías que apuntaban a la conformación de un bloque [...]*” (Vigevani, 2005, p. 93).

Con Uruguay, existían acuerdos bilaterales firmados de alcance parcial, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Convenio Argentino-Uruguayo de Complementación Económica (Cause), de 1974, y el Protocolo de Expansión del Comercio entre Brasil y Uruguay (DEC), 1975 (Camargo, 2000, p. 170).

Quizá la relación más sensible que argentinos y brasileños compartían desde el siglo XI fue con Paraguay. El primer antecedente compartido fue la llamada Guerra Grande, conocida así por los paraguayos de 1864 a 1870 [ver capítulo 2], el segundo, punto de conexión determinante en lo económico y, sobre todo, en lo político fue durante la década de 1970 con el acuerdo Trilateral de recursos hídricos de las represas de Iguazú.

En 1990, con apoyo en el Acta de Buenos Aires, se dieron las condiciones políticas-económicas que iniciaron las negociaciones argentino-brasileñas con Uruguay y Chile. Al respecto Briceño-Ruiz señala que Uruguay propuso suscribir un acuerdo internacional en la “[...] *reunión de Cancilleres y Ministros de Economía de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, en agosto de 1990. Paraguay fue invitado al grupo regional: por su parte Chile presentó una contra propuesta de asociación comercial [...]*” (Briceño-Ruiz, 2007, p. 356). Sin embargo, finalmente Chile no formó parte del bloque regional ya que existían fuertes asimetrías arancelarias, en “[...] *Chile tenía un arancel único y exclusivo del 11 por ciento, en comparación con el resto de los participantes, por ejemplo, Argentina y Brasil tenían impuestos a las importaciones cercanos al 40 por ciento [...]*” (Da Almeida, 2002, p. 5), quedando completamente fuera Chile.

En sintonía con los procesos de democratización del sur, Paraguay defiende su reivindicación constitucional, junto con las fuerzas apoyadas por el pueblo, en febrero de 1989, derrocaron al dictador Alfredo Stroessner, resultando nuevo jefe de Estado, el

general Andrés Rodríguez, a este último, “[...] *le interesaba participar en la nueva formación económica regional de sus antiguos adversarios de la Guerra Grande-Argentina, Brasil y Uruguay-, sobre todo, quería garantizar su democracia de principios de 1990 [...]*” (Costa e Silva, 2000, p. 106).

Al alinearse los modelos democráticos e intenciones económicas-comerciales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay es que brota la semilla que originó la firma del “Tratado de Asunción”, el 26 de marzo de 1991 en la capital paraguaya, por los presidentes Andrés Rodríguez (Paraguay), Carlos Menem (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil) y Luis Alberto Lacalle (Uruguay). Originado el Mercado Común del Sur (Mercosur) definiendo los instrumentos requeridos para cumplir con sus objetivos originales, ver cuadro 3.3.

Se buscó una coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Parte. el objetivo a largo plazo sería el compromiso de los Estados de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes y lograr fortalecer el proceso de integración.<sup>62</sup>

La estructura orgánica y administrativa, es decir, el marco jurídico del Mercosur fundacional correría a cargo de dos órganos básicos. El primero, el Consejo del Mercado Común (CMC) órgano superior al que le correspondía la conducción política y la toma de decisiones que asegurará el cumplimiento de los objetivos y plazo establecidos en el tratado fundacional. Se dictaba que el CMC sería integrado por Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Economía de los estados parte, se reunirían, al menos una vez al año con la participación de los presidentes de los Estados parte; artículo 1 (Mercosur, 1991, p. 6). La presidencia del CMC se rotaría entre Estados miembros, en orden alfabético, cada seis meses.

El segundo órgano administrativo del Mercosur es el Grupo Mercado Común (GMC), que era coordinado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los estados miembros, sus funciones eran: i) velar por el cumplimiento del Tratado, ii) tomar las

---

<sup>62</sup> Página oficial del MERCOSUR tomado del apartado de textos fundacionales, Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común.

[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4054/1/innova.front/textos\\_fundacionales](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4054/1/innova.front/textos_fundacionales)

provisiones necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el CMC, iii) Proponer medidas correctivas tendientes a la aplicación del programa de liberalización comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y la negociación de acuerdos con países terceros y iv) fijar programas de trabajo hacia la constitución del Mercado Común. El GMC es responsable de crear subgrupos de trabajo especializado para las diferentes áreas que promuevan la integración; artículo 12 (Mercosur, 1991, p. 8).

Cuadro 3.3 Tratado de Asunción: Objetivos e instrumentos (1991)

Objetivos	Instrumentos
1) La inserción competitiva de los países miembros en los mercados mundiales	a) Un programa de liberalización comercial, que constituirá en rebajas arancelarias progresiva, lineales y automática, acompañada de la eliminación de restricciones no arancelarias, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con un arancel cero.
2) La promoción de economías de escala	b) La coordinación de las políticas macroeconómicas que se realizarán gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias.
3) La ampliación del comercio y las inversiones	c) La creación de un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los Estados.
	d) La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de la producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

Fuente: Elaboración propia con base en el Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común (<https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>) y Briceño (2007).

Existió un amplio interés en la dinámica de desgravar progresivamente los aranceles, el primer instrumento acordado en el tratado de Asunción. Las reducciones arancelarias se harían con periodos de seis meses a partir del 30 de julio de 1991, se acordó que el margen preferencial promedio iniciara en 47 por ciento, que para diciembre de 1994 se alcanzará el 100 por ciento de la eliminación de los aranceles entre los Estados miembros. Empero, a finales de 1992 el CMC acordó que el nivel arancelario máximo se fijaría en 15 por ciento.

Gente interna al gabinete de gobierno brasileño, como el embajador Marcos Castrioto de Azambuja “[...] señalaba que los argentinos y brasileños pasaron de enemigos a rivales, de rivales a aliados, en nuestros días, de aliados a socios, complementándose en extraordinario trayecto marcado por la continua relevancia recíproca en las relaciones bilaterales [...]” (Castrioto de Azambuja, 1994, p. 65). A

pesar de ello, hubo acciones del gobierno de “[...] *Menem y de las tres administraciones brasileñas sucesoras que se suscitaron a lo largo de la década del noventa (Fernando Collor de Melo [1990-1992], Itamar Franco [1992-1994] y Fernando Henrique Cardoso [1995-2002]) que repercutieron negativamente en la integración [...]*” (Cortés & Creus, 2009, p. 121). Estos acontecimientos responden a la adopción de políticas de apertura económica y comercial, en sintonía con el Consenso de Washington.

A raíz del funcionamiento del sistema económico internacional asociado al crónico debilitamiento político de los intereses nacionales, en países en vías de desarrollados, es que se tomaron las decisiones de integración del embrionario bloque económico del Mercosur. Esta característica representó un punto de quiebre en la relación argentino-brasileña en cuanto a la orientación económica adoptada en cada nación en el transcurso de la década de 1990; del nivel de apego al modelo de desarrollo económico neoliberal o no. Aun con la divergencia ideológica se continuó con la integración que implicaba el MERCOSUR.

En los años de 1990, se gesta una novedosa interconexión los mercados, los procesos de producción y la estandarización productiva que continúa hasta hoy en día con mutaciones. “[...] *Los actores que han adquirido sobre millones de personas, a escala global, son las empresas transnacionales y financieras, inspirado en las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, inimaginables décadas atrás [...]*” (D., 2017, p. 2). De ese modo, la globalización se apoya en las revoluciones tecnológicas a partir de la posguerra.

Así durante la década de 1990 “[...] *se consolida un proceso de hiperglobalización, según Lawrence, es una etapa de integración global profunda, la cual elimina la distinción entre política nacional e internacional [...]*” (Rodrik, 2012, p. 102). El sistema económico internacional, se ratificó, el mercado con base en el Consenso de Washington y la homogeneización de políticas nacionales avaladas por instituciones financieras internacionales.

Las nuevas reformas hicieron que las políticas nacionales estuvieran de acuerdo con las fuerzas del mercado, “[...] *que [fueron] adoptadas ampliamente en décadas recientes, aunque con variaciones, en las economías en desarrollo y en transición orientadas desde las economías centrales de Los Estados Unidos y El Reino Unido [...]*” (Ocampo, 2005, p. 8).

Argentina, por ejemplo, definió una sobreactuación llevando al extremo las desregulaciones y privatizaciones de empresas públicas. Brasil por su parte, actuó con más cautela en las privatizaciones de empresas de servicios, mantuvo el control de empresas locales, en los que consideró sectores estratégicos para el desarrollo productivo nacional, tuvo una política activa de control de cambio y en la salida de capitales. En los casos de Paraguay y Uruguay, al ser las economías más chicas, tomaron un rumbo parecido de apertura indiscriminada dado que sus sectores industriales eran muy prematuros y, en ambos casos, su poder de negociación era reducido a nivel regional e internacional (Botto, 2019).

Por último, cerrando el tema de la constitución orgánica del Mercosur, y de acuerdo con las fechas propuestas en el Tratado de Asunción, en diciembre de 1994 se llevó a cabo la firma del Protocolo de Ouro Preto, en la ciudad brasileña homónima. Ouro Preto, significó un tratado complementario al Tratado de Asunción (1991); por dos cuestiones, la primera, estableció institucionalmente el bloque, y la segunda, proponía la creación del arancel externo común (AEC), como instrumento de protección a la producción regional y dispositivo de discriminación comercial ante países terceros a los Estados parte del Mercosur.

En el Acta fundacional de Ouro Preto, los Estados se comprometen; conscientes de la importancia de los avances alcanzados y de la puesta en funcionamiento de la unión aduanera como etapa para la construcción del mercado común, a crear la estructura institucional del Mercosur con los siguientes órganos: I- El Consejo del Mercado Común (CMC); II- El Grupo Mercado Común (GMC); III- La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM); IV- La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) V- El Foro Consultivo Económico-Social (FCES); VI- La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM); Tratado de Ouro Preto (Mercosur, 1994, p. 2).

En cuanto al establecimiento del Arancel Externo Común del Mercosur, fue aprobado en la VII Reunión del Consejo Mercado Común realizada en Ouro Preto (Decisión 22/94), el 24 de diciembre de 1994, se acuerda que para la creación una unión aduanera del Mercosur se tendría un arancel común del 15 por ciento, sin embargo, existirían industrias y productos exentos de ese porcentaje de impuestos. Así se concretó una unión aduanera imperfecta, dado que, nunca se avanzó en la armonización del código aduanero entre los países participantes, situación que ha permanecido hasta la actualidad.



Sin embargo, en el tema comercial y de reducciones arancelarias no siempre hubo una cordial relación, entre 1995 y 1997 Brasil tuvo altercados con Argentina y Uruguay en sectores claves como el automotriz con cuotas de importación al primero; un año después, hubo algunas controversias de las exportaciones de ambas naciones a Brasil en el sector de productos textiles; por último, en 1997 Brasil limitó importación de combustibles, minerales y algunos textiles, ante la sospecha de controles fitosanitarios eficientes o de ser objeto de maniobras de triangulación (Briceño-Ruiz, 2007, p. 371).

### **3.2.3 Evidencia cuantitativa del comercio en el Mercosur (1990-1997)**

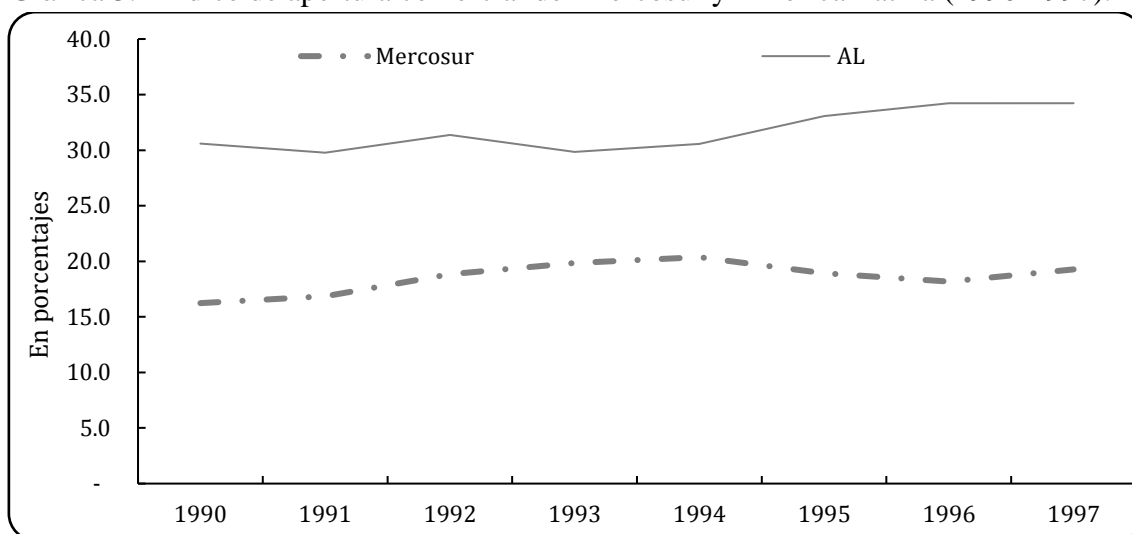
Se aclaró que el contexto nacional e internacional en el que se fundó el Mercosur, durante la década de 1990, se caracterizó por la consolidación de la globalización económica, guiada por la apertura de los sistemas financieros nacionales. Esta dinámica fue acorde con los postulados del regionalismo abierto [ver capítulo 1] que, en general, interconectan las economías del bloque con nuevo orden internacional; se presentará evidencia estadística que sustente tal argumento. A continuación, se ilustra el índice de apertura comercial de una economía que es el cociente de la suma de las exportaciones e importaciones respecto al Producto Interno Bruto  $[(X+M) / PIB]$ , ver gráfica 1. El coeficiente va de cero a uno; si tiende a cero, existe una economía que no tiene conexión con el comercio internacional; caso contrario, cercano a uno, la economía nacional tendría elevada participación de su producción conectada con sus socios extranjeros.

Se aprecia en la gráfica 3.2, que la tendencia del índice de apertura del Mercosur es inferior a la experimentada por América Latina. En 1991, ya con la constitución del Mercosur tuvo un coeficiente de 16.9 por ciento en comparación América Latina registró 29.8 por ciento, ya en 1997, sus porcentajes alcanzaron el 19.3 y 34.2 por ciento, respectivamente. Es decir, la coalición de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay tuvo un relativo crecimiento de 2.4 puntos porcentuales; América Latina logró un cambio relativo de 4.4 puntos porcentuales.

El promedio general de la apertura del Mercosur fue 18.9 por ciento en relación con el registrado en América Latina de 32 por ciento, empero, el bajo grado de apertura no es un rasgo uniforme entre los socios del bloque. Se refleja principalmente las tendencias de las economías argentina y brasileña con grados de apertura medios de 18.2 y 17.7 por ciento, respectivamente, y, al mismo tiempo, encubre el mayor grado de

conexión del comercio internacional de Paraguay y Uruguay con promedios del 100 y 40 por ciento en esos años.

Gráfica 3.2 Índice de apertura comercial del Mercosur y América Latina (1990-1997).



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco Mundial, indicadores económicos.

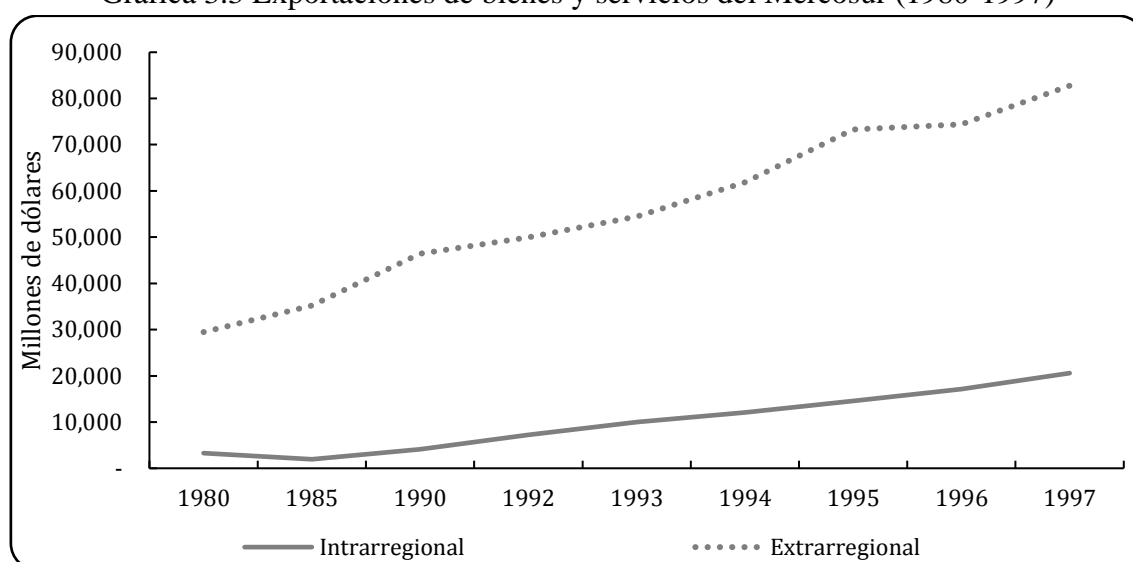
La idea central de la apertura comercial fue consolidar flujos comerciales entre los participantes del Mercosur y, al mismo tiempo, su conexión con el comercio internacional. Por tal motivo es congruente investigar dos cuestiones, la primera, es saber qué proporción del comercio del Mercosur se incrementó de 1991 a 1997 en términos reales, ver gráfica 3.2; la segunda, qué proporción relativa de ese crecimiento correspondió a un verdadero abastecimiento del comercio entre los miembros del Mercosur, ver gráfica 3.3.

La primera cuestión se evalúa con base en los montos totales de las exportaciones de bienes y servicios del Mercosur. La gráfica 3.3 muestra datos correspondientes de la década de 1980 y, posteriormente, de los años de 1990 a 1997; esto se hace así con la intención evidenciar la dinámica de crecimiento de las exportaciones a partir de 1991 con instauración del Mercosur. En ambas etapas, sin duda, se observa que el comercio intrarregional del bloque muestra en montos absolutos una asimetría marcada en comparación con el comercio extrarregional, es decir, antes y después de 1991 la conexión con los socios fuera de las costas del Río de la Plata siempre ha sido de mayor intensidad y con mayores saldos comerciales.

Durante los años de 1980 a 1990 el monto promedio de comercio entre las economías nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, usando el supuesto de

un bloque aún si constituirse, ascendió a los 3, 123.6 millones de dólares, sin embargo, el comercio con otros socios comerciales ya sea de América Latina o el resto del mundo fue en promedio 37, 029. 1 millones de dólares, es decir que el primer tipo de comercio limítrofe representó el 8.4 por ciento del total de las exportaciones de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Gráfica 3.3 Exportaciones de bienes y servicios del Mercosur (1980-1997)



Fuente: Elaboración propia con CEPALSTAT. Exportaciones intrarregionales de bienes por país de origen. <https://cepalstatprod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2466&idioma=e>

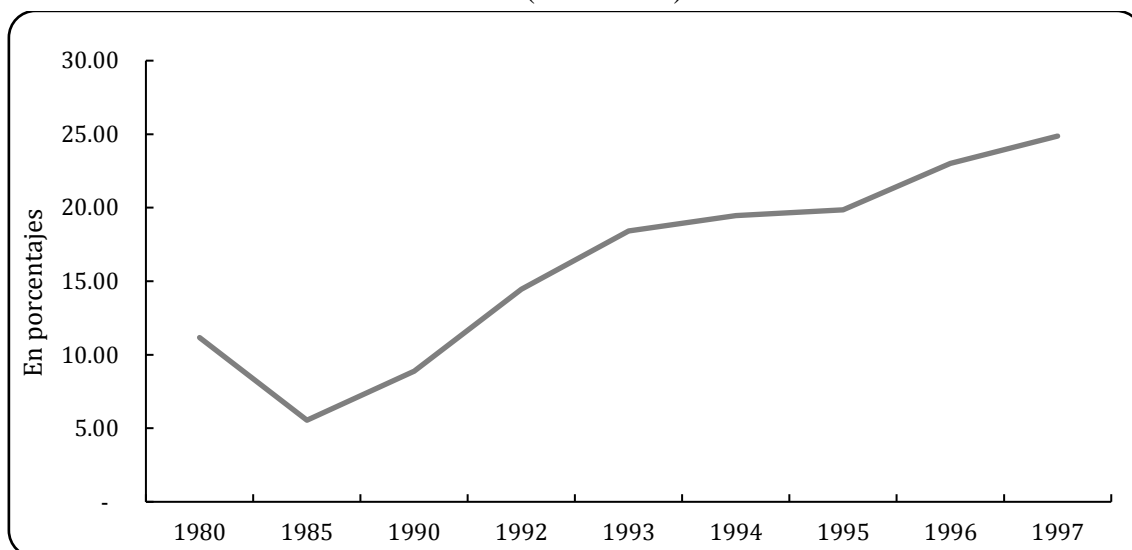
Entre 1990 y 1997 existió una tendencia a un mayor comercio extrarregional en detrimento del intrarregional, la cual, no varió en relación con la década anterior. Sin embargo, aún con esa característica, no se puede negar el intercambio comercial, medido por las exportaciones, dentro del Mercosur, en 1992 eran de 7, 216.1 millones de dólares evolucionando a los 20, 584.2 millones de dólares en 1997. De ese modo se experimentó una tasa de crecimiento media anual de 30 por ciento. Sin embargo, al mismo tiempo, la tasa de crecimiento media del comercio extrarregional del Mercosur fue 13.5 por ciento, en términos reales el monto final en 1997 fue 82, 761.9 millones de dólares, dejando claro que la fortaleza comercial los integrantes del Mercosur está fuera del bloque económico.

La segunda cuestión del análisis del incremento de los flujos comerciales dentro del Mercosur se muestra en la gráfica 3.4. Se ilustra el porcentaje de las exportaciones intrarregionales del bloque en relación con el total de las exportaciones entre 1980 y 1997.

Se rescata información de años previos a la consolidación del Mercosur que sirven de como puntos de comparación, en promedio durante la década de 1980 las

exportaciones entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; bajo el supuesto de una unión arbitraria del autor que permite hacer la comparación, fue de 8.6 por ciento, haciendo que el restante 91.4 por ciento de las exportaciones de los países sudamericanos se comerciaron con el resto del mundo.

Gráfica 3.4 Porcentaje de las exportaciones intrarregionales del Mercosur respecto al total (1980-1997).



Fuente: Elaboración propia con CEPALSTAT, Exportaciones intrarregionales de bienes por país de origen. <https://cepalstatprod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2466&idioma=e>

A partir de 1990, el comercio destinado y recibido en el Mercosur, ciertamente incrementó, el promedio de las exportaciones intrarregionales fue de 17.4 por ciento respecto al total de las exportaciones de bienes y servicios de los países participantes. Aún con este incremento de casi el doble respecto a la década de 1980, no fue tan categórico la capacidad del mercado común de lograr disminuir la preferencia por el comercio con el resto del mundo durante los años de 1990. En 1997 se registra el punto máximo del comercio intrarregional con casi 25 por ciento, empero esta tendencia de crecimiento sería interrumpida por las afectaciones económicas de las crisis de Brasil (1998) y Argentina (2001).

Por lo tanto, la idea de crear un espacio económico compartido con base en la liberalización de las economías y la de potencializar los flujos comerciales entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay consolidaría primero con una unión aduanera que, apuntaba al futuro consolidar mercado común [revisar capítulo I], no fue una estrategia que estimulara la expiación de comercio regional y mucho menos un bloque político. No

fue suficiente un AEC bajo las reglas de operación de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Los cuatro países coincidían en la necesidad de atraer flujos de capitales, consolidar un área de libre comercio y asegurar el fruncimiento de las empresas trasnacionales. Sus elementos que los volverían atractivos eran las ventajas eran el tamaño de su mercado, medido como bloque de consumo, la abundante oferta de trabajo y su vasta dotación de recursos naturales, es decir, las llamadas comparativas respecto a otras regiones del mundo.

A esta situación, Botto (2017), lo define como “*el pecado original del Mercosur*”, el comprometerse a un esquema de integración profunda, que requería consolidar un esquema supranacional institucional interbloque, sin que estuvieran dadas las condiciones de un consenso de implicaciones políticas y, sobre todo, económicas (Botto, 2017).

Las asimetrías del poder económico de los miembros del Mercosur, siempre ha sido una constante, ha influido en el grado de negociación entre los integrantes, esta situación responde a los interés, pretensiones y preferencias del sector industrial de Brasil. Bajo este contexto. En este sentido, el AEC fue aprobado prácticamente duplicando el promedio del sistema de “[...] *aranceles brasileños que protegiera su sector industrial, por otra parte, la industria automotriz que involucró a Argentina y Brasil fue privilegiada con una protección del 35 por ciento, equivalente al consolidado por la OMC en la región [...]*” (Botto, 2019, p. 63).

De 1991 a 1994, se experimentó una armonizada coordinación política y económica que algunos autores llaman el “periodo de transición” del Mercosur, que abarca la creación y, no menos importante, la laxa institucionalidad entre los países miembros del bloque con base en el AEC-rasgo distintivo de una unión andadera. Que ciertamente promovió en principio el intercambio de mercancías durante el primer lustro de la década de 1990.

A continuación, entre 1995 y 1997 el comercio internacional del bloque económico incrementó, empero, en mayor ritmo el extrarregional en comparación del intrarregional, ver gráfica 3.4. La dinámica de conexión externa no creó mayor conflicto, siguiendo a Vigevani, aún con el poco estímulo del comercio dentro del Mercosur se

continuó alimentando la confianza del proyecto y en la forma en que se estaba realizando (Vigevani, 2005, p. 94).

La visión simplista del crecimiento comercial, aun cuando no permitiera formar encadenamientos productivos regionales, durante los años de 1990 responde al consenso internacional reforzado por instituciones globales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se definió, que el regionalismo es un proceso de reforma estructural que busque herramientas de políticas nacionales que permitan reforzar la liberalización unilateral y multilateral, en una economía mundial cada vez más globalizada y competitiva, que en gran medida con Acuerdos de Integración Regional (BID, 2002).

El masivo multilateralismo, significó en pocas palabras, continuar las negociaciones e intercambios de bienes y servicios del Mercosur con los socios extrarregionales. Los AIR pueden extenderse más allá del comercio internacional y avanzar paulatinamente hacia áreas no comerciales, tales como la inversión, la regulación interna, las políticas domésticas, la infraestructura y las políticas públicas (Shiff & Winters, 2003). La pauta de integración del Mercosur, en gran medida, fue con base en las fuerzas del mercado bajo las preferencias de empresas trasnacionales en coordinación con empresas locales que operaban en las economías naciones, de esa forma, las acciones de los gobiernos buscaron garantizar los flujos de inversión y reducir aranceles.

Se destaca que, el Mercosur se fundó en 1991, precediendo la formalización teórica de la categoría del Nuevo regionalismo del Banco Interamericano de Desarrollo (1994-1996) y del Regionalismo Abierto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1994) de su documento uterino de El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Por lo tanto, es viable inferir al Mercosur, como una estrategia regional preventiva de los gobiernos nacionales que afrontará los cambios políticos-económicos de la década de 1990.

Sin embargo, y en relación con lo anterior, no significa que el Mercosur no tuviera un sesgo al libre mercado. Pero ciertamente, lo que no existió en sus directrices fundacionales son cláusulas de propiedad intelectual, fomentar la libre acción de la inversión extranjera directa y normas que, de forma desmedida, afectan la armonía del sector industrial nacional en coordinación con corporaciones internacionales; al menos

en el caso de la economía brasileña, dado su preponderancia y liderazgo del bloque económico sudamericano.

El crecimiento económico del Mercosur considerando el Producto Interno Bruto entre 1992 y 1997, medido como bloque único con datos del Unctad, fue del 3.4 por ciento en promedio. Sin embargo, sí hace una disección del PIB del bloque sólo dos economías nacionales superaron el promedio general Argentina y Paraguay con 5.5 y 4.7 por ciento, respectivamente; para el caso de, Brasil y Uruguay su comportamiento de crecimiento fue bastante similar al promedio general con 3.3 y 3.0<sup>63</sup> por ciento, respectivamente.

Existe una amplia literatura sobre los beneficios de crear un comercio intrarregional con base en la construcción de una unión aduanera, e incluso en una unión aduanera imperfecta como existe en el Mercosur, es decir, los estudios que tiene que ver con la teoría de las uniones aduaneras evaluando la creación y la desviación del comercio (Viner, 1950), la primera, tiene que ver con el beneficio de comprar mercancías producidas por los Estados parte de un bloque regional a un precio inferior al del mercado internacional asociado a un buen nivel de calidad, la segunda, la desviación de comercio significa dejar comprar mercancías de alta calidad y bajo costo procedentes del mercado internacional para sustituirlos por productos de algún socio comercial del bloque económico [ver capítulo 1].

En los primeros años del Mercosur imperó un relativo crecimiento de la creación del comercio, no obstante, nunca varió su relación comercial con socios fuera de las costas del Río de la Plata términos relativos y absolutos. En este sentido, se retoman los trabajos de Lipsey y Lancaster (1956-1957), Gehrels (1956- 1957) y Meade (1955) que criticaron a Viner, pero al mismo tiempo, “[...] incorporaron la noción de las ventajas de los efectos dinámicos de la integración económica, a partir de las uniones aduaneras, como mecanismo de asignación eficiente de los recursos a través de la promoción del libre comercio [...]” (Briceño-Ruiz, 2018, p. 43). Pero se aclara que esta lógica de operación comercial y de integración no necesariamente generó encadenamientos productivos regionales y, mucho menos, un desarrollo económico equitativo entre los países participantes del Mercosur.

---

<sup>63</sup> Los promedios del PIB del Mercosur y los países que lo conforman fueron consultado del <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>

### **3.2.4 La gran crisis económica del Mercosur (1998-2002)**

En la segunda mitad de la década de 1990 se generalizó la ejecución de modelos económicos con base en la libre operación del mercado, prácticamente, en todas las regiones a nivel global. El instrumento que vinculó las diferentes economías nacionales fue la liberalización del mercado de capitales, es decir, la capacidad de elegir el destino final de los flujos de inversión extranjera directa (IED) de los países desarrollados y las empresas transnacionales. La vinculación internacional no es otra cosa que una interdependencia macroeconómica que propició shocks externos a los países en vías de desarrollo, como resultado de la volatilidad de entrada y, sobre todo, salidas de flujos de IED descapitalizando a las economías nacionales.

Se dio una oleada de crisis económicas causadas por las especulaciones del sector financiero comenzando en México 1994; aun cuando este país logró adherirse a un bloque regional de gran potencial económico como fue el Tratado de Libre Comercio de América el Norte (TLCAN), sus socios comerciales fueron Canadá y Estados Unidos; otra crisis similar ocurrió en la región asiática Asia en 1997 y, por último, en Rusia 1998.

Ciertamente el Mercosur, en su periodo de transición de 1991 a 1994, acordó el establecimiento de instrumentos en la desgravación arancelaria, el ímpetu por elevar el comercio intrarregional y un amplio optimismo en las ventajas de la operación del libre mercado. Sin embargo, no se hicieron acuerdos significativos respecto a la coordinación macroeconómica, en especial, en política cambiaria, es decir, la fijación de un tipo de cambio que fuera referencia de las monedas nacionales en un equivalente frente al dólar.

Esta situación es de especial atención, dado que un instrumento para realizar el comercio internacional es el tipo de cambio al fijar los pagos por las mercancías exportadas o importadas. En este sentido, existe una práctica en la que incurren los países en un contexto de competencia comercial, la posibilidad de devaluar sus monedas, haciendo más baratas sus mercancías y, de ese modo, colar sus mercancías a un precio inferior a la competencia internacional.

La combinación de un contexto intencional permeado de incertidumbre económica, que afectó diferentes regiones y también a los países latinoamericanos, sumado a la nula coordinación de política cambiaria del Mercosur. Significó en las economías líderes del bloque sudamericano severas afectaciones, en Brasil (1998) se devaluó la moneda nacional haciendo que sus mercancías invadieran el mercado regional



de sus socios. Argentina fue el más afectado dado su avanzado nivel industrial. Con la devaluación del *real*, se produce un retroceso considerable en el comercio. En 1999 se contrajo el 25 por ciento del comercio intrarregional (Bouzas, 2005, p. 184).

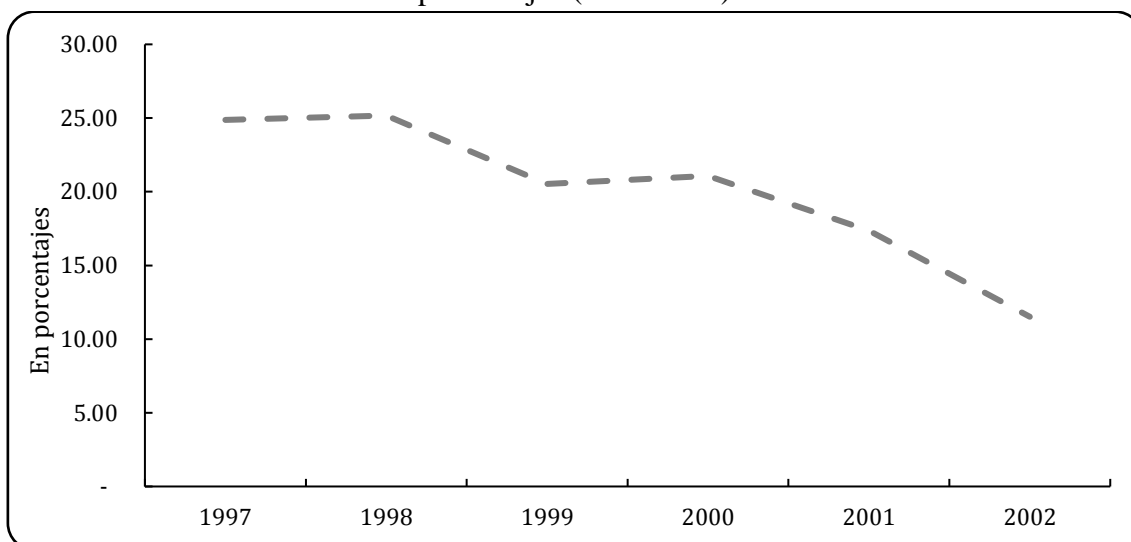
Argentina, en 2001, rompió la paridad de su moneda de uno a uno con el dólar. De ese modo el gobierno argentino anuncia restricciones a los depósitos y retiros bancarios, el llamado “corralito”, medida que aceleraría la crisis. Con esta situación el poder de compra de los consumidores argentinos se desplomó y creó las condiciones para un proteccionismo comercial que no distinguió entre socios regionales y extrarregionales.

Ambas dificultades económicas en Argentina y Brasil fueron elementos que obstaculizaron la continuación del proceso de integración, afectando el comercio intrarregional y favoreciendo el extrarregional, déficit en balanza comercial (el valor de las importaciones fue mayor que los montos obtenidos de las exportaciones) y la contracción de los flujos de IED. Irónicamente las afectaciones económicas fueron resultado del modelo que favoreció la libertad de acción del mercado, que ciertamente, los gobiernos de Carlos Menem y Fernando de la Rúa en Argentina, así como, Itamar Franco y Fernando Enrique Cardoso en Brasil promovieron durante la década de 1990.

Se destaca que, durante los años previos a las crisis económicas en Argentina y Brasil, y por ende del Mercosur, existieron avances significativos en el comercio intrarregional. De acuerdo con Ffrench Davis, “[...] *la participación de las exportaciones recíprocas se elevó de 9 por ciento de las ventas totales en 1990 al 20 por ciento en 1994* [...]” (Ffrench, 2001, p. 2), e incluso en 1997 alcanzó la cifra del 25 por ciento del comercio entre los Estados parte. La gráfica 3.5, se muestra la caída de las exportaciones recíprocas dentro del Mercosur con la finalidad de resaltar que las dificultades de argentinos y brasileños implican un retroceso en los avances integracionistas, que se segaron al plano comercial. Así se demuestra, la histórica articulación de las potencias del Río de la Plata ha sido, es y será crucial para el Mercosur.

Claramente se aprecia una tendencia a la baja en el coeficiente del comercio regional entre 1997 y 2002, pasó de 24.9 a 11.6 por ciento. Es decir, que la colocación de las mercancías exportadas por parte de los países del Mercosur se volcó a los socios fuera de la región. En términos absolutos el comercio del Mercosur con socios externos ascendió de 62, 177 millones de dólares de 1997 a 78, 288 millones de dólares en 2002.

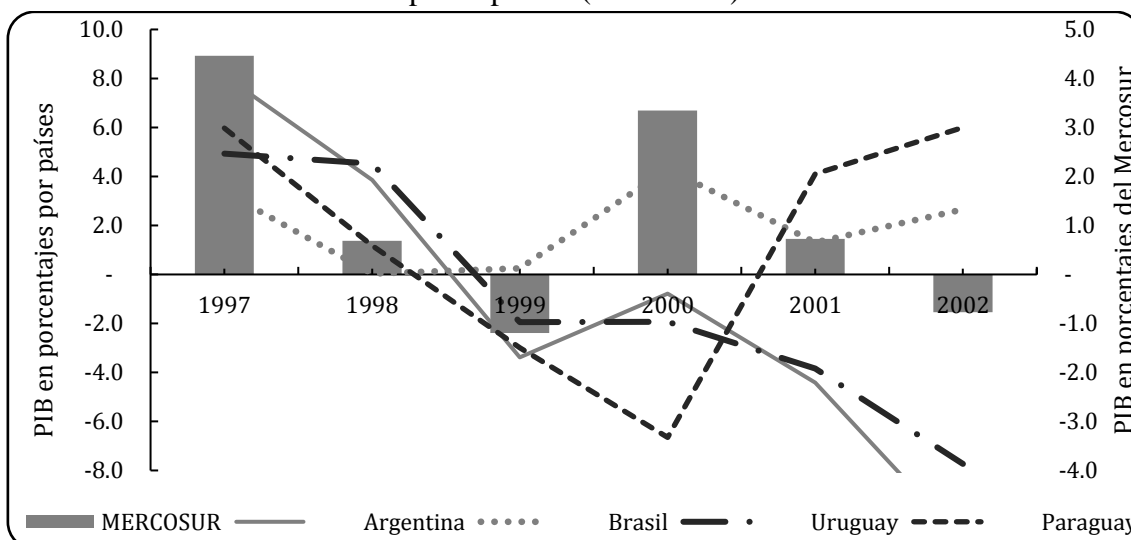
Gráfica 3.5. Tasa de crecimiento de las exportaciones intrarregionales del Mercosur, en porcentajes (1997-2002)



Fuente: Elaboración propia con CEPALSTAT, Exportaciones intrarregionales de bienes por país de origen. <https://cepalstatprod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2466&idioma=e>

Ahora bien, evidenciar la crisis económica del Mercosur, requiere analizar el comportamiento económico del conjunto países miembros evaluando sus trayectorias de evolución del producto interno bruto entre 1997 a 2002, ver gráfica 3.6. Se ilustra en la siguiente gráfica ese objetivo, para distinguir a cada uno de los países y el Mercosur, los primeros son representados por líneas y el segundo con barras sólidas. Los datos son presentados en tasas de crecimientos, en porcentajes, ocupando los datos de la cepalstats.

Gráfica 3.6 Tasa de crecimiento del PIB del Mercosur, desglosado por los Estados participantes (1997-2002)



Fuente: Elaboración propia con CEPALSTAT, Exportaciones intrarregionales de bienes por país de origen. <https://cepalstatprod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2466&idioma=e>

Las contracciones económicas más severas del bloque fueron en Argentina en promedio su decrecimiento fue de -1.3 por ciento anual, este coeficiente es engañoso porque en los dos años de la ruptura de la paridad peso-dólar su caída fue de -7.7 por ciento de 2001 a 2002. La otra economía con una tendencia semejante a la baja fue Uruguay en promedio su tasa de crecimiento fue -1.0 por ciento; pero igual con una severa recesión entre 2001 y 2002 disminuyendo a -5.8 por ciento. La similitud del decrecimiento y magnitudes en ambas costas del Río de la Plata refleja interdependencia económica de Uruguay hacia Argentina.

En el caso de Paraguay, la tendencia de su PIB es de relativa estabilidad ya que en 1997 su tasa de crecimiento económico era del 3 por ciento, la cual, se repitió en 2002, su promedio general fue 0.6 por ciento. El comportamiento más interesante, de la gráfica 5, es la similitud de la trayectoria económica brasileña con el coeficiente del Mercosur, el promedio del crecimiento carioca fue de 2.0 por ciento de 1997 a 2002, aun tomando en cuenta la devaluación del Real (1998-1999) su crecimiento promedio fue apenas del 0.1 por ciento. En otras palabras, nunca experimentó tasas negativas de crecimiento.

El Mercosur, visto como bloque económico en conjunto, su promedio de crecimiento de 1997 a 2002 ascendió a 1.2 por ciento. Se aprecia que con la crisis brasileña de 1999 impacto a la baja con -1.2 por ciento, en contraparte, durante el año 2002 pleno caos argentino el Mercosur se vio afectado con -0.8 por ciento. Entonces se puede inferir que Brasil es el líder económico del Mercosur por dos razones. La primera, la capacidad de contagio de la economía brasileña de 1999, un crecimiento del 0.1 por ciento, afectó en mayor medida al Mercosur, dado que, la crisis argentina de mayor profundida de 2002, - 7.7 por ciento, en el Mercosur significó una contracción de apenas 0.8 por ciento en ese mismo año. La segunda, que es más una complementación a la primera, es la solidez económica y política de Brasil que lo vuelve la potencia subregional en el sur del continente americano.

Las afectaciones económicas de Argentina y Brasil implican el estancamiento de Paraguay y Uruguay. Estos países tienen un alto nivel de concentración de compraventa de mercancías, servicios y nivel de inversión del bloque económico. Para el caso de Paraguay la relación con los socios regionales concentra el 66 por ciento del intercambio comercial; respecto a Uruguay su conexión intrarregional es del 45 por ciento (Vigevani, 2005, p. 107).

Ricardo Ffrench Davis señala varias causas para explicar la crisis actual del Mercosur: la debilidad institucional, los retrasos en adoptar un mecanismo efectivo de salvaguardias, la falta de decisión política para eliminar las barreras no arancelarias y la permanencia de incentivos a las exportaciones intrarregionales (Ffrench, 2001, p. 4).<sup>64</sup>

Finalmente, una causa extremadamente importante en la crisis del Mercosur fue el contexto internacional imperante. A lo largo del capítulo se ha insistido en un análisis de larga duración acompañado de reconocimiento de la forma en que los países del Mercosur se relacionan con el sistema internacional. En este sentido, Briceño señala que, cuando se creó firmó el Tratado de Asunción en 1991, existía cierta facilidad para obtener crédito externo, sin embargo, a partir de 1998 se produjo un cambio debido a la escasez de financiamiento internacional y a la caída en los precios de los productos de exportación (Briceño 2007).

### **3.3 El relanzamiento del Mercosur con sentido social y productivo (2003-2015)**

La tarea académica que ha sido una constante en el desarrollo de la tesis doctoral, en gran medida, es fortificar el análisis de la integración de la región de la Cuenca del Río de la Plata a partir de un enfoque interdisciplinario superando los estrictos criterios de evolución y evaluación, aplicados de forma lineal, de la ciencia económica ortodoxa que permeó a muchas generaciones de científicos latinoamericanos. Es precisamente en estos años (2003-2015) en que Argentina y Brasil iniciaron una nueva etapa de gran entendimiento que permitió replantear un Mercosur que logre ir más allá de los temas económicos. Con el liderazgo político de Néstor Kirchner e Inácio Lula da Silva se logró experimentar la tercera etapa histórica del regionalismo latinoamericano, la cual, tenía como prioridad la reducción de las desigualdades sociales y armonizar las estructuras productivas.

En este sentido, este apartado hace uso de los conceptos del *caos sistémico* de Giovanni Arrighi (Arrighi & Silver, 2001) y la *crisis hegemónica* de Immanuel Wallerstein (Wallerstein, 2007) asociados a las ideas del sistema-mundo capitalista de la sociología y las relaciones internacionales, respectivamente. Se busca caracterizar el inestable contexto histórico político-económico en que América Latina dio el viraje en la conducción de sus gobiernos nacionales. Realizar un análisis interdisciplinario significa

---

<sup>64</sup> Citado en Briceño 2007.

apoyarse en diferentes corrientes teóricas que permitan identificar las peculiaridades del fenómeno de estudio. Se destaca, que no existe la verdad absoluta que justifique el apego total e irracional que sirva como instrumento de análisis; al menos, para el autor.

### **3.3.1 El nuevo contexto internacional y su impacto en América Latina (2003-2015)**

Al iniciar la primera década del siglo XXI era bastante evidente el descontento social y las afectaciones de las recurrentes crisis económicas. Por lo tanto, surgieron cuestionamientos como ¿Cuál sería la forma de salir de los problemas económicos y del estancamiento de la inserción de América Latina al sistema internacional? ¿Cuáles serían los caminos al desarrollo que guiarán las políticas nacionales de los países en la región?, Esas fueron las preguntas más recurrentes entre los representantes de gobierno latinoamericanos. Ante esta situación se popularizó y enfatizó que “[...] *la globalización económica, sería el remedio óptimo ante los problemas de inestabilidad económica, una condición que abogaría por la defensa de la democracia y la gobernanza*<sup>65</sup>, *la última palabra especialmente erudita y bastante inescrutable, sino que carente de sentido* [...]” (Wallerstein, 2006, p. 3).

Sumado a lo anterior, el inicio de la década de 1990 trajo una fuerte lógica de comparación entre países asiáticos y latinoamericanos. Respecto al rápido proceso de ascenso industrial y económico a nivel internacional de los primeros. Enfatizando así a los trabajos académicos sobre las trayectorias productivas, de políticas económicas y de inversión entre el llamado milagro asiático y las capacidades de replicar las condiciones, de la bonanza económica, en Latinoamérica.

Esas fueron las peculiaridades internacionales a las que se enfrentó América Latina en la primera década del siglo XXI. Las cuales, en general, se manifestaron como los ejes de las críticas en los discursos previos al ascenso de los gobiernos que cuestionaron los alcances de la libre operación del mercado o progresistas. La suma de

---

<sup>65</sup> Entendida como novedosa forma de articular la relación entre las esferas de lo público con lo privado; la interacción entre los grupos sociales y los principales problemas políticos y con la búsqueda del desarrollo. Se recomienda revisar: PETERS, G.B.; PIERRE, J. (2005) “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?” en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.). (Inap)

KOOIMAN, J. (2005) “Gobernar en gobernanza” en CERRILLO I MARTINEZ, A. (coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), p. 57-82.

esos elementos avivó el cuestionamiento sobre los beneficios o repercusiones de la relación capitalismo-globalización que afecta por igual regiones o tipos de países.

La incertidumbre internacional originada por tales acontecimientos permite la utilización de los conceptos del caos sistémico y crisis hegemónica, enfatizando su poder explicativo a partir del año 2001. El primero se define de acuerdo con Arrighi, como una situación en que los marcos institucionales, diseñados por el propio capitalismo, no logran neutralizar los conflictos interestatales, reactivar la competencia entre grandes empresas, resolver los conflictos sociales y, sobre todo mitigar la emergencia de nuevas configuraciones de poder internacional (Arrighi & Silver, 1999). Por su parte Wallerstein, “[...] *enfatiza que los mecanismos habituales encargados de restablecer el equilibrio son insuficientes, para corregir la magnitud de la crisis, en los ciclos económicos inherentes al funcionamiento del capitalismo [...]*” (Wallerstein, 1995, p. 203).

Esto tiene que ver con las afectaciones desproporcionadas de la crisis financiera del 2007, es decir, una dificultad sistémica a causa de la excesiva desregulación del ciclo de acumulación de las hipotecas subprime. La cual, logró transmitirse a la economía real-sector productivo- e incluso provocó la tentativa de quiebra de grandes bancos privados, afectó empresas transnacionales-en su calificación de riesgo de inversión- forzando, inéditamente, la intervención del Estado como prestamista de última instancia, para el rescate de grandes firmas. La nueva protección estatal inició en Los Estados Unidos y fue replicada en Europa.

Por la crisis hegemónica se entiende la presencia de China como un actor de gran dinamismo económico, el nivel de desarrollo tecnológico y, sobre todo, la dirección de sus flujos de inversiones productivas y financieras a nivel internacional. Arrighi lo describe como la viabilidad de un nuevo ciclo sistémico de acumulación no capitalista liderado por China (Arrighi, 2007). Bajo este orden de ideas, Wallerstein argumenta que, la crisis de occidente podría desembocar en el nacimiento de un nuevo sistema mundial no capitalista no necesariamente mejor que el capitalismo histórico, no con menor control jerárquico, que no mitigue las asimetrías en la repartición de beneficios o la dimensión del impacto ambiental propuesto por la potencia económica asiática (Wallerstein, 2015).

El plano geopolítico internacional a causa de estos rasgos, “[...] *de acuerdo con Gramsci, parece ser un claro interregno, que conjuga un viejo orden que no muere frente*

*al nuevo orden que no puede nacer [...]*” (Benzi, 2017, p. 5). Sumado a lo anterior, el primer lustro de la década del siglo XXI fue marcado por la inestabilidad internacional, en primer lugar, por una ofensiva bélica de Los Estados Unidos contra medio oriente, justificando el combate al terrorismo internacional a raíz de los atentados a las Torres gemelas de New York el 11 de septiembre de 2001. Esta situación se extendió hasta el año de 2010 cuando George W. Bush retira la última tropa de combate del territorio de Irak, conocida como la segunda Guerra del Golfo<sup>66</sup>, desgastando la imagen norteamericana de garante democrático.

En segundo lugar, la ya mencionada, especificidad de la crisis del sistema financiero a partir de 2007 ha tenido implicaciones a más de 10 años de su origen. Respecto a su impacto en la economía real, es decir, las afectaciones al sector productivo tienen que ver con la mutación geográfica de la concentración y articulación productiva fuera de las fronteras marinas del Atlántico. Asia-Pacífico se ha vuelto el líder tecnológico a partir de la primera década del siglo XXI, la deslocalización de la innovación (*offshoring* en inglés), es la “[...] *relocalización geográfica del gasto en Investigación y Desarrollo (I+D) en conjunción de empresas transnacionales y los Gobiernos de Asia, se destaca la participación de empresas nacionales, tomando un rol fundamental al convertirse en promotores y fuentes de innovación corporativas [...]*” (Ernst, 2010, p. 34).

En tercer rasgo de inestabilidad internacional durante los primeros años del siglo XXI tiene que ver con la hipótesis de Hettne (2005), postulando que futuro del orden mundial podría ser un mundo de regiones, cada una con sus propias jerarquías internas de poder y división del trabajo más o menos vinculada a la economía mundial. Aquí toma, aún más, “[...] *relevancia la nueva articulación productiva, el crecimiento económico y geoestratégico internacional de la República de China [...]*” (Benzi, 2017, p. 7).

Abogando a la importancia del gigante asiático, el sistema internacional en el siglo XXI configurado por la globalización y la interdependencia económica promueve integraciones regionales, gestando una nueva geografía del poder mundial, en el cual nuevas potencias, están emergiendo y cuestionando el predominio estadounidense. En este proceso “[...] *se vislumbra el reposicionamiento de los países emergentes,*

---

<sup>66</sup> Este fue un evento bélico originado por los Estados Unidos que se interpreta como un intento fallido por continuar imponiendo la hegemonía norteamericana en medio oriente. Se recomienda ver: [https://elpais.com/internacional/2010/08/19/actualidad/1282168805\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2010/08/19/actualidad/1282168805_850215.html)

*encabezado por los denominados BRICS, resultando en la multipolaridad del poder económico como del político [...]” (Pérez, et al., 2011, p. 29).*

### **3.3.2 Repensar la integración regional en América Latina, 2003-2015**

Asimismo, durante la década del 2000 se volvió notorio el descontento y las manifestaciones de la sociedad frente a la globalización económica. Esta situación se develó a raíz de las repetidas crisis económicas sin importar el nivel de desarrollo económico o político a escala global. Se apreció un constante debilitamiento del Estado y afectaciones a las políticas nacionales que arropaban el bienestar social. En América Latina se multiplicaron las movilizaciones sociales e inconformidades, que fueron, las semillas del cambio en la conducción económica y política.

Existen posibles aproximaciones del porque se dio un viraje en la conducción de políticas nacionales en América Latina, dando la espalda a la economía neoliberal. En principio, se experimentó la creciente demanda de productos energéticos y minerales de China, que permitió a los gobiernos tener cierta autonomía en sus políticas derivado de la bonanza económica. En segundo lugar, el ascenso de actores políticos que se apropiaron de las demandas sociales hasta llegar a la presidencia en la primera década del siglo XXI, como Lula da Silva (Brasil), Néstor Kirchner (Argentina) y Hugo Chávez (Venezuela). Articulando ambas explicaciones es que se inauguró un periodo de reflexiones sobre la integración. Sin embargo, la embrionaria articulación progresista continuó con sus acercamientos sin contemplar un contra factual ¿Cuál sería la suerte de la integración latinoamericana si no hubiera existido la demanda China? o ¿La correlación política es suficiente para lograr consolidar la articulación de las estructuras productivas del bloque?

Se acepta entre los teóricos de los procesos de regionalismo en América Latina, respecto a la integración económica, dos grandes oleadas del acercamiento de naciones en el sur del continente americano entre 1950 y 2003.

La primera oleada, el llamado regionalismo cerrado o intervencionista dirigido por el Estado (1959-1980), bajo los postulados del estructuralismo de la CEPAL que trazaba el binomio de Integración-Desarrollo regional. Que, de forma estilizada, significó la utilización de la integración como cereza del pastel de la política de la industrialización por sustitución importaciones (ISI), dirigida por el Estado, para articular las diferentes estructuras productivas nacionales, y con ello, crear un tamaño de mercado más amplio.



Tal estriega apuntaba a reducir las asimetrías en la desigualdad social, lograr una estructura productiva con tendencia a la diversificación y elevar el nivel de ingreso per cápita. En este sentido, existe evidencia de que algunas variables económicas tuvieron mejoras (Ocampo, 2011).

Los ejemplos de iniciativas de integración de países latinoamericanos a partir, en mayor o menor medida, de estos postulados estructuralistas son: El Mercado Común Centro Americano (MCCA), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Pacto Andino (Briceño-Ruiz, 2011).

Sin embargo, el modelo cepalino de integración fracasó a finales de la década de 1970, su continuidad en largo plazo no tuvo pertinencia, las mejoras en variables económicas y la continuidad de políticas no fueron posibles. Las razones son varias, por un lado la presencia de las dictaduras militares en la región, la poca articulación de un proyecto en el que no se duplicarían sectores estratégicos de producción, la ausencia de una burguesía a favor de la integración y la industrialización, la complicada negociación de las listas de productos comunes y nacionales del comercio y la excesiva protección por parte del Estado a las industrias nacientes terminaron por debilitar la integración (Teubal, 1968; Tussie, 1988; Briceño-Ruiz, 2011).

La segunda oleada de la integración en América Latina es el llamado regionalismo Abierto (1990-2003), que fue utilizado como el instrumento más adecuado para la inserción de la región al sistema internacional supeditado por una economía neoliberal. El auge del paradigma neoliberal significó la respuesta automática ante la crisis de la deuda de 1980, que sirvió al lanzamiento y relanzamiento de acuerdos comerciales regionales, por la vía del multilateralismo, que promovieron reformas estructurales en los diferentes países de la región (Sanahuja, 2012; Perrotta, 2013).

Ejemplos del regionalismo cobijados por la apertura comercial, el multilateralismo y baja participación del Estados como actor del entendimiento entre naciones. Los que fueron denominados acuerdos asimétricos son: El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el lanzamiento de negociaciones hemisféricas como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Peixoto & Perrotta, 2017). Sin embargo, esta dinámica integracionista tuvo su ruptura comenzando el siglo XXI, se mencionó en el apartado

anterior, así fueron las condiciones que coadyuvaron a que los gobiernos progresistas buscarán cambiar el rumbo económico y político en América Latina.

Por último, existe un esfuerzo y consenso que aboga por un nuevo periodo del pensamiento integracionista, denominado *la tercera oleada*, que ha sido objeto de diversos estudios entre 2003-2015. Caracterizando estos años de diversas denominaciones y metodologías analíticas que van de un proceso político de regionalismo inclusivo (Vázquez, 2011), a un regionalismo productivo o el nuevo Mercosur (Briceño, 2011; CEPAL, 2014), un regionalismo postneoliberal) (Riggirozzi & Tussie, 2012) o posthegemónico (Motta Veiga & Ríos, 2007; Sanahuja, 2012) y, de igual forma existe una fuerte crítica de estos, por su dependencia rentista al precio de las materias primas (Benzi, 2017). Sin embargo, los avances teóricos del proceso de integración de América Latina siguen mutando sin tener, claro, un consenso absoluto.

En el Mercosur vuelven vigorosamente las ideas de que la integración debe ser vista como instrumento para el desarrollo económico de los miembros, que se procure reducir las asimetrías estructurales y el reconocimiento de países de menor desarrollo económico. Las afirmaciones anteriores, llevan al autor proponer la convergencia entre el documento fundacional del Mercado Común Latinoamericano (MCLA, 1959) con el Acta fundacional del Grupo de Integración Productiva (GIP, 2008) del Mercosur en la década del 2000.

Se advierte que existen diferencias entre las tipologías propuestas que brindan las explicaciones de la integración latinoamericana en la tercera oleada o un nuevo periodo histórico de la integración regional, respecto a la concepción política o económica, en cuanto a su poder explicativo de los actores que intervienen en la dirigencia del proceso. En este marco general se encuentra, en específico, la región de la Cuenca del Río de la Plata bajo al que pertenece el Mercosur. Este es un nuevo periodo histórico del regionalismo, que en general atravesó América Latina, existen tres puntos medulares, el primero es la importancia, o hasta cierto punto anclaje, del boom de los precios de las commodities, el segundo, el surgimiento de gobiernos progresistas en la región y, por último, la relativa pérdida de los intereses norteamericanos sobre la región; características explicadas previamente.

Una primera interpretación del regionalismo en América Latina apunta a la integración como un proyecto político inclusivo o social (Briceño, 2011; Benzi & Giuseppe, 2014; Briceño-Ruiz, 2011; Vázquez, 2011). Este tipo de regionalismo se define, aplicado al Mercosur, como una sólida estrategia regional en la construcción de una protección social que reduce los efectos negativos de la apertura comercial y de la integración misma (Vázquez, 2011, p. 184). Esta idea se complementa con las premisas del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, respecto a la necesidad de darle más prioridad a la integración o voluntades políticas, en vez de concentrarse solamente en el comercio (Briceño-Ruiz, 2011, p. 459).

Estas líneas de acción fueron vistas como un mecanismo que promovía el entendimiento de las naciones del bloque, sin la existencia de instituciones que sancionaran el incumplimiento de los acuerdos; por otra parte, no cuestionaban la especificidad del tipo de flujos comerciales y, de igual modo, no contenían debates sobre el tipo de inserción del Mercosur al sistema productivo internacional.

Por su parte el regionalismo postneoliberal (Motta & Rios, 2007; Sanahuja, 2012) o posthegemónico (Riggirozzi & Tussie, 2012) por mencionar a los autores más preponderantes. Defiende el retorno de la importancia de lo político y al rol conductor del Estado de la agenda de desarrollo, la búsqueda de mayor autonomía frente al mercado, el fomento a la cooperación sur-sur en agendas no comerciales, la atención a temas sociales y de asimetrías; así como a temas de infraestructura e integración productiva, entre otros (Peixoto & Perrotta, 2017, p. 97).

Esta visión es abiertamente una oposición a la economía neoliberal y cuestiona, incluso rivaliza, con la relativa pérdida de hegemonía política y comercial de Los Estados Unidos sobre América Latina. El ejemplo más representativo es La Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América – Tratado de los Pueblos<sup>67</sup> (ALBA-TCP<sup>68</sup>), fundada

---

<sup>67</sup> El ALBA-TCP está integrado por Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las granadinas, Surinam y Venezuela

<sup>68</sup> La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) es una plataforma de integración de los países de América Latina y el Caribe, que pone énfasis en la solidaridad, la complementariedad, la justicia y la cooperación, que tiene el propósito histórico fundamental de unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral requerido para la continuidad de nuestra existencia como naciones soberanas y justas. Es, además, una alianza política, económica, y social en defensa de la independencia, la autodeterminación y la identidad de los pueblos que la integran. <http://albatcp.cubaminrex.cu/documentos>

en 2004, por el presidente venezolano Hugo Chávez; que la planteaba como un modelo de integración basado en la solidaridad, la complementariedad y la solidaridad. El ALBA-TCP fue lanzada como la oposición directa a las intenciones de Los Estados Unidos y su idea de un área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de este modo es válido, caracterizar esta iniciativa de integración como de un eje anti sistémico, es decir, anticapitalista desde América Latina (Briceño-Ruiz, 2013, p. 17).

Otro ejemplo de iniciativa de integración sudamericana dentro de la tercera oleada integracionista del siglo XXI es La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), iniciativa propuesta en 2004 por Brasil, que entra en funciones con la firma del Tratado Consecutivo<sup>69</sup> en 2008 hasta 2019. Algunos teóricos latinoamericanos han desarrollado la explicación de los círculos concéntricos para analizar la proyección y liderazgo de Brasil en los procesos de integración latinoamericana (Vigevani & Aragusuku, 2014). De esta forma se articula la importancia de la política regional y externa de Brasil como un actor internacional.

Sin embargo, para el caso del Mercosur, la integración post hegemónica, no aplica como tal, únicamente se rescata la construcción de la alianza entre Lula y Kirchner de los llamados gobiernos progresistas (consolidada con el Consenso de Buenos Aires) con el acercamiento a Chávez que ha tenido efecto en la agenda del bloque sudamericano que fue relanzado en 2003 (Peixoto & Perrotta, 2017, p. 98).

Existe un efecto negativo a raíz del tipo de integración post hegemónica de América Latina, 2003-2015. La excesiva dependencia de la demanda por productos básicos y emergentes, principalmente de China, que creó una especie de aletargamiento en la implementación de divisas internacionales, que no fueron orientadas a la diversificación de la estructura productiva en los diferentes bloques; estaríamos entonces frente, a una dificultad interna, a la reprimarización de la región. Por esta razón, la integración latinoamericana ha debido incorporar la variable asiática que está alterando el curso del proceso y dando lugar a nuevos alineamientos, fracturas y tensiones en la región (Turzi, 2014, p. 79).

---

<sup>69</sup> Originalmente los estados miembros fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. <https://www.unasursg.org/es/estados-miembros>

Al menos para el proyecto del ALBA-TCP, existen estudios que concluyen que su “[...] *fracaso como proyecto anti sistémico se relaciona directamente con su lógica rentista, al precio del petróleo, de su política exterior y las fragilidades económicas e ideológicas del proyecto venezolano en sí mismo* [...]” (Benzi, 2017, p. XVIII).

En la nueva etapa del regionalismo latinoamericano que se desarrolla a partir de 2003 no existe homogeneidad (Briceño-Ruiz, 2013). Sumando a esto, “[...] *la multiplicidad de caracterizaciones pareció obedecer al conjunto de teorías, conceptos y metodologías utilizados, por un lado, y a los rasgos distintivos presentes en los nuevos regionalismos como la UNASUR y ALBA, por el otro* [...]” (Narea, 2016, pp. 41-47). Se multiplicaron el número de procesos de integración, en los cuales, uno o más países podrían participar en uno o en todos los esquemas de integración al mismo tiempo e, incluso, se mantuvo una dinámica de comercio bilateral o multilateral entre los países de la región con socios comerciales europeos, con América del Norte y Asia, principalmente con China.

Bajo este orden de ideas por la dificultad de la multiplicidad de esquemas de integración, Nolte apunta a la conclusión que, “[...] *la falta de consenso sobre cómo interpretar y evaluar la proliferación de organizaciones regionales afecta el entendimiento de la integración en América Latina* [...]” (Nolte, s.f., p. 2).

Se identifica, por lo tanto, que el Mercosur es un sobreviviente de diferentes procesos de integración; nace en el regionalismo abierto, pero se identifica un viraje en la condición del acercamiento de naciones bajo gobiernos progresistas de la suerte post hegemónica. Por si fuera poco, con la dinámica de integración productiva del interior del Mercosur permite hacer el vínculo con los postulados del regionalismo intervencionista de la CEPAL de 1959. Es decir, que el objeto de estudio de la investigación se vuelve un proyecto integracionista híbrido y, por lo tanto, complejo.

### **3.4 Consideraciones finales**

Es claro que, si se pretende reflexionar sobre el Mercosur, es imprescindible, sí o sí comprender que significó el regreso de la democracia en Argentina y Brasil de mediados de la década de 1980. Esta vieja relación estratégica entre argentinos y brasileños es, sin duda, la raíz de una de las experiencias de integración regional más desarrolladas a partir de esos años, que surgió por iniciativa de las dos economías y sistemas políticos más

representativos de América Latina. De ese modo, es que el Mercosur se erige, con sus más de 30 años de existencia, como un ejemplo sui generis de la integración regional que ha logrado adaptarse y atravesar las tres etapas históricas del regionalismo latinoamericano.

El proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil a partir de 1983, con la llegada del presidente Ricardo Alfonsín, se trató primero de un entendimiento político con el régimen militar brasileño. La punta de lanza, en términos generales, de la estrategia argentina fue generar un mayor entendimiento entre los dos grandes de las costas del Río de la Plata, porque se lograría un frente común ante los problemas de la deuda externa de 1980. Sin embargo, esta situación no dejó de lado la posibilidad de avanzar en temas económicos, comerciales y productivos con el pasar de los años, lo cual, ocurrió en 1985 con la llegada, aunque de forma negociada entre militares, sector privado y elites sociales, del presidente brasileño José Sarney siendo la base de una nueva relación que tomó un empuje multidimensional.

En este sentido, a diferencia de lo que había ocurrido entre las décadas de 1950 hasta finales de la de 1970 con base en las estrategias de desarrollo económico industrializado caracterizado por el individualismo del nacionalismo puro vividos en Argentina y Brasil; sumado a las dificultades de las dictaduras militares en ambas costas del Río de la Plata, es que surge la noción de enfrentar de forma conjunta las dificultades económicas y políticas de la década de 1980. Así, la integración de Argentina y Brasil de esos años surgió “[...] *como una alternativa políticamente conveniente y económicamente razonable con base en un instrumento de política industrial, más no como un canal que permitiera beneficios inmediatos a uno de los dos países a costo del otro [...]*” (Campbell, et al., 2000, p. 64).

Lo anterior, significa que la construcción de la integración argentino-brasileña de 1985-1990 tiene similitud y gran conexión con la primera etapa histórica del regionalismo intervencionista latinoamericano de los postulados de la CEPLA de la década de 1950. Bajo este contexto, la dirección del Estado promovió la integración firmando acuerdos en materia de desarrollo económico y cooperación productiva. En ese período nacieron el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE, 1986), el Tratado de la Integración, Cooperación y Desarrollo (TID, 1988) y la firma del Acta de Buenos Aires (1990) que proponía crear un Mercado Común en el año 1994.

La firma de acuerdos entre Argentina y Brasil llamaron la atención de los otros dos países colindantes del Río de la Plata que son Paraguay y Uruguay, que ya tenían acuerdos comerciales y económicos firmados desde la década de 1970. De forma adicional, la importancia de Paraguay tanto para argentinos y brasileños radicó por el aprovechamiento de los recursos hídricos de las represas del Foz de Iguazú en la zona de la triple frontera firmados en 1979. Esos fueron los elementos que permitieron al inicio de la década de 1990 se dieran condiciones para que firmara el Tratado de Asunción de 1991, documento fundacional entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay del Mercosur.

De 1991 a 1994 se consideran los años de la transición o fundacional del Mercosur, porque se construyó su estructura institucional, se firmaron los acuerdos comerciales y se creó un arancel externo común en una suerte de unión aduanera. Además, se estipuló que las negociaciones comerciales externas deberían estar coordinadas, “[...] *de modo que se presentará una posición conjunta como bloque, (...) la negociación conjunta es inédita en la historia de la integración latinoamericana volviendo al Mercosur en un caso distinto a otras experiencias anteriores de la integración* “[...] (Vigevani, 2005, p. 97). Aún con este hito latinoamericano, el Mercosur no quedó fuera de la oleada de liberalización del mercado de capitales y la profundización de la interdependencia económica entre países desarrollados y en vías de desarrollo, que caracterizaron la década de 1990, bajo la consolidación de la globalización económica del consenso de Washington.

En este sentido, el Mercosur se concibió durante la segunda etapa histórica del regionalismo latinoamericano o regionalismo abierto, también emanado del útero de la CEPAL. Sin embargo, este tipo de integración que se dio en las costas del Río de la Plata quedó bajo la reglas de operación de un contexto de libre acción del mercado, la liberalización de los flujos de capitales, el debilitamiento de las políticas nacionales a favor de las reglas de operación del sistema internacional, la excesiva presencia de agentes privados representados por las empresas transnacionales y una preferencia por un crecimiento económico, que no necesariamente, promoviera mejoras sociales al grueso de la población. Esta forma de actuar en la política y economía fue una constante en los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2002), en Argentina, y Fernando Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), en Brasil.

Este tipo de apego político al libre mercado como principal mecanismo de conexión con el sistema internacional coincidió en Argentina y Brasil, no obstante, cada integrante del Mercosur lo realizó bajo sus propios instrumentos de política macroeconómica y, sobre todo, la conexión comercial con países desarrollados (por ejemplo, Los Estados Unidos o Inglaterra). El periodo de la gran crisis del Mercosur abarca de 1998 a 2002 causado por dos grandes complicaciones. La primera sacudida severa fue a raíz de la devaluación de la moneda brasileña, el real, con el objetivo de volver más competitivas sus mercancías manufacturadas de exportación; esta situación permitió que los productos brasileños invadieron el mercado argentino y una mejoría en la balanza comercial brasileña, la segunda, fue la insostenibilidad de la paridad del tipo de cambio fijo de la moneda argentina al dólar, esta situación hizo que la economía argentina entrara sufriendo la imposición del llamado “corralito” que restringe la disposición de efectivo que la población tenía en el banco.

Sumado a lo anterior, el comercio que se generó entre los dos grandes del Mercosur no fue de los niveles esperados y, peor aún, se abandonó la idea de la complementariedad productiva que fue uno de los pilares fundacionales de los primeros acuerdos de integración en la región de la cuenca del Río de la Plata. Estos fueron los elementos que en su momento cuestionaron la continuidad del Mercosur como bloque de naciones, además del descontento social en sus respectivos países que, más bien, lo que logró fue romper con la lógica del mercado, dando margen regulación al Estado.

De esa forma es que a partir del año 2003 a 2015 se vivió el arribo y coincidencia de grandes figuras políticas representadas por los presidentes argentinos Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y, en Brasil, Lula Da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016). Los cuales no sólo cuestionaron la gran inclinación económica que predominó en el Mercosur, sino que, buscaron revitalizar los postulados de la década de 1980 sobre la complementariedad productiva entre Argentina y Brasil, de igual modo, la búsqueda de reducir las asimetrías estructurales entre los países líderes del bloque respecto a los socios de mejor desarrollo económico relativo como lo eran Paraguay y Uruguay, la idea era consolidar un bloque ante al sistema internacional.

Estas características coadyuvaron a que el Mercosur accediera a una nueva etapa histórica del regionalismo latinoamericano, bajo las premisas, de que este nuevo regionalismo era considerado un proceso político inclusivo (Vázquez, 2011), un



regionalismo productivo o *el nuevo Mercosur* (Briceño, 2011; CEPAL, 2014) o regionalismo posthegemónico (Veiga y Rios, 2007; Sanahuja, 2012). Hasta este punto los gobiernos que buscaron potencializar el Mercosur tuvieron la fuerza centrípeta con otras figuras, que coincidieron con las ideas de cuestionar las políticas de la globalización económica, como el acercamiento de Venezuela bajo la dirección del presidente Hugo Chávez a partir del año 2006 como país asociado hasta que en 2012 fue aceptado como Estado parte (pero fue suspendido de todos sus derechos en 2016).

La tercera etapa histórica del regionalismo latinoamericano que experimentó el Mercosur se sustenta con la idea fundamental de la necesidad de que “[...] *la integración regional tuviera de fondo la oposición al centro/periferia, la restricción externa y la escasez del capital y de la tecnología, que entonces constituían el eje central del pensamiento estructuralista latinoamericano [...]*” (Tavares & Gomes, 1998, p. 213). Se aprecia conexiones directas con los postulados del pensamiento cepalino de 1959.

El cuadro 3.4 que esquematiza los temas presentados en el capítulo, se resalta que la integración regional del Mercosur es un caso particular. En particular, la conformación del bloque sudamericano arrancó en 1985 con el regreso de los sistemas democráticos en Argentina y Brasil. Se parecía que el Mercosur ha logrado atravesar las tres diferentes etapas del regionalismo latinoamericano, característica de su capacidad de residencia.

Cuadro 3.4. La travesía del Mercosur: etapas históricas del regionalismo latinoamericano

Periodos/ Características	Década no perdida (1985-1990)	Voluntarismo y estancamiento (1991-1997)	La gran crisis en el Mercosur (1998-2002)	El Mercosur productivo (2003-2016)	Un nuevo Mercosur (2017-2019)	¿Y el Mercosur? (2020-...)
Modelo de desarrollo	Encadenamiento productivo regional	Apertura total y encadenamiento productivo global		Encadenamiento productivo regional	Liberal	¿?
Modelo de integración	Regionalismo intervencionista	Regionalismo abierto		Regionalismo intervencionista	Liberal	¿?
Inserción internacional	Países en desarrollo	Multilateralismo preferente países desarrollados		BRIC'S y China	Liberal	¿?

Fuente: Elaboración propia con base en varios autores.

Además, si se tiene en cuenta los acontecimientos internacionales que permearon la segunda década del siglo XXI en cuanto al declive de la hegemonía de Los Estados

Unidos y el amplio crecimiento económico-político de China, son elementos que permiten que las relaciones argentino-brasileñas se reimplantan “[...] *la búsqueda de una autonomía regional convive con aspiraciones para obtener y mantener una autonomía nacional sobre la base de estrategias pragmáticas* [...]” (Giaccagila, 2009, p. 85) que permitan armonizar sus alcances en la Cuenca del Río de la Plata y, al mismo tiempo, coexistir con el sistema internacional.

Se demuestra que el Mercosur ha sido una experiencia de integración sui generis en América Latina que ha ligado sobreponerse, aprender y adaptarse a las tres fases históricas del regionalismo latinoamericano. En este sentido, Keohane (1984) afirma que las preferencias de los Estados parten del cálculo de la relación costo beneficio, entonces “[...] *se puede afirmar que el bloque llegó a una determinada estrategia en la cual su mayor crisis, sería su fracaso, y no sería del interés de ninguno de sus integrantes* [...]” (Vigevani, 2005, p. 104).

#### **Capítulo 4. La integración productiva del Mercosur: Mecanismo histórico utilizado en la reducción de asimetrías estructurales**

*“EL Mercosur, como el resto de los procesos, no es estático, se ha modificado en los últimos años, de un modelo de integración donde primaban las reglas de un mercado imperfecto a uno de mayor intervención pública”*  
(Botto, 2013, p. 44).

El objetivo del capítulo es demostrar que la integración productiva se considera una herramienta histórica que coadyuva, dentro de la estratégica relación argentino-brasileña, a explicar la resiliencia del proceso de integración regional del Mercosur. En otras palabras, son acciones orientadas a reducir las asimetrías y modernizar el sector industrial ha sido un viejo anhelo entre los países de la Cuenca del Río de la Plata. Existen dos objetivos complementarios. El primero, es determinar si este tipo de integración contrarrestó, o no, la *heterogeneidad estructural* del Mercosur en el período 2003-2015 y, el segundo, evidenciará la disputa que existe en el sector industrial entre las cadenas regionales de valor vis-à-vis las cadenas globales de valor que operan en el Mercosur.

Se propone que los siguientes subapartados sean la evidencia cuantitativa que respalde la postura teórica [capítulo 1], elegida en la presente investigación, de tal forma que se construya una coherente línea metodológica entre cada uno de los capítulos, cuyo objetivo es encadenar cada elemento que explica la capacidad de resiliencia del Mercosur.

Aplicar un análisis de larga data, como ha sido una constante a lo largo de los capítulos previos, implica hacer dos acotaciones en este apartado. La primera, existe evidencia de grandes esfuerzos por integrar el sector industrial argentino-brasileño como fueron la Cumbre de Uruguayana (1961) y el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE, 1986), antecedentes directos del Mercosur. Así, se advierte que el análisis de la integración productiva de 2003-2015 no responde a contexto coyuntural. Sin embargo, la mayor limitación para concertar los esfuerzos productivos de 1961, 1986 y los tres lustros del siglo XXI, responde a la falta de homologación en las estadísticas históricas de las cuentas nacionales, porque los datos del sector manufacturero entre los miembros del Mercosur no permiten construir empíricamente un largo encadenamiento.

La segunda acotación, es que durante el período 2003-2015 existieron similitudes en las formas y la dirección de llevar a cabo la integración regional del Mercosur. En otras palabras, se identifican que el relanzamiento del Mercosur de 2003-2015 experimentó

semejanza con otro periodo histórico de la integración regional latinoamericana, el llamado regionalismo intervencionista de la década de 1950. Así, se localizan conexiones teóricas y algunas similitudes en el contexto regional e internacional que permiten afirmar que, la integración productiva es un elemento explicativo de la resiliencia del Mercosur.

En lo referente al contexto regional se apreció que, con la llegada de gobiernos progresistas al Mercosur, a partir de 2003, se replanteó que la integración fuera un instrumento que coadyuvará a conducir a sus naciones a la senda del *Desarrollo Económico*; como lo señaló el documento del Mercado Común Latinoamericano, en 1959, de la CEPAL gracias a la complementariedad de las estructuras productivas nacionales [ver capítulo 1]. En específico, se cuestionó y promovió el cambio de los lineamientos económicos y políticos que, en general, se alineaban al libre mercado y el tipo de comercio internacional cobijados por el consenso de Washington, a partir de 1990.

La conciencia de gobiernos progresistas evidenció el devenir de la economía neoliberal u ortodoxa y, de igual modo, significó modificar la visión de la integración latinoamericana bajo el regionalismo abierto<sup>70</sup>. Las razones regionales que contribuyen a justificar la evaluación del Mercosur durante esos años son: 1) la constante elevación de los precios de los commodities exportados, en general en América Latina, principal fuente de divisas y 2) el crecimiento económico sostenido de los países líderes del Mercosur, sobresaliendo Brasil, que permitió cierto grado de autonomía en la conducción de su política económica interna y externa; se propone una lectura articulada de ambas razones.

Por otra parte, respecto al contexto internacional que prevaleció durante 2003-2015 se aprecia un ascenso relativo a un escenario internacional permeado por la multipolaridad hegemónica, a causa de la irrupción económica y política de China, cuestionado la influencia y el predominio de los Estados Unidos en América Latina.

En el plano de las ideas, América Latina fue objeto de diversos estudios entre 2003-2015 que interpretaron a las diferentes iniciativas integracionistas como procesos políticos de regionalismo inclusivo (Vázquez, 2014), proyectos de regionalismo

---

<sup>70</sup> El regionalismo abierto surge al conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen (CEPAL, 1994, p. 12).

productivo o nuevo Mercosur (Briceño, 2011), un regionalismo postneoliberal (Sanahuja, 2012), un regionalismo posthegemónico (Riggirrozzi y Tussie, 2012) y, también, un regionalismo dependiente de la renta del precio de los commodities (Benzi, 2013 y 2017). En suma, los avances teóricos en los procesos de integración regional latinoamericanos, hasta hoy en día, siguen mutando sin tener un claro consenso, pero si renovadas líneas de investigación que alimentan las inquietudes académicas.

De este modo, la conjugación de las razones internas y las externas al Mercosur son los pilares que caracterizan su tipo de integración durante los tres primeros lustros del siglo XXI. Tal contexto histórico permite al autor, encontrar puentes de coincidencia teórica con los postulados originales del regionalismo latinoamericano, dirigido por el Estado, de la CEPAL entre 1950 y 1980. Tal que, se justifica rescatar la vigencia de las teóricas latinoamericanas de la escuela económica del Estructuralismo y, de igual forma, la aportación política de la Autonomía en relación con el proceso de integración regional.

El presente capítulo se divide en cuatro secciones, la primera, presenta los antecedentes de la coordinación del sector industrial: integración productiva argentino-brasileña, la segunda, expone el cómo se pensó la Integración Productiva del Mercosur desde la perspectiva latinoamericana congruente con el estructuralismo de la CEPAL; la tercera, expone los objetivos y las estrategias del Programa de Integración Productiva del Mercosur CMC N°12/2008, la cuarta, brinda evidencia estadística sobre los avances industriales del Mercosur que permitan decretar la disminución, o no, de su heterogeneidad estructural y, por último, están las consideraciones finales del capítulo.

Estadísticamente se comprobará que el Mercosur es un sobreviviente de los diferentes periodos históricos de la integración regional latinoamericanos [ver capítulo 3]; que nació del regionalismo abierto y, después, se modificó con los gobiernos progresistas. Además, la dinámica de la integración productiva del Mercosur (2003-2015) es vinculante con los postulados del regionalismo de la CEPAL de 1959. Es decir, la residencia del Mercosur le ha permitido ser un proyecto híbrido y, por lo tanto, complejo.

#### **4.1 Antecedentes de la coordinación industrial: integración productiva argentino-brasileña, una herramienta histórica de la Cuenca del Río de la Plata (1961 y 1986)**

Con el pasar de los años en las décadas de 1950 y 1960, en general, tanto Argentina como Brasil experimentaron sus estrategias económicas con base en sus modelos de

*Desarrollismo nacional*<sup>71</sup>. Ciertamente, esto ocurrió pensando en una lógica individualista que fortaleciera el mercado interno, promoviera la industrialización en su estructura productiva y, al mismo tiempo, hacer frente a los cambios extrarregionales que marcaron los lineamientos de su inserción al comercio internacional. Sin embargo, entre 1958 y 1961 existió una convergencia política-económica de argentinos y brasileños, en términos de la semejanza de sus proyectos nacionales, logrando su máxima expresión con la realización de los Acuerdos de Uruguayana, firmado en 1961.

Por lo tanto, el primer antecedente histórico por integrar las estructuras productivas y potencializar los sectores industriales argentino-brasileños fue en Uruguayana (1961), considerando cada uno de sus proyectos nacionales que inició en Brasil con Juscelino Kubistchek, pero se concretó con el presidente argentino, Arturo Frondizi y, su homólogo, brasileño Jânio Quadros. Este entendimiento es interpretado como un hito latinoamericano, “[...] *porque fue una expresión compartida por superar su larga tradición de rivalidad y competitividad [hasta esos años], que buscó evolucionar de forma conjunta hacia una nueva fase de mayor autonomía económica y política, aún durante sus modelos desarrollistas [...]*” (Amicci, 2012, p. 133).

Por otra parte, el segundo gran acercamiento productivos entre argentinos y brasileños se dio con el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), de 1986; en medio de un contexto regional permeado por el regreso paulatino a los sistemas de gobierno democráticos, a mediados de la década de 1980. En otras palabras, cuando en Argentina y Brasil se fueron desintegrando los sistemas políticos autoritarios dirigidos por las dictaduras Militares; en el primero posterior a 1983 y, en el segundo, a partir de 1985 y consolidado en 1989. Además, se vivió un contexto internacional turbulento, entre los vecinos históricos, porque compartieron las dificultades económicas de la crisis de la deuda externa que fue una constante en toda América Latina, durante todos esos años.

El PICE se concibió, desde un principio, como un proceso integrador, selectivo y a diferentes velocidades. Así, la complementación industrial y comercial se realizaría “[...] *en cada uno de los sectores productivos, minimizando al mismo tiempo los efectos destructivos sobre una u otra de las economías e induciendo a la especialización de*

---

<sup>71</sup> Para profundizar en el estudio sobre los orígenes y el concepto del Desarrollismo en Argentina y Brasil se recomienda consultar el libro: SIKKING, Kathryn (2009). El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubistschek. Buenos Aires: Siglo XXI.

*ambas determinando nichos de oportunidad en cada ramo de actividad local [...]*” (Campbell, et al., 2000, p. 65). Estos dos acuerdos sumados al Programa de Integración Productiva del Mercosur (2008), son la evidencia que permiten afirmar que la *integración productiva* ha sido una herramienta histórica, entre argentinos y brasileños, por unir esfuerzos en el sector industrial, elemento que explica la resiliencia del Mercosur.

#### **4.1.1. La Cumbre Uruguayana: una entente de desarrollo argentino-brasileño en la Cuenca del Río de la Plata, primeras pinceladas del Mercosur**

La trayectoria de los antecedentes políticos y económicos entre argentinos y brasileños son claves para entender cómo se configuraron los Acuerdos de Uruguayana en 1961. En este sentido, por su parte en Brasil se experimentó, posterior al mandato de Kubitschek de 1956 a enero de 1961, “[...] *un sostenido crecimiento industrial, pero al mismo tiempo atado a un fuerte endeudamiento exterior —la construcción de Brasilia fue de gran incidencia—, con inflación en alza y una aguda depreciación de su moneda con respecto al dólar*<sup>72</sup> [...]” (Amicci, 2012, p. 135).

Esas fueron las condiciones macroeconómicas con las que Brasil recibió la admiración de Jânio Quadros [que tan sólo duró del 31 de enero al 25 de agosto de 1961], este personaje merece ser descrito por la forma tan peculiar de plantear su dirección política interna y externa. En principio, Quadros en su política interior se identificó con la derecha y el conservadurismo brasileño y, por otra parte, su política externa marcó lógica de desapego con los Estados Unidos, a diferencia de Kubitschek.

Para sorpresa de los brasileños e incluso de los argentinos, “[...] *el gobierno de Quadros, el confiable representante de la burguesía conservadora se manifestaba dispuesto a llevar adelante una política externa de corte autonomista [...]*” (Carone, 1985, p. 142). El gobierno de Quadros restableció relaciones diplomáticas con la Unión Soviética e incluso reconoció al gobierno revolucionario en Cuba, además, contactó con “[...] *naciones recientemente nacidas del proceso de descolonización de Asia-África y los deseos de convertir al Brasil en un adalid tercermundista [fueron] otros aditivos que*

---

<sup>72</sup> El diario norteamericano Daytona Beach (1961) marcaba la abrupta depreciación del cruzeiro como uno de los principales problemas -junto a la inflación y la deuda externa- que enfrentó Quadros al asumir. Los datos que aportaba son contundentes: al iniciar el mandato de JK el valor de la moneda brasileña con respecto al dólar era de 80 a 1; al terminar su gestión los números indicaban 230 a 1 (30 de enero: 11).

*aceitar[on] el engranaje que movilizará a la denominada Política Externa Independiente (PEI) [...]* (Documentos da Política Externa Independiente, 2007, pp. 52-53).

Sin embargo, existió en la realidad un enfrentamiento entre los acercamientos iniciales, hechos por el presidente Kubistchek con el gobierno de los Estados Unidos, en contra de los acuerdos panamericanos frente a la PEI de Quadros. No obstante, de acuerdo con Horácio Lafer, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, se identificaba que:

*“Entre ambos [presidentes] coincidieron en enfatizar que la dimensión económica, es decir el desenvolvimiento, cuantificando sus metas tanto en el plano nacional como en el latinoamericano, por sobre la gastada concepción estadounidense que solamente se interesaba por las cuestiones de seguridad hemisférica, acrecentada en esos momentos con la escalada del conflicto de la Guerra Fría que se había instalado frente a sus propias costas”* (Lafer, 1960, pp. 5-7).

Por otra parte, Brito Cruz, bien señala que las diferencias entre Kubistchek y Quadros, en materia de política exterior, se identifican entre un *americanismo* y un *neutralismo*. El primero, constituyó una timidez de diplomacia expresada en la Operación Panamericana (1958), porque significó la alineación brasileña a los intereses hemisféricos de los Estados Unidos. En cuanto a la segunda, Brasil “[...] *procuró dar una imagen de interlocutor en el escenario internacional Bipolar- enfrentamiento de los Estados Unidos contra la Unión Soviética-, es decir, una política externa pragmática que lograr concertar el diálogo entre el norte y el sur [...]*” (Brito, 1989, p. 65). De esa forma, el “[...] *Itamaraty consideraba que su país terminaría siendo un líder del “Tercer Mundo [...]*” (Marques, 2010, p. 37).

Por su parte, los antecedentes en Argentina fueron que desde 1945 hasta mediados de la década de 1950 la conducción de la política externa y los temas económicos corrieron a cargo del presidente Juan Domingo Perón. En cuanto a la política externa, “[...] *a contrapartida con lo que sucedía en otras partes de la región, [Argentina] se resistía a aceptar la legitimidad de la pretendida alineación al lado de los intereses políticos, económicos e ideológicos de los Estados Unidos [...]*” (Lanús, 1984, p. 78), que significó un marcado rechazo a las intenciones hemisféricas norteamericanas. Por su parte, respecto al modelo económico se priorizó el Desarrollismo nacional. Sin embargo,



la presidencia de Perón sufrió un golpe de Estado en 1955, interrumpiendo lo antes descrito, con lo cual se instauró un régimen de control militar entre 1955 y 1958.

Se resalta que durante la administración militar o mejor conocido como gobierno de la “Libertadora”, se retomó una política externa de acercamiento con Estados Unidos. Ese fue el contexto nacional que presidió el mandato del presidente Arturo Frondizi, de 1958 a 1962, quien fue electo de forma democrática. Hasta cierto punto el presidente argentino en turno intentó articular los nuevos objetivos de una política autonómica, externa e interna, con la intención de dar continuidad al modelo económico desarrollista; lo cual, facilitó las negociaciones y el camino a los Acuerdos de Uruguayana de 1961. Esta situación, en gran medida fue heredada del estilo de gobierno de Perón

Sin embargo, a Frondizi le costó mantener el alejamiento político con los Estados Unidos, principalmente por presiones económicas que forzaron al mandatario a repensar su posición frente a la potencia continental. De acuerdo con Daniel Ammici, la economía argentina, en la década de 1950, resintió bastante el fin de “[...] *la relación comercial con su socio histórico Gran Bretaña y de la directriz industrialista a partir del golpe de 1943. Esa Argentina enfocada al despegue industrial estaba obligada, impresionantemente, a encontrar nuevos mercados para insertar su producción rural [...]*” (Amicci, 2012, p. 139). La industrialización de Argentina requería, sí o sí, mantener un flujo constante de importaciones de bienes de capital originarios de un país desarrollado, de ese modo poco a poco Frondizi optó por una política exterior de reconciliación con Norteamérica.

No obstante, a finales de la década de 1950, los presidentes “[...] *Frondizi y Kubistchek encontraron afinidades políticas y económicas plasmadas en la Operación Panamericana (1958) sumado por el respaldo de otras naciones de la región, esperanzadas en conseguir el anhelado “Plan Marshal latinoamericano [...]*” (Camilión, 1999, p. 64). Empero, se aclara que el acuerdo; ciertamente fue pensado, creado y dirigido por Brasil con intención de consolidar un bloque económico junto con Argentina, en todo momento estuvo supeditado al financiamiento y los intereses de los Estados Unidos. El mismo año más tarde se convirtió en la Alianza para el Progreso en 1961.

Desde finales de la década de 1950 hasta 1961 se apreció, entre los vecinos de las costas del Río de la Plata, la existencia de claroscuros en el camino recorrido en términos

de política externa, empero, en el modelo económico existió continuidad al desarrollismo nacional. En Brasil, con el cambio presidencial de Kubitschek a Quadros se identifica la mayor radicalidad en cuanto a la política externa y, en el caso de, Argentina como se apreció los factores internos y externos configuraron cierta permisibilidad en su política externa; ambas conducciones diplomáticas tuvieron como eje central sus relaciones con los Estados Unidos durante esos años. En gran medida, el pragmatismo de Frondizi marcó y midió el radical neutralismo de Quadros, con el objetivo de alinear sus modelos desarrollistas y no parecer un bloque antiestadounidense.

La alianza argentino-brasileña se interpretó, en esos años, como la posibilidad de romper con la tradicional práctica de un individualismo nacional con el que enfrentaban al sistema internacional. Esta estrategia fue una constante entre los países latinoamericanos respecto a su conexión con el comercio internacional, su marcada tendencia a importar bienes de capital, la forma de atraer flujos de inversión y la capturar las divisas internacionales. Según Dallanegra Pedraza “[...] *la debilidad de los países de la periferia resulta de su incapacidad de influir unilateralmente, a la vez que de formar alianzas “horizontales” estratégicas y razonables para lograr un mayor peso de negociación [internacional] [...]*” (Pedraza, 2003, p. 35). Estas características, de las naciones del Río de la plata, revitalizan las aportaciones de la integración autonómica de Carlos Puig [ver capítulo 1].

La suma de todas estas características y los obstáculos políticos-económicos no logró detener el paso firme del proceso de integración argentino-brasileño que buscó superar cada uno de sus modelos desarrollistas. El objetivo común fue subsanar las debilidades y potencializar sus fortalezas en un primer intento por crear un bloque de naciones; siendo un lejano precursor del Mercosur constituido tres décadas después. Para culminar con el gran anhelo de Frondizi y Quadros se eligió la ciudad de Uruguayana, Río Grande do Sul, fronteriza con Argentina y ubicada enfrente mismo —río Uruguay de por medio— de la correntina el Paso de los Libres, donde había nacido Frondizi.

La elección del lugar no fue aleatoria por parte de ambos países, “[...] *dado que el presidente brasileño carecía de autorización para ausentarse del país y corrían rumores del lado argentino que impulsaban a Frondizi a no alejarse demasiado de su propio territorio [...]*” (Gussoni, 2010, p. 92). Considerado este escenario se realizó la Cumbre de Uruguayana del 20 al 22 de abril de 1961.

En Uruguayana se planteó armonizar dos procesos desarrollistas, que fueron los modelos económicos, vigentes en Argentina y Brasil desde 1945 hasta la reunión de Frondizi y Quadros. En el caso de Argentina, los años inmediatos del periodo de la postguerra significaron la imperiosa necesidad de evolucionar de una economía agroexportadora a una industrial desarrollista, ese fue el reto de planificación<sup>73</sup> que asumió la admiración de Frondizi. En este sentido, “[...] *las prioridades fijadas por el gobierno de Frondizi fueron el petróleo, la siderurgia, la energía, la química pesada, el aumento de la productividad agropecuaria, la industria automotriz y la modernización de la infraestructura de los transportes [...]*” (Tohmé, Settimi y Audino, 1999, p. 11).

En el caso de Brasil, se le tiene que dar el mérito a Juscelino Kubitschek porque durante su administración el país experimentó un sentimiento nacionalista por el desarrollo, aunque Brasil, ya era una economía con cierto grado de industrialización temprana, al menos en América Latina. En los primeros años del periodo de la postguerra se procuró que la sustitución de importaciones incursionará en “[...] *la primera fase de industrialización pesada, donde hubo significativas inversiones productivas del sector público, se sumó a los capitales extranjeros y articularon la instalación de un conjunto de plantas productoras de bienes de capital, intermedios y de consumo durable [...]*” (Tohmé, et al., 1999, p. 6).

Se buscaba una industrialización que fuera más allá de bienes de consumo implementado el Plan de Metas<sup>74</sup> (1956-1961) de Kubitschek. Es decir, una elaborada estrategia desarrollista marcada por la gran articulación entre el sector público y el capital extranjero que; en mayor medida fuera dirigida por el Estado, procurando un impacto significativo en la economía brasileña. El Plan de Metas fijó su interés en cinco grandes sectores que fueron energía, transporte, alimentación, industria básica y educación.

Expuesto lo anterior, se puede inferir que el Acuerdo de Uruguayana tuvo como objetivo completar los sectores estratégicos que coincidían en cada proyecto desarrollista. Por ejemplo, se ubican la posibilidad de articular acciones en los sectores estratégicos de:

---

<sup>73</sup> Tal planificación se complementó con técnicas de programación económica, que consistían en el planteo de tasas de crecimiento esperadas, la asignación de prioridad a determinados sectores industriales y la compatibilización del plan desde el punto de vista físico, financiero, laboral y tecnológico [Nosiglia 1983]

<sup>74</sup> Para profundizar en el tema sobre las acciones, financiamientos, grupos de trabajo y ejecución de las cinco áreas del plan meta, se recomienda consultar El planeamiento en el Brasil. Observaciones sobre el Plan de Metas (1956-1961) Celso Lafer y Mario Luján Desarrollo económico Vol. 10, No. 39/40, 10o Aniversario de "Desarrollo Económico" (octubre de 1970 a marzo de 1971), págs. 309-330

1) petróleo y energético, 2) agropecuario y alimentación, 3) siderurgia e industria básica, 4) infraestructura y transporte y 5) automotriz.

No obstante, se aprecia que los tres primeros sectores elegidos coincidían con productos primarios los cuales servían, y hasta hoy día, como las principales fuentes de atracción de divisas en el comercio internacional. El cuarto sector hace referencia a mejorar la conectividad, dentro de la Cuenca del Río de la Plata, como eje nodal elevar su articulación productiva. Por último, el sector automotriz se pensó como el área de producción con mayores niveles tecnológicos y de abastecimiento de insumos regionales.

No obstante, todas estas ideas de complementación y estrategias comunes de los modelos desarrollistas requieren de un financiamiento externo para realizarse, una característica estructural que definió el subdesarrollo de América Latina [ver capítulo 1]. Ante esta situación, surge nuevamente la importancia de lograr un financiamiento acorde a los postulados de economías periféricas como un Bando de Desarrollo o un Instrumento de Financiamiento, en ambos casos, de impacto Regional que facilitará concretar las iniciativas. Empero, “[...] *el crecimiento económico estaba sustentado en el propio esfuerzo de los países, pero también dependió de la ayuda del centro financiero extranjera [siendo los Estados Unidos] fundamental [...]*” (Lanús, 1984, pp. 292-293).

A pesar de la subordinación financiera, es válido aguantar que existió la búsqueda de mayores niveles de maniobra económica y política de Argentina y Brasil en 1961. Dallanegra Pedraza argumenta que, en estas acciones se identifica una conducta autónoma porque “[...] *todas aquellas actitudes o políticas de los miembros de un ámbito hegemónico que, oponiéndose o resistiéndose a la potencia polar, de manera heterodoxa, toda vez que lo haga en determinados aspectos de la política global, sin que constituya una oposición frontal a sus lineamientos básicos (...) busca mejorar su inserción global y su independencia de desempeño [...]*” (Amicci, 2012, p. 149).

En suma, las trayectorias del contexto nacional e internacional que precedieron a la Cumbre de Uruguayana, son determinantes para comprender que dicha reunión se volvió la punta de lanza de futuras iniciativas bilaterales en la relación estratégica argentino-brasileña. De esa forma, se confirma la intención por construir un espacio común armonizando las estructuras productivas, en la Cuenca del Río de la Plata, que forjaron los cimientos de un proceso de integración que tres décadas después se llamaría Mercosur (1991). Sin embargo, la continuidad de los objetivos de Uruguayana se truncó

por dos acontecimientos brasileños. El primero fue la efímera duración de Quadros como presidente, menos de un año y, el segundo, el inicio de la Dictadura Militar brasileña que estuvo al frente de las acciones políticas y económicas de abril de 1964 a marzo de 1985.

#### **4.1.2. Los acuerdos industriales del PICE (1986): eje nodal del acercamiento productivo del Mercosur**

Durante la mitad de la década de 1980, se registró el segundo gran antecedente histórico de la integración productiva como herramienta de complementación industrial argentino-brasileña, con el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) en 1986. Concretar la firma del nuevo acuerdo productivo, se logró gracias a que en ambas costas del Río de la Plata se replanteó una estrategia común que sirviera para afrontar sus dificultades políticas y económicas; dado que en los gobiernos antidemocráticos se optó por una planificación nacional laxa de colaboración regional durante esos años. En este cuadro general, otra vez tomó relevancia la conjugación del contexto regional e internacional como elementos claves que promovieron al proceso de integración regional.

En cuanto contexto regional, posterior a 1985 existieron las condiciones para que comenzara una nueva etapa de entendimiento y negociaciones en el plano de la política y la economía gracias a los periodos presidenciales de, el argentino, Raúl Alfonsín (1983-1989) y, el brasileño, el José Sarney (1985-1990). La conjugación de estos dos personajes políticos se logró gracias a la paulatina recuperación del sistema de gobiernos democráticos, es decir, se logró posterior a las Dictaduras Militares en Argentina (1976-1983) y Brasil (1964-1985). Además, en términos económicos, en general, la región sufrió de los efectos negativos de la crisis de la deuda externa [ver capítulo 3]; que comenzó en 1982 cuando México se declaró insolvente para pagar a sus acreedores bancarios extrarregionales, de la cual Argentina y Brasil no fueron la excepción.

Por otra parte, el contexto internacional la década de 1980, sobre todo los últimos años de ella, se caracterizó por la paulatina vitoria de los Estados Unidos sobre su rival, del periodo de la posguerra, la Unión Soviética que significó el fin de un mundo bipolar; es decir, el fin de la guerra fría un enfrentamiento directo, no bélico, entre el capitalismo y el socialismo. El desplome en particular del sistema socialista comenzó con la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución Unión Soviética en 1991. En este sentido, Alfonsín y Sarney encontraron las condiciones óptimas para reforzar sus sistemas políticos y económicos, como bloque regional, ante ese nuevo sistema internacional.

El PICE constituyó el inicio del proceso de negociación que llevó a la construcción del Mercosur en 1991. Ya que el acercamiento de Alfonsín y Sarney constituyó nuevamente, de acuerdo con Marcelo Medeiro, “[...] *una voluntad política que abrió la posibilidad de promover la autogestión de las crisis latinoamericanas, y al mismo tiempo en que se forjara una base de identificación capaz de hacer frente a los pulsos globalizantes del sistema interanual [de esos años] [...]*” (Medeiros, 2000, p. 126). De este modo, es válido afirmar que este nuevo intento de integración productiva argentino-brasileño partió de buscar niveles de autonomía en sus políticas nacionales y estrategias económicas en común ante el sistema internacional.

El PICE sería gradual, flexible y equilibrado, con el principio del tratamiento especial y diferenciado, a efectos de evitar una especialización de las economías en sectores específicos y de estimular la integración intrasectorial. “[...] *Favoreciendo un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio, con la modernización tecnológica y de favorecer la participación empresarial [...]*” (Granato, 2016, p. 284).

De Acuerdo con el especialista argentino Roberto Lavagna, -la propuesta argentina– se trabajará 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 (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). Aún con el apoyo bidireccional del acuerdo no se apuntaba a construir una zona de libre comercio.

Se destaca que existía la articulación entre el sector público, representado con los Gobierno, y la iniciativa privada, empresarios, que proponían el acercamiento conjuntamente de las naciones. Esta forma se alinearon los intereses y objetivos de crear un frente productivo común ante el sistema internacional de cara al fin de la década de 1980. Sin embargo, el acercamiento generó desajuste en las variables económicas como el tipo de cambio de las monedas, la disparidad de los niveles de productividad y las diferencias en los salarios de los trabajadores.

Aún con la sinergia de la aproximación benéfica e interés por corregir las disparidades sudamericanas en 1988, Argentina y Brasil crean el llamado Tratado de

Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD) que respetó los “[...] *criterios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría que permitirá adaptación de forma pautada a los habitantes y las empresas, de cada Estado, las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica [...]*” (Granato, 2016, p. 384). La articulación del PICE y el TICD plantearon el objetivo de lograr un posible espacio económico común.

A pesar de las amplias expectativas de las acciones encaminadas a partir de 1986, la vigencia de los dos instrumentos de integración fue efímera. Se interrumpieron con la aplicación de la corriente económica neoliberal y del regionalismo abierto en América Latina en la década de 1990. Que propició que cada nación buscará por sí sola la apertura económica con sus socios comerciales, no necesariamente regionales, se incentivaron reformas políticas y económicas que liberalizaron el mercado de capitales y las privatizaciones de empresas nacionales.

Ahora bien, el PICE entre 1986 y 1989 se concentró en 21 Protocolos de acción estratégica. Sin embargo, los más importantes se concentraron en los siguientes sectores: 1) N°1 Maquinaria y herramientas, 2) N°2 Trigo 3) N°3 Abastecimiento de Alimentos, 4) N°4 Expansión del comercio, 5) N°9 Biotecnología, 6) N°11 Emergencias nucleares y radiológicas, 7) N°12 Aeronáutica, 8) N°13 Siderúrgica, 9) N°17 Cooperación nuclear y 10) N°21 Industria automotriz. De acuerdo con Tullo Vigevani, “[...] *probablemente el protocolo más utilizado fue el automotriz, firmado en 1988, porque había fuertes interés de empresas trasnacionales instaladas en Argentina y Brasil; interesadas en utilizar las ventajas comparativas que brindan ambas naciones [...]*” (Vigevani, 2005, p. 89).

Esta última afirmación, es fundamental, porque se observa entonces que la complementación de los sectores de mayor contenido tecnológico planteados en el PICE, mediante la cooperación de empresas nacionales argentinas-brasileñas, no sé logró en los protocolos: N°1 Maquinaria y herramientas, N°9 Biotecnología y N°12 Aeronáutica. Por otra parte, se parecía que, al menos dos, de los diez protocolos más importante se concentraron en recursos naturales o productos primarios como fueron: N°2 Trigo y N°3 Abastecimiento de Alimentos, de igual forma, el sector de siderúrgica siempre fue un tema recurrente en las estructuras argentino-brasileñas con el N°13 Siderúrgica.

Además, lo novedoso del PICE fue la aparición de los protocolos referentes a la energía nuclear como instrumento de desarrollo industrial de: N°11 Emergencias

nucleares y radiológicas y N°17 Cooperación nuclear. Finalmente, el N°4 Expansión del comercio garantizaría los flujos de los productos trazables entre los socios comerciales.

El cuadro 4.1 muestra la relación de sectores seleccionados que coincidieron entre los dos acuerdos de integración productiva, el primero de Uruguayana y el segundo del PICE, que servirán para evidenciar cierta continuidad en los proyectos de profundización industrial. Del cuadro 4.1, es factible extraer tres ideas contundentes sobre la integración productiva, en las costas del Río de la Plata, respecto a los dos antecedentes históricos que se pueden considerar la punta de lanza del Mercosur, creado en la década de 1990.

Cuadro 4.1 Continuidad industrial en la integración Productiva argentino-brasileña (1961-1989)

Sectores de Uruguayana (1961)	Protocolos sectoriales del PICE (1986-1989)	Continuidad de proyectos sectoriales
1) Petróleo y energético	1) N°1 Maquinaria y herramientas 2) N°2 Trigo	1) Siderúrgica
2) Agropecuario y alimentación	3) N°3 Abastecimiento de Alimentos 4) N°4 Expansión del comercio	
3) Siderurgia e industria básica	5) N°9 Biotecnología 6) N°11 Emergencias nucleares y radiológicas	2) Agropecuario y Alimentos
4) Infraestructura y transporte	7) N°12 Aeronáutica 8) N°13 Siderúrgica	3) Automotriz
5) Automotriz	9) N°17 Cooperación nuclear 10) N°21 Industria automotriz	

Fuente. Elaboración propia.

La primera idea, se refiere a la importancia del sector automotriz en la región de la Cuenca del Río de la Plata desde 1961 y retomado en 1986. En principio, el interés por parte de los Gobiernos fue articular a sus empresas nacionales con las empresas transnacionales durante los primeros años del periodo de la posguerra por qué; existió ciertos márgenes de control estatal sobre el segundo tipo de empresas, los procesos de industrialización e integración fueron dirigido por el Estado. Ahora bien, a partir de 1896 ya iniciado el proceso de apertura de las economías nacionales, como estrategia para subsanar la crisis de la deuda de esa década, ocurrió una gradual pérdida de control por parte del Estado sobre las acciones operativas de las empresas transnacionales, de forma tal que, el sector automotriz comenzó a ser protegido y controlado por estas últimas.

En una segunda idea, se aprecia una continuidad tanto en Uruguayana como en el PICE por el interés de complementar sectores productivos sustentados en actividades primarias como las agropecuarias y de alimentos. Esta situación no debe ser satanizada o



mal vista, porque fue y es una realidad en Argentina y Brasil. Así como el resto de América Latina, cuentan con favorables climas tropicales, vastos territorios fértiles y una amplia dotación de minerales y fuentes de petróleo que han servido como sustento para transar y atraer divisas internacionales. Al respecto, Raúl Prebisch (1949) ya consideraba esta situación como herramienta para lograr la industrialización, siempre y cuando, las ganancias extraordinarias fueran bien admiradas y orientadas al desarrollo de nuevos sectores estratégicos que coadyuvaran a superar el subdesarrollo.

#### **4.2 Repensando la Integración Productiva del Mercosur a partir de 2003**

Este subapartado expone la nueva lógica de repensar la Integración Productiva (IP) del Mercosur, en un corte temporal de 2003 a 2015. Se inicia presentando teóricamente el funcionamiento de la IP, la cual, surgió del Grupo de trabajo de Integración Productiva (GIP) creado por el Consejo del Mercado Común del Mercosur, en 2008. De igual modo, se resaltan lazos de conexión teóricos de la integración regional de la primera década del siglo XXI con el estructuralismo latinoamericano. El autor encuentra esa vigencia con la llegada de los gobiernos progresistas en Argentina y Brasil, actores nodales del bloque<sup>75</sup>.

Se parte del supuesto de que la integración productiva tiene por objetivo la reducción de las asimetrías, con las que se comienzan o persisten, entre los miembros del Mercosur. El vocablo asimetría proviene del latín, que significa carencia de simetría, “[...] desde el sentido común, esto 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 [...]” (Granato, 2016, p. 382). En otras palabras, la integración productiva regional significa crear las condiciones iniciales para comenzar un proceso que permita la creación, por un lado, de la oferta de mercancías creadas dentro de un bloque de naciones que involucre empresas locales públicas o privadas -de preferencia de capital nacional y, por otro lado, satisfacer la demanda de un mercado ampliado de consumidores que adquieran productos manufacturados regionales.

La noción de IP surge como política regional en América Latina, el concepto como tal es reciente y su aparición se da en la agenda del MERCOSUR en 2003. Por decisión

---

<sup>75</sup> Se recuerda que la presente investigación no pretende menospreciar a Paraguay y Uruguay que son los otros dos Estados miembros del Mercosur. La razón de concentrarse en el análisis estadístico en Argentina y Brasil en el bloque sudamericano responde a que estos últimos aportan más del 88 por ciento del comercio regional del Mercosur. al comercio regional.

política los gobiernos que “[...] *plantearon incorporar a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) a los aparatos productivos nacionales en redes o cadenas regionales de valor (CRV), con base en dos estrategias de integración: 1) vertical o sectorial (especialización) y 2) horizontal (complementación) [...]*” (Botto & Molinari, 2013, p. 7). La combinación de estas dos nuevas estrategias se asemeja bastante a la noción del regionalismo intervencionista de la CEPAL, de 1959, dirigido por el Estado.

Las estrategias horizontales (por complementación) son la cooperación entre organismos estatales, existentes en cada país miembro, que faciliten la articulación del desarrollo productivo, la complementación en investigación y desarrollo (I+D) con intenciones a la transferencia tecnológica. Por su parte, las estrategias verticales o sectoriales (por especialización) es la cooperación en sectores estratégicos, generalmente, con base en una empresa ancla capaz de articular a otras empresas. En el Mercosur, la última estrategia se orientó a encontrar empresas líderes en Argentina o Brasil, mediante el Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del Mercosur<sup>76</sup>.

En términos de política económica internacional, la IP ha establecido acuerdos comunes entorno a la cooperación y asociatividad interempresarial; coordinando políticas sectoriales para el desarrollo de nuevos sectores y la reconversión por especialización, la coordinación de políticas de competitividad, la tecnología y de la innovación, promoción de la integración de cadenas de valor regionales y cooperación entre competidores locales e internacionales (Porta & Peirano, 2011; Porta, 2011; Lucángeli, 2008).

No obstante, dependiendo quiénes guíen la metodología de la evaluación y la construcción del proceso de integración, actores privados o estatales, se aprecian dos casos contrastantes. Por un lado, está La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático<sup>77</sup> (ASEAN por sus siglas en inglés), con un modelo de comercio triangular, lógica de producción basada en la elaboración de productos capital de “[...] *alta tecnología con altos niveles de valor agrado por empresas transnacionales japonesas, posteriormente estos bienes son enviados a los países de la ASEAN para ensamblar los componentes,*

---

<sup>76</sup> Programa fue creado en 2002 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 parte del bloque tuvieran voz y voto.

<sup>77</sup> Los países que están organización son: Malasia, Filipinas, Indonesia, Singapur, Tailandia, Brunéi, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya en orden cronológico de asociación

*usando mano de obra barata y al ser terminadas las mercancías se exportan [...]*” (Falck, 2011, p. 54). Estamos frente a un ejemplo de estrategia de integración vertical a partir de empresas líderes y el reparto de los nodos de producción regionales. En el que existen grados diferenciados de derrames tecnológicos sobre las empresas locales de la ASEAN.

Caso contrario, existe una articulación productiva guiada por los Estados nacionales, por ejemplo, la Unión Europea. Se articulan sectores productivos estratégicos con base en los encadenamientos productivos hacia atrás (demanda de insumos regionales) y hacia adelante (amplio mercado de comercialización), a partir de la creación de instituciones supranacionales se supervisa el cumplimiento de los proyectos sectoriales delineados. Aquí la estrategia de integración horizontal se da con la cooperación entre las agencias productivas de los países miembros y la coordinación de políticas regionales.

Además, existe otro modelo híbrido, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) porque es una mezcla insípida de las dos dinámicas anteriores. Respecto a la primera, la integración productiva es con base en grandes empresas de Estados Unidos, sin embargo, no existe derrame tecnológico, tan claro, hacia las empresas locales; y con relación a la segunda, se identifican políticas nacionales que garantizan el funcionamiento de los sectores, por ejemplo, el automotriz con una protección contra terceros sin crear algún modelo institucional supranacional al interior del bloque regional.

Volviendo al análisis de la IP del interior del Mercosur a partir del año 2003, la presente sección entiende por asimetrías, las aportaciones del trabajo de Porta (2006), que considera dos tipos: 1) asimetrías estructurales (llamadas “naturales”) y 2) asimetrías políticas públicas (llamadas “artificiales” o “regulatorias”). La ejecución y articulación de ambas determinará las medidas correctivas a efectuarse.

Las primeras son las disparidades del grado de desarrollo económico o productivo de cada uno de los países, posición geográfica o la extensión territorial, tamaño de las economías, riqueza, infraestructura y nivel de capacitación laboral. Por su parte, “[...] *las asimetrías de políticas públicas se vinculan con los incentivos fiscales, los programas de promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, la política monetaria y los subsidios gubernamentales [...]*” (Granato, 2016, p. 382). El reconocer los contrastes internos del bloque económico sudamericano, coincide con un postulado

del regionalismo intervencionista de 1959. Que es la idea-fuerza de la caracterización y tratamiento a los países de menor desarrollo económico (PMDE) [ver capítulo 1]

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 integración regional (CEPAL, 1959; SELA, 2011). Esta situación se hizo evidente en otras iniciativas integracionistas en América Latina, por ejemplo, en la ALALC de 1959 Argentina, Brasil y México-países de mayor industrialización-concentraron la producción en sus territorios, lo cual, desincentivó la participación y desarrollo manufacturero del resto de los socios. De esta forma no se construyó con una suerte de integración económica armónica y equitativa (Briceño, 2011).

En consecuencia, un proceso de integración productiva regional no sólo se trata de una unificación estrictamente comercial, es idóneo acompañar el proceso con medidas que procuren reducir las asimetrías; ya sean naturales o regulatorias, con las que se cuente al momento de construir un bloque de naciones. Es decir, se recomienda adoptar políticas que mitiguen las desventajas iniciales con las que algunos miembros se incorporan al bloque, dado que el mismo proceso podría profundizar estas divergencias.

Además de lo productivo, existen las cuestiones de índole social (tensiones políticas de clases, migraciones, etc.) que de igual forma requieren de la atención de políticas regionales que reduzcan las asimetrías (Bouzas, 2005). El reconocimiento de estas afectaciones, que sobrepasan la cuestión comercial, se sumó a la nueva forma de pensar la integración del Mercosur con la coincidencia entre los gobiernos progresistas; se pensó a la alianza de las naciones como un instrumento de desarrollo económico. Empero, esta situación en ningún momento significó el abandono al tipo de comercio de exportación de materias primas que sostenían con sus socios extrarregionales, es decir, no se idealiza la IP del Mercosur (2003-2015), utilizar evidencia estadística permite afirmar, o no, la compatibilidad del cambio en la estructura productiva y la visión política.

Cabe señalar que la IP propuesta por los argentinos Kirchners y, el brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva en 2008 no es un fenómeno coyuntural, en la Cuenca del Río de la Plata, que apunta a lograr los objetivos mencionados y, de igual modo, de los actores que dirigen el acercamiento de naciones. Esta voluntad de inscribir la complementariedad de las estructuras productivas y de mayor grado de autonomía; como se demostró en el

subapartado anterior, fueron inquietudes de, los entonces presidentes, Arturo Frondizi, argentino, y Jânio Quadros, brasileño, plasmados en la Cumbre de Uruguayana de 1961 y, posteriormente, con el argentino, Raúl Alfonsín y, el brasileño, José Sarney que impulsaron el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), en 1986.

Sin embargo, se destaca un fenómeno en paralelo con la IP desde finales del siglo XX, existió un proceso de irrupción desmedido de las empresas transnacionales auspiciadas por las normas de la globalización económica en las estructuras productivas argentino-brasileñas. Esta situación en general ocurrió en América Latina, Soria (2005) apunta que, “[...] *las empresas extranjeras se benefician de la protección que reciben por el “trato nacional”, la protección a sus inversiones y a la propiedad intelectual por parte de la legislación local e incluso tienen la capacidad de demandar al gobierno nacional, cuando considere vulnerados sus derechos [...]*” (Soria, 2005, p. 95).

Lo anterior, coadyuvó a que los gobiernos de Argentina y Brasil, durante la década de 1990, relajó la complementariedad productiva regional sobre todo en sectores de media y alta tecnología, los cuales comenzaron a ser controlados por las empresas transnacionales, por ejemplo, en específico el sector automotriz. No obstante, se dio un cambio en el paradigma económico durante el primer lustro del siglo XXI con el arribo de gobiernos progresistas en Argentina y Brasil. De esa forma, regresó al centro del debate otra vez la integración regional como instrumento del desarrollo económico y la complementariedad de los miembros del Mercosur. Se propuso abordar la construcción institucional de acciones concretas al combate de las asimetrías en el MERCOSUR.

Lo anterior logró revitalizar una armonía multidimensional entre los Estados miembros, los sectores empresariales locales y la sociedad civil del bloque de naciones. Esta situación dio inicio de una serie de trabajos, congresos, charlas y proyectos que, en gran medida, involucró actores no gubernamentales que buscaron contribuir en la armonización del sector industrial del Mercosur entre el año 2003 y 2015. Lo expuesto en esta sección resaltan las coincidencias de la propuesta de la integración productiva del Mercosur (2003-2015), con el pensamiento latinoamericano del estructuralismo de la década de 1950, respecto a cuatro ideas generales y preliminares que están presente.

La primera, es el regreso de los Estados como dirigentes del proceso de acercamiento entre los miembros, la segunda, el pronunciarse por un proceso de

integración como instrumento que coadyuvé al desarrollo económico de los países que participan en el Mercosur; la tercera, retomar el concepto de países de menor desarrollo económico y, por lo tanto, asimetrías a corregirse, y, la última, la integración productiva ha sido utilizada como mecanismo histórico, que conjuga las tres ideas previas.

Entre 2003-2015 se contextualiza en un escenario internacional favorable en lo económico y político en la cuenca del Río de la Plata y, en general, en América Latina. Con el desarrollo del subapartado se corroboró que la IP argentino-brasileño, no es un fenómeno coyuntural, ya que existen evidencias históricas con el Acuerdo de Uruguayana (1961) y el Programa de Integración y Cooperación Económica (1986). Entonces, se vuelve pertinente cuestionar hasta este punto ¿Realmente la IP del Mercosur emanada de los gobiernos progresistas, considerando el contexto regional e internacional, logró subsanar, o no, la heterogeneidad estructural del bloque en el periodo de 2003-2015?

#### **4.2.1 La nueva forma de entender al Mercosur: El Consenso de Buenos Aires (2003)**

En el periodo de los gobiernos de conciliación y convergencia progresistas de los binomios argentinos Néstor Kirchner (2003-2007) - Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) y, en Brasil, con Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 y 2007-2010) - Dilma Rousseff<sup>78</sup> (2011-2014 y 2015-2016) se completó el núcleo de cooperación y entendimiento de las acciones integracionistas políticas y económicas del Mercosur.

El hito latinoamericano que dio inicio al proyecto del nuevo Mercosur, que se desarrolló durante la primera década del siglo XXI, fue la reunión cumbre entre los presidentes de Argentina y Brasil el 16 de octubre de 2003, que se conoce como el “Consenso de Buenos Aires”. En el cual, los dirigentes políticos optaron por superar la integración que suscribió el regionalismo abierto prevaleciente en la década de 1990 del Mercosur; se utiliza la noción de Consenso de Buenos Aires como oposición directa al Consenso de Washington y los postulados de la economía neoliberal (Briceño 2013; Granato, 2016; Peixoto y Perrota; 2017).

La convergencia macroeconómica entre los dos socios más grandes del bloque contribuyó al relanzamiento del Mercosur, que consistió en ir más allá de lo económico

---

<sup>78</sup> Se debe dejar muy claro que existió un golpe de Estado al gobierno de Dilma Rousseff por parte de una facción de políticos de derecha en el país.

y planteó la profundización de lo político y lo social. La reconfiguración de lo comercial desde la perspectiva estructural y la integración productiva (Botto, 2015; Trucco, 2017).

De acuerdo con el SELA (2013), la estructura productiva del Mercosur se caracterizaba por: 1) escasa diversificación de las matrices productivas y muy poco articuladas regionalmente, 2) países con diferentes niveles de desarrollo, escalas productivas asimétricas y diversidad en políticas industriales, 3) asimetrías en el desarrollo tecnológico y capacitación aplicados a la base productiva, y 4) dificultades del sector productivo al financiamiento.

A partir de año 2003 comenzó un proceso de convergencia con base en el marco institucional del Mercosur, durante ese mismo año se realizó la Cumbre de Montevideo<sup>79</sup>, en la cual, se creó el “Programa de Trabajo del Mercosur 2004-2006”, creando un espacio de integración social y productiva, y en el desarrollo de una agenda común que considerará el problema de las asimetrías entre los países del bloque y su tratamiento.

En esta iniciativa de cooperación se apunta a realizar acciones concretas con el objetivo de reducir las asimetrías, estructurales y de políticas públicas; mencionadas en el subapartado previo. Promoviendo la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, favorecer la cohesión social y dar funcionamiento a la estructura institucional del bloque, así el Consejo del Mercado Común creó con las Decisiones Nos. 45/04 y 18/05, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur<sup>80</sup> (FOCEM).

El FOCEM fue pensado con un claro sentido compensatorio y de redistribución a favor de los países más pobres, siendo que el 70 por ciento de los aportes de carácter contributivo (no reembolsables) provenían de Brasil, el 27 por ciento de Argentina, el 2 por ciento de Uruguay y el 1 por ciento de Paraguay, porcentajes en consideración de la media histórica del Producto Interno Bruto (PIB) de los Estados integrantes. En igual sentido, los fondos serán destinados a los beneficiarios de acuerdo con el siguiente

---

<sup>79</sup> En la 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.

<sup>80</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, aprobado Decisión N° 01/10.

criterio: 48 por ciento para Paraguay, 32 por ciento para Uruguay, 10 por ciento para Argentina y 10 por ciento para Brasil. Se buscaba evitar recurrir a los préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), que se otorgan con la condición de realizar reformas estructurales, las cuales, no serían compatibles con el compromiso de la integración productiva del periodo (Souza, et al., 2011).

Datos oficiales del FOCEM indican que, el fondo inició con un total de aportes que alcanzaba los US\$ 100 millones anuales, y a partir de 2013, con el ingreso de Venezuela<sup>81</sup>, pasó a constituirse con un total de \$127 millones de dólares anuales. El FOCEM, reporta al día que, de los 52 Proyectos aprobados hasta la fecha, 13 han finalizado sus actividades y se encuentran en etapa de cierre, 11 han sido cumplidos y cerrados, y 25 están en ejecución. Se destaca la realización de Proyectos de saneamiento, agua potable, rehabilitación y construcción de rutas, tendido de redes eléctricas e instalación de estaciones de alta tensión, mejoramiento y ampliación de locales escolares, rehabilitación de vías férreas, entre otros<sup>82</sup>.

En la ciudad argentina de Córdoba, en 2006, se registra otro hito en la “[...] *cumbre del Mercosur a cargo de la presidencia pro tempore de Argentina, en la cual los presidentes del bloque instruyen al Consejo del Mercado Común a que definiera las pautas para un Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional [...]*” (Botto & Molinari, 2013, p. 133). Considerando esto, en San Miguel de Tucumán, el 30 de noviembre del 2008, se lanzaron dos iniciativas. El primero, consistió en el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR<sup>83</sup>, que faculta al Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR<sup>84</sup> centralizando la IP (sobre todo en lo sectorial) en el

---

<sup>81</sup>La República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia.

<sup>82</sup> <https://www.mercosur.int/temas/focem/>

<sup>83</sup>En cumplimiento de este mandato, el SGT N°7 “Industria”, elevó para la consideración de la LXVIII Reunión del Grupo Mercado Común una Propuesta de Pautas para la Integración Productiva del MERCOSUR.

<sup>84</sup> Artículo -2. Que el Consejo del Mercado Común, por Decisión N° 52/07 decidió la creación de un Grupo Ad Hoc dependiente del Grupo Mercado Común encargado de diseñar un Programa de Integración Productiva del MERCOSUR.



bloque, y, la segunda, que fue el Fondo Mercosur de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas<sup>85</sup> (FPyMES) involucradas en la integración.

#### **4.3. El nuevo Programa de Integración Productiva del Mercosur CMC N°12/08**

Esta sección contiene los objetivos, las estrategias y los sectores elegidos por el Programa de Integración Productiva (PIP) del Mercosur, creado en el año 2008. El cual, apunta a que las acciones de gobierno fortalezcan la oferta de bienes manufacturados estimulando y haciendo partícipes a las empresas locales con la finalidad de lograr una articulación de carácter regional. En ese sentido, se busca incrementar el grado de “[...] *capacitación de los recursos humanos, los estímulos y el financiamiento disponibles y ofrecer espacios de articulación de políticas comerciales, normativa y apoyo institucional que faciliten la integración productiva regional, fomentando y desarrollando competitividad en las cadenas productivas regionales* [...]” (MERCOSUR/CMC/DEC N.º 12/08, 2008, p. 4).

En general el PIP del Mercosur proponía i) promover y facilitar la integración productiva, ii) la cooperación interempresarial entre los Estados miembros y iii) proponía articular al sector público y privado entre países porque era crucial crear un núcleo dinámico integrador. A continuación, el cuadro 4.2 muestra, con base en el acta fundacional del PIP, los objetivos particulares de los Estado miembros del Mercosur.

Del cuadro 4.2 llama la atención, en concreto, en el presente subapartado los objetivos encargados de articular y complementar un proceso de industrialización en sectores donde se identifique un incipiente desarrollo. Esta lógica se lograría con un comercio recíproco de insumos intermedios usando la base productiva instalada ofertada por las PYMES del Mercosur, recurriendo a una compraventa en condiciones equitativas; aquí se localiza la primera gran coincidencia con los supuestos del Mercado Común (1959). Se encuentra esta influencia en los objetivos cinco y siete que mencionan, la búsqueda por relacionar a las Pymes con las empresas ancla o líderes con el propósito de dotarlas de mayores niveles de competitividad y acceso a altos estándares técnicos productivos; es decir, lograr acceder a un posicionamiento de mercado regional con base en la construcción de redes de producción regionales.

---

<sup>85</sup>Que el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR fortalecerá la complementariedad productiva de las empresas del MERCOSUR, principalmente PYMES, y profundizará el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Parte.

Cuadro 4.2 Objetivos particulares del PIP del Mercosur, 2008

1.-	Mejorar las condiciones de acceso de las empresas nacionales al mercado regional e internacional.
2.-	Lograr una mayor asociatividad entre las empresas del bloque y avanzar en esquemas que vayan más allá de la integración comercial.
3.-	Identificar, con el aporte del sector privado, las necesidades de desarrollo y adecuación de la infraestructura de servicios, de normalización técnica, certificación de calidad, metrología, con énfasis en las cadenas productivas.
4.-	Cooperar para el mejoramiento de los sistemas nacionales de calidad y certificación de los países de menor tamaño económico relativo.
5.-	Mejorar la competitividad de las firmas, tanto de las PYMES como de las empresas de mayor tamaño, al asociar “empresas ancla” –en general con un alto nivel gerencial y de control de calidad- con una red de proveedores regionales y de clientes ampliada o fomentar las estrategias asociativas de empresas PYMES de un mismo sector productivo o de servicios.
6.-	Promover iniciativas regionales de desarrollo rural, seguridad alimentaria y calidad e inocuidad de los alimentos
7.-	Facilitar a PYMES del MERCOSUR el acceso a la información referida a estándares técnicos para mejorar sus posibilidades de acceso al mercado regional e internacional y en el de proveedores de “empresas ancla” y avanzar en esquemas de financiamiento que les permitan acceder a dichos estándares.
8.-	Contribuir a la superación de las asimetrías al favorecer mecanismos de transferencia de tecnología entre empresas con gran capacidad de compra de las economías más desarrolladas hacia las de menor desarrollo relativo.
9.-	Mejorar la circulación de bienes, principalmente de aquellos insumos que se utilizan en los procesos de integración productiva en los países de la región, así como muestras y prototipos originados en estos procesos.
10.-	Favorecer la creación de empleo en los sectores en que se desarrollen.
11.-	Estimular, entre otros, mecanismos de desarrollo de joint ventures, clúster, entornos productivos locales, redes de proveedores y clientes de exportación.
12.-	Promover la participación de empresas de los Estados Parte en mecanismos de promoción comercial conjunta, favoreciendo la visibilidad del MERCOSUR.
13.-	Fomentar mecanismos de homogenización de la producción bajo estándares técnicos, incluyendo la adopción de un “Sello MERCOSUR de Calidad”.
14.-	Favorecer la articulación a nivel del MERCOSUR de las empresas, Foros de Competitividad, Agencias de Desarrollo, las entidades de crédito de los países.
15.-	Sensibilizar al conjunto de los actores sociales y productivos acerca de los beneficios esperados del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR.
16.-	Contribuir a la generación de mayor valor agregado en las exportaciones del MERCOSUR.
17.-	Analizar la creación de un marco normativo, a nivel del MERCOSUR, que facilite el desarrollo de empresas bioplurinacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en el MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 12/08.

Los otros objetivos particulares del PIP pensados hacia las Pymes del Mercosur, pero en esta ocasión, enfocados a que este tipo de empresas locales exportan sus productos manufacturados a los mercados internacionales. Esta dinámica se localiza en los objetivos número 11 y 12, porque se refieren al desarrollo de acuerdos joint ventures, así como la creación de claustres locales y regionales que lograr dar visibilidad a las mercancías de exportación procedentes del Mercosur. Por si fuera poco, existió la idea de crear un *sello Mercosur de calidad* que homologará altos estándares de producción de las mercancías de exportación procedentes de las empresas locales del Mercosur, objetivo número 13.

Con lo anterior, se pretendía crear la conexión y una cooperación interindustrial necesaria para armonizar las estructuras productivas. Sin embargo, al igual que en otras épocas y otros proyectos de unificación productiva como Uruguayana (1961) y el PICE (1986) se requerían de fuentes de financiamiento. Ante esto, el PIP pensó que el financiamiento correría a cargo del FOCEM y Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas<sup>86</sup> (FoPyMES), entidades responsables partir de año 2008.

Por otra parte, existió un esfuerzo adicional por fomentar un financiamiento regional biarticulado por parte del Banco de la Nación Argentina (BNA) y el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de Brasil. Sin embargo, como argumenta Mercedes Botto, este intento de crear un fondo regional en el marco de las acciones del GIP “[...] *no llegó a viabilizarse debido a incompatibilidades en los estatutos de las instituciones bancarias involucradas [...]*” (Botto, 2013, p. 14). Además, esta misma autora refiere que existió un acercamiento por parte de la Corporación Andina de Fomento (CAF) al GIP, ofreciendo alternativas de capitalización al FoPyME. Por último, otro gran esfuerzo de apoyo al PIP se legó en el 2012 con la creación del Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del Mercosur<sup>87</sup> (MFPM) destinado:

*[...] a promover el desarrollo de acciones integradas para el fortalecimiento de capacidades productivas conjuntas, en sectores que serán identificados de común acuerdo, con el objetivo de contribuir a que la dinámica del intercambio comercial responda a las necesidades y aspiraciones de todos los Estados Parte [...]* (MERCOSUR/CMC/DEC N.º 46/12, 2012).

El objetivo del MFPM fue “[...] *contribuir al fortalecimiento y diversificación de la estructura productiva del bloque, promoviendo la integración, complementariedad y competitividad por medio de la implementación de Proyectos de Fortalecimiento Productivo con capacidad de generar impactos económicos sustanciales en el tejido productivo regional [...]*”; artículo 1, (MERCOSUR/CMC/DEC N.º 46/12, 2012).

---

<sup>86</sup>Que el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR fortalecerá la complementariedad productiva de las empresas del MERCOSUR, principalmente PYMES, y profundizará el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Parte.

<sup>87</sup> MERCOSUR/CMC/DEC N.º 46/12

Las acciones del MFPM se concentraron en tres áreas i) Identificar, evaluar e implementar proyectos con base estrategias de especialización y complementación, ii) promover asociaciones entre empresas de naturaleza pública y privada de los Estados Partes y su red de proveedores regionales y iii) favorecer la implementación de proyectos e incrementar la competitividad de cadenas productivas capaces de generar un impacto económico significativo y que permitan extender sus beneficios de productivo regional.

En suma, la preocupación sectorial por identificar, apoyar y financiar las estrategias- horizontales o verticales-constituía en el fondo buscar reducir las asimetrías existentes, contrarrestar las fallas de mercado, promover la libre circulación de bienes y, en mejor de los casos, mejorar la circulación laboral. Es determinante aclarar que no se consideraba a la PIP un fin en sí mismo sino como un instrumento “[...] *que utilizada de forma completaría con otras medidas, puede mejorar la competitividad de las empresas del Mercosur, y catalizar mecanismos de diálogo que profundicen el esquema de integración [...]*” (MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 12/08, p. 6). Aquí se localiza la segunda gran coincidencia con los postulados del regionalismo intervencionista cepalino de 1959.

#### **4.3.1. Grupo de Integración Productiva (GIP)**

Ahora bien, el Grupo de Integración Productiva (GIP) sería el responsable de realizar la coordinación y ejecutar lo planeado por el PIPM, así como todas las propuestas relacionadas con dicha temática. El GIP se constituyó de representantes nacionales designados por los gobiernos de los Estados parte. “[...] *Siempre que se considere necesario, podrá invitar a participar de sus reuniones a los puntos focales del sector público y del sector privado de las iniciativas existentes, así como representantes de otras áreas públicas y/o privadas [...]*” (MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 12/08, 2008, p. 15).

De acuerdo con el SELA, el GIP tuvo por atribuciones directas 1) diseñar e implementar políticas y acciones orientadas a la generación de un espacio regional más integrado, tendiente a la consolidación del mercado común, 2) crear mecanismos e incentivos para integrar a las empresas de los distintos Estados parte, dentro de cadenas de valor más desarrolladas, 3) revisar y sistematizar los aspectos sustantivos de las experiencias en integración productiva que se estén desarrollando en la región y 4) proponer medidas que permitan abordar el tratamiento de las dificultades que surjan para integrar cadenas productivas regionales (SELA, 2013). El GIP realizaría estudios de

impacto a consecuencia de la implementación de las estrategias de integración productivas horizontales o verticales, de esa forma, se volvía el ejecutor de las iniciativas.

Al respecto, el cuadro 4.3 muestra las estrategias horizontales (complementación) y las verticales o sectoriales (especialización); categorías teóricas presentadas en el primer subapartado del capítulo, las cuales, serían los dispositivos responsables de promover la integración y la reducción de asimetrías productivas industriales del Mercosur. Con estas medidas se pretendía fortalecer la participación de las Pymes.

Cuadro 4.3 Estrategias de integración horizontal y vertical del PIP del Mercosur

Nivel horizontal	1.1. Cooperación entre los organismos/entidades nacionales, articulando los instrumentos vinculados al desarrollo de las empresas, en particular las micro y PYMES para apoyar el proceso de integración productiva
	1.2. Complementación de instrumentos y entidades nacionales vinculadas con la investigación y desarrollo y la transferencia de tecnología
	1.3. Programa Regional de Capacitación de Recursos Humanos en integración productiva.
	1.4. Articulación con otras instancias del MERCOSUR.
	1.5. Observatorio Regional Permanente sobre Integración Productiva en el MERCOSUR (ORPIP)
	1.5.1. Crear y mantener un Sistema Geográfico de Información Productiva del MERCOSUR.
	1.5.2. Diseñar y mantener paneles de indicadores y mediciones de la integración productiva
	1.5.3. Elaborar informes periódicos sobre la integración productiva.
	1.6. Medidas de facilitación del comercio
	1.7. Financiamiento y cooperación
Nivel vertical	2.1. Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR
	2.2. Iniciativas sectoriales de integración productiva
	1. Proyectos específicos con potencial de integración 2. Desarrollo de sectores nuevos 3. Reconversión por especialización intrasectorial 4. Integración de cadenas de valor 5. Desarrollo de proveedores de “empresas ancla” en el ámbito regional 6. Especialización y complementación en productos y/o sectores 7. Desarrollo conjunto de nuevos productos o adaptaciones 8. Joint-ventures en nichos específicos 9. Alianzas de exportación 10. Articulación empresarial intersectorial e intercambio de experiencias 11. Facilitación de relaciones de aprovisionamiento 12. Acuerdos para la reconversión 13. Integración fronteriza 14. Articulación regional de la producción 15. Coordinación de inversiones 16. Capacitación de mano de obra y/o capacitación empresarial para PYMES

Fuente: Elaboración propia con base en el MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 12/08.

La implementación de las estrategias de IP, a partir de 2008, tendrán en cuenta las “[...] especiales características de los distintos sectores, el tamaño económico relativo de las economías, evaluando en coordinación con el sector privado cuando correspondiere, en qué sectores y cuáles existen mayores posibilidades de lograr avances

*en materia de integración productiva [...]*” (MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 12/08, 2008, p.14). Aquí se localiza la tercera gran coincidencia con los postulados del regionalismo intervencionista cepalino de 1959. Se parte de la premisa de reconocer la presencia de aquellos países de menor desarrollo económico relativo, en gran medida, la coordinación productiva del Mercosur se dio gracias a la coincidencia de los estilos de gobiernos que buscaron impulsar el desarrollo económico y un frente común al escenario internacional.

En síntesis, el PIP pensó la nueva etapa de integración sectorial, por su parte, el GIP ejecutó las acciones dentro del marco operativo institucional, sin llegar a ser un organismo supranacional que rigió las líneas de acción. También, en 2008 se creó el Observatorio Regional Permanente sobre Integración Productiva<sup>88</sup> en el MERCOSUR (ORPIP) que albergaría a un grupo de trabajadores especializado. En otras palabras, sería una entidad de supervisión continua “[...] *que gener[aría] insumos de utilidad para el diseño y desarrollo de los mecanismos, programas y/o políticas públicas a nivel sectorial y regional orientados a favorecer la cooperación y la asociatividad entre empresas de los diferentes países del MERCOSUR [...]*” (MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 12/08, p. 10).

Lo presentado en los aparatos previos fue el diseño y los objetivos de la nueva forma de pensar la integración productiva del Mercosur, sin embargo, se vuelve relevante identificar, en concreto, cuáles fueron los sectores industriales elegidos para recibir el apoyo de los nuevos estilos de gobiernos que repensar el Mercosur. Para tal propósito se hará uso de la taxonomía propuesta por Botto y Molinari (2013), ver cuadro 4.5.

El cuadro 4.4 contiene una categorización que reúne ampliamente las acciones y sectores en los que el GIP se concentró para articular a las Pymes del Mercosur. Lo determinante es la interpretación de las taxonomías del cuadro, al menos, en cuatro aspectos. Primero, la idea de generar la oferta un bien dentro del Mercosur, es decir, lograr articular las Pymes de un sector en específico que logrará abastecer de mercancías al mercado regional (utilizando estrategias horizontales o verticales), por ejemplo, la industria metalmecánica. El segundo, son los instrumentos o propuestas a desarrollarse que son el resultado del análisis de los trabajadores especializados del observatorio del

---

<sup>88</sup> Este organismo dentro del Mercosur contó con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Una institución extranjera con la que se sigue en contacto muy proactivo y del análisis de la integración del Mercosur. En especial la AECID apoya al Mercosur con la capacitación a micro, pequeños y medianos empresarios de sectores de software y calzado para que pueda desarrollar nuevas estrategias para la inserción en el mercado global, así como proveerles de nuevas herramientas para mejorar sus negocios

Mercosur por ejemplo la aplicación de un arancel externo común como mecanismo de protección a las nuevas mercancías regionales.

Cuadro 4.4 Síntesis de los principales sectores impulsados por el GIP

Sector	Primera propuesta	Bien regional a generar	Instrumentos/ propuestas	Sector que motoriza	Fondos (nac./reg.)	Estudios técnicos
Metalmecánica	2009	Articulación de redes transnacionales de PyMEs	Mapeo y diagnóstico; <i>macheo</i> entre empresas	Privado	AECID	SÍ
Gas y petróleo/ automotriz	2008	Articulación de proveedores PyMEs a empresas ancla	Identificación de proveedores; Mesas de diálogo e intercambio	Público (Brasil)	FOCEM	NO
Energías alternativas	2010	Construcción regional de aerogeneradores	Análisis del impacto de la elevación del AEC;  Diagnóstico y mapeo productivo	Público (Uruguay)	-	NO
Juguetes	2011	Homogeneización de certificaciones	Análisis del impacto de la elevación del AEC	Privado	-	NO
Maderas y muebles	2002	Articulación de redes transnacionales de PyMEs	Mesas de negociación inter empresariales	Público (Brasil)	-	SÍ
Naval	2009	Articulación de redes transnacionales de proveedores	Análisis del impacto de la elevación del AEC;  Diagnóstico; Mapeo productivo	Público (Uruguay y Brasil)	-	NO
Aeronáutico	2010	Articulación de proveedores PyMEs a empresas ancla	Mesas de negociación entre proveedores	Público (Brasil)	-	NO
Agroquímicos	2008	Coordinación interregional de registros y certificación;  Sustitución de importaciones de extrazona	Identificación de dificultades;  Reuniones inter-agencias	Público (Argentina)	-	SÍ

Fuente: Tomado de Botto, M. (2013) “Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del MERCOSUR en perspectiva comparada”. En Revista Perspectivas Internacionales. Colombia. V9.

El tercer elemento de interés identifica quienes son los agentes que proponen y guían la integración productiva, esta clasificación se refiere a la distinción entre sector privado y sector público; este elemento es central porque se identifica una real articulación de los agentes económicos nacionales y regionales. Y, por último, el cuadro 4.5 identifica un tema crucial que tiene que ver con el origen del financiamiento económico destinado a promover la integración productiva del Mercosur, en esta clasificación; las autoras argentinas, hacen una división entre los recursos otorgados de origen nacional (visto por el apoyo de un solo país) o regional (que surge de un acuerdo formal dentro del Mercosur) con la finalidad de identificar la veracidad del avance coordinado entre los miembros del bloque económico.

Considerando lo anterior, se identifica que los proyectos y sectores industriales más importantes fueron presentados entre 2008 y 2011, lo que significa, que el auge de la GIP fue de cinco años; al respecto, “[...] *rápidamente este modelo de IPR mostró dificultades derivadas de su diseño*<sup>89</sup> *en cuanto al contexto externo* [...]” (GIP, 2012). En cuanto a las dificultades del contexto externo, se refiere a la caída de los precios de las materias primas, que duró una década, de 2003 a 2013. Una segunda interpretación determinante tiene que ver con el origen del apoyo que recibiría un determinado sector, del cuadro 4.5, se observa que de los nueve sectores aleccionados seis fueron promovido por el sector público- cuatro por parte de Brasil, uno de Argentina y uno de Uruguay- y dos del sector privado, es de llamar la atención que no hubiera un sector impulsado por una coalición pública-privada, ver cuadro 4.4.

Un tercer comentario, tiene que ver con el origen de los fondos de financiamiento para llevar a cabo las estrategias de integración productiva en un determinado sector industrial, el cual, se observa nulo porque sólo dos de nueve sectores seleccionados reciben recursos; el metal mecánica recibe dinero extranjero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y únicamente Gas y petróleo/automotriz recibe financiación del FOCEN. Por último, se aprecia que en general no existió una dinámica de realizar estudios técnicos que evaluarán el impacto, beneficios y vialidades de las acciones realizadas por sector. Esta situación, sin duda, es un elemento negativo porque no permite medir los avances y proponer nuevas acciones.

Considerando los temas desarrollados en el subapartado sumado a la taxonomía y los sectores presentados en el cuadro 4.4, se puede hacer una clasificación de cuatro grupos (Botto y Molinari, 2013). El primero, sectores que han logrado, en mayor o menor medida, una participación de las cámaras empresariales (metalmecánico y los proyectos para las cadenas automotriz y de gas y petróleo), el segundo, son los sectores tuvieron algún tipo de avance en cuanto a propuestas, empero no han alcanzado aún una formulación concreta (agroquímicos y fertilizantes, juguetes, naval, madera y muebles, yerba mate, algodón/textil/confecciones, turismo, apicultura y derivados de la miel).

---

<sup>89</sup> En cuanto a las primeras (diseño), vale destacar haber elegido los bienes de capital para iniciar el proceso sin haber desarrollado un proceso paralelo de convergencia de la estructura de los costos internos; la falta de armonización de políticas sectoriales mientras se aumentaba la cobertura del acuerdo; la ausencia de instrumentos y políticas que favorecieran la reconversión productiva y de coordinación de políticas industriales y tecnológicas (Botto, 2016, p. 94).



El tercer grupo de sectores considerados estratégicos por los miembros, entre los cuales se encontrarán las energías alternativas, considerando los nuevos tiempos y oportunidades que lograrían por dejar de depender de recursos finitos tan contaminantes como el petróleo, que además tiene una gran volatilidad en los precios internacionales. Y, el cuarto grupo de sectores que lo conforman el aeronáutico, farmacéutico, bio y nanotecnología, construcción civil, vinos y transporte y logística) no prosperó, al menos dentro del ámbito del GIP de las iniciativas nacionales. Este último grupo es determinante porque contiene sectores con mayores niveles tecnológicos y de incorporación de valor agregado nacional que permitirían un escalonamiento industrial [ver capítulo 1] regional.

Se finaliza el subapartado presentado el cuadro 4.5 que tiene por finalidad condensar y evidenciar la continuidad de los sectores seleccionados de la integración productiva, entre los tres ejemplos o las iniciativas de complementación de las estructuras productivas argentino-brasileñas desde 1961 hasta el 2008. Considerando el cuadro 4.5 se puede inferir tres hechos relevantes. El primero es el contundente apoyo al sector automotriz, dirigido por el oligopolio de las grandes armadoras extranjeras que ganaron presencia en la región entre las décadas de 1970-1980 para después en la década de 1990 potencializaron su operatividad y la lógica productiva (González y Davi, 2016). Además, este tipo de empresa no siempre procuran realizar transferencias tecnológicas hacia las empresas locales, y sus ventas se destinan a los mercados internos (Arza y López, 2008).

El segundo hecho relevante se aprecia en el sector agropecuario y de Alimentos por dos razones. Por una parte, porque es da una continuidad en los productos de baja tecnología y de amplia oferta que, dada los climas y suelos de la región, permiten con fluidez generar un comercio internacional y la captación de divisas extranjeras y, por otra parte, es de vital importancia aclarar que el apoyo sectorial del PIP estuvo destinado a la mandioca (un tipo de tubérculo o papa) y la yerba mate, sin embargo, estos producto básicos no son la fortaleza del comercio internacional de las materias primas, porque la verdad joya de la corona de productos básicos en la soya, controlada privados extranjeros.

En 2018 los cinco productos primarios más vendidos fueron la semilla de soya-sin profesar- (18 por ciento), petróleo (12 por ciento), minerales (8.5 por ciento) y productos de carnes-bovino, cerdo y aves- (8.5 por ciento) que suman en total el 47 por ciento del comercio primario, que ha sido una tendencia desde 2003. Lo más negativo ante las acciones del GIP es la presencia de empresas transnacionales porque controlan el

oligopolio<sup>90</sup> exportador de soya. En Brasil, 2018, Cargill Incorporated (Cargill), Daniels Midland Company (A.D.M.) y Bunge Limited (Bunge) fueron empresas responsables de más del 35 por ciento de la producción mundial de soya. Por lo tanto, la oferta global de un producto primario brasileño es financiado y exportado por extranjeros que no precisamente crean encadenamientos productivos con Pymes locales o regionales.

Cuadro 4.5 Continuidad de industrial en los sectores elegidos para la Integración Productiva argentino-brasileña (1961-2008)

Sectores de Uruguayana (1961)	Protocolos sectoriales del PICE (1986-1989)	PIP Mercosur (2008)	Continuidad de los proyectos sectoriales
1) Petróleo y energético	1) N°1 Maquinaria y herramientas	1) Metalmecánica	1) Automotriz
	2) N°2 Trigo	2) Automotriz	
	3) N°3 Abastecimiento de Alimentos	3) Gas y petróleo	2) Agropecuario y Alimentos
2) Agropecuario y alimentación	4) N°4 Expansión del comercio	4) Energías alternativas	
	5) N°9 Biotecnología	5) Juguetes	3) Petróleo y energético
3) Siderurgia e industria básica	6) N°11 Emergencias nucleares y radiológicas	6) Maderas y muebles	4) Energías alternativas
4) Infraestructura y transporte	7) N°12 Aeronáutica	7) Naval	
	8) N°13 Siderúrgica	8) Aeronáutico	5) Bio y nanotecnología
5) Automotriz	9) N°17 Cooperación nuclear	9) Agroquímicos	
	10) N°21 Industria automotriz	10) Bio y nanotecnología	
		11) Agroindustrial (mandioca y yerba mate)	6) Aeronáutico

Fuente: Elaboración propia con base en el PICE (1986) y el PIP (2008) del Mercosur.

El último hecho relevante, es que se aprecia una nula articulación en los sectores de alta tecnología, considerando el cuadro 4.5. El sector aeronáutico ha sido propuesto como estratégico desde 1986 y retomado en 2008, sin embargo, no se ha logrado articular regionalmente. Brasil con la empresa estatal de Embraer fue el caso de éxito entre 2000 y 2018-en 2018 fue vendida a Boing<sup>91</sup>-. El segundo sector que representa un gran

<sup>90</sup> Las diez principales empresas exportadoras de granos y subproductos de soya fueron responsables del 90.3 por ciento de los embarques argentinos al exterior durante 2018, según informó la Bolsa de Comercio de Rosario (BCR). Según el ranking confeccionado por la BCR en base a datos del Ministerio de Agroindustria, Brasil y Vietnam fueron los principales compradores de granos locales y cinco países adquirieron la mitad de la producción argentina. ver <https://www.iprofesional.com/comex/287370-Cuales-son-las-diez-empresas-que-exportaron-el-90-de-los-granos-en-2018>

<sup>91</sup> Embraer es el único fabricante de aviones comerciales de un país en desarrollo que ha podido competir con los gigantes Boeing y Airbus. Sus aviones de corta y media distancia operan en Estados Unidos, Europa y Asia. Ver: <https://www.conclusion.com.ar/noticias-destacadas/polemica-en-brasil-por-la-privatizacion->

potencial de elevar el horizonte tecnológico, a partir de un esfuerzo endógeno, es la nanotecnología que, también fue considerada en el PICE de 1986. Sin embargo, tampoco el GIP logró una dispersión productiva regional que incluyera a las Pymes del Mercosur.

#### **4.4. Evidencia estadística de los avances del sector industrial del Mercosur: ¿existe o no continuidad de una heterogeneidad estructural en el bloque de naciones?**

En los apartados anteriores se explicó y demostró cómo existió en Argentina y Brasil, a partir del Consenso de Buenos Aires de 2003, una coincidencia política y económica en los estilos de gobierno que cuestionaron la excesiva libertad de las fuerzas del mercado y, el cómo ésta, lideraba la integración del Mercosur. Ahora bien, esta sesión contiene la evidencia estadística que permita evaluar si los objetivos y las estrategias implementadas a favor de la integración productiva conducidas por el GIP, creado en 2008, coadyuvaron o no a reducir las asimetrías estructurales del sector industrial y construir cadenas productivas regionales sustentadas en la incorporación de las Pymes locales del Mercosur.

Es determinante esclarecer que, el análisis que plantea este capítulo no parte de idealizar la integración productiva propuesta por los gobiernos progresistas entre 2003-2015. Se busca con base en una evaluación crítica e imparcial identificar si la propuesta de un Nuevo Mercosur logró verdaderamente modificar la estructura productiva con la que articula a sus Estados miembros y, sobre todo, el tipo de inserción al comercio internacional con el que participa. En otras palabras, se realizará un análisis abstracto del comportamiento productivo del Mercosur, utilizando la base de los datos estadísticos de la Estructura comercial por socio, categoría de producto o servicio del Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Se busca corroborar si existió, o no, una reducción en la heterogeneidad estructural del Mercosur considerando dos cuestiones. La primera, tiene que ver con la modificación del comercio intrarregional del Mercosur dado que, considerando los postulados del GIP, se buscó generar mayores niveles de producción y comercio entre los socios del bloque económico; medido por el nivel de exportaciones intrarregionales entre los sectores seleccionados por el PIP; presentados en el cuadro 4.5. De este modo, se identificará si existieron una concatenación real entre las estructuras productivas socias. La segunda

---

[de-su-compania-de-fabricacion-de-aviones/08/2018/#:~:text=mi%C3%A9%2008.07.20-.Pol%C3%A9mica%20en%20Brasil%20por%20la%20privatizaci%C3%B3n%20de%20su%20compa%C3%B1a%20de,principales%20empresas%20estatales%20del%20continente.&text=Seg%C3%BA%20el%20plan%2C%20se%20crear%C3%A1.tendr%C3%A1%20el%2020%25%20del%20capital.](#)

cuestión, tiene que ver con identificar si las estrategias de integración de las Pymes del Mercosur consolidaron cadenas productivas regionales que hagan frente a las cadenas globales de valor que operan en el bloque económico de la Cuenca del Río de la Plata.

#### **4.4.1. Tendencias macroeconómicas de la composición del comercio intrarregional y extrarregional (1994-2015)**

Hacer una evaluación del comportamiento del comercio intrarregional y extrarregional del Mercosur 2003-2015 bajo una nueva lógica de entender la integración productiva, implica reconocer la tendencia que venían experimentado los flujos de exportaciones, importaciones y el composición de las mercancías transadas. En este sentido, en el capítulo 3 se demostró que el Mercosur se concibió en el regionalismo abierto imperante de 1991 a 2002. Por lo tanto, identificar si existieron o no modificaciones inducidas por el PIP significa contrastarlas con el comportamiento heredado de la década de 1990.

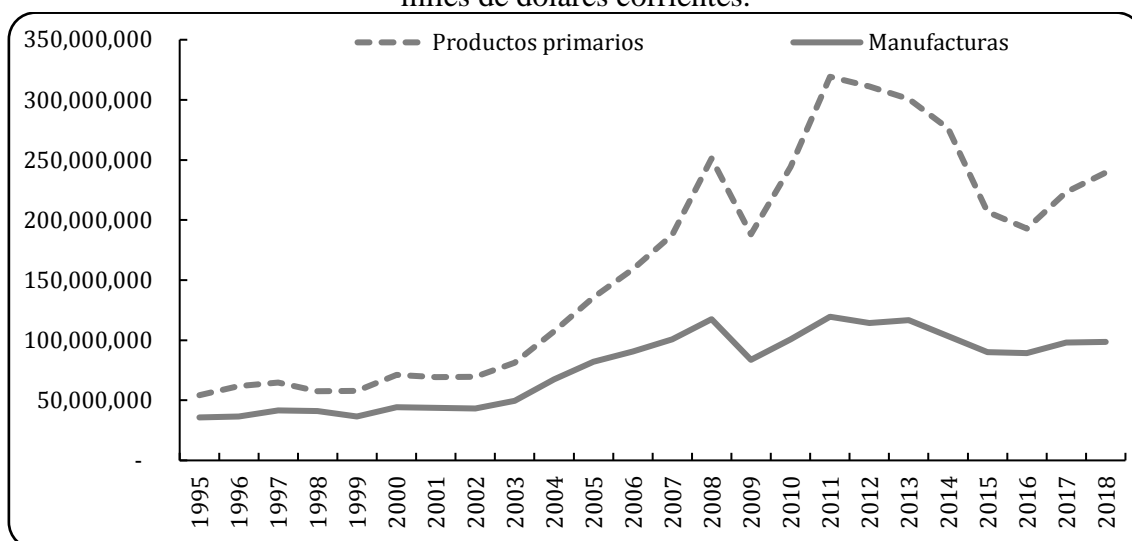
Se plantea describir cómo eran las relaciones comerciales del Mercosur dentro y fuera de la región de 1995-2002<sup>92</sup> para identificar si realmente existió un cambio de las tendencias del comercio entre 2003-2015. Se plantea mostrar un mapa general que identifique una ruptura con la tendencia del comercio efectuado durante la década de 1990 o si por el contrario existe una continuidad en la forma de insertarse al comercio internacional; considerando que a partir de 2003 se planteó una ruptura con los postulados de una económica ortodoxa o neoclásica guiada por las fuerzas del mercado.

A este respecto, la gráfica 4.1 muestra la composición de las exportaciones totales de bienes, considerando a los productos primarios y manufacturas elaboradas en la Cuenca del Río de la Plata, el Mercosur; se aclara que no se incluye la prestación de servicios dentro y fuera de la región porque se está planteando un análisis de la economía real de bienes tangibles. Es clara la tendencia que se observa en la gráfica 4.1, la mayor proporción del comercio del Mercosur se fundamenta en venta de productos primarios en promedio la participación de este tipo de mercancías entre 1995 y 2018 es del 66 por ciento, es decir, que la venta de las manufacturas durante el mismo lapso aporta en promedio, una participación relativa, un 34 por ciento al comercio total del bloque respecto al total del comercio.

---

<sup>92</sup> La razón de utilizar el año 1995 como inicio de toda la evidencia estadística del subapartado responde que a que es la serie más larga de años que permite la base de datos del UNCTAD: <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS ChosenLang=en>

Gráfica 4.1 Composición del comercio internacional del Mercosur (1995-2018), en miles de dólares corrientes.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos de la UNCTAD. <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS ChosenLang=en>

Mucha atención, ya que los porcentajes mencionados son un primer indicador de la presencia de la heterogeneidad estructural, vista por el lado de la oferta agregada del Mercosur. Esto es porque existe una composición comercial sustentada en mercancías de bajo contenido tecnológico -relacionada con los productos básicos- sumado a la baja participación del sector industrial en las exportaciones totales.

Es de llamar la atención que durante 1995-2002 se aprecia una conducta de relativa estabilidad entre los productos primarios y las manufacturas, los primeros no superaron los 70 mil millones de dólares por su parte los segundos no rebasan los 44 mil millones de dólares de ventas respectivamente; irónicamente este comportamiento ocurrió durante la época del regionalismo abierto. Además, a partir de 2003 las ventas de productos primarios se elevan considerablemente y, ciertamente, las manufacturas también, sin embargo, se identifica que comienzan a divergir la brecha en las trayectorias de ambas variables. Una explicación a esta tendencia es que en 2003 comenzó la llamada década del boom del precio de las commodities creciendo anualmente al 4 por ciento<sup>93</sup>.

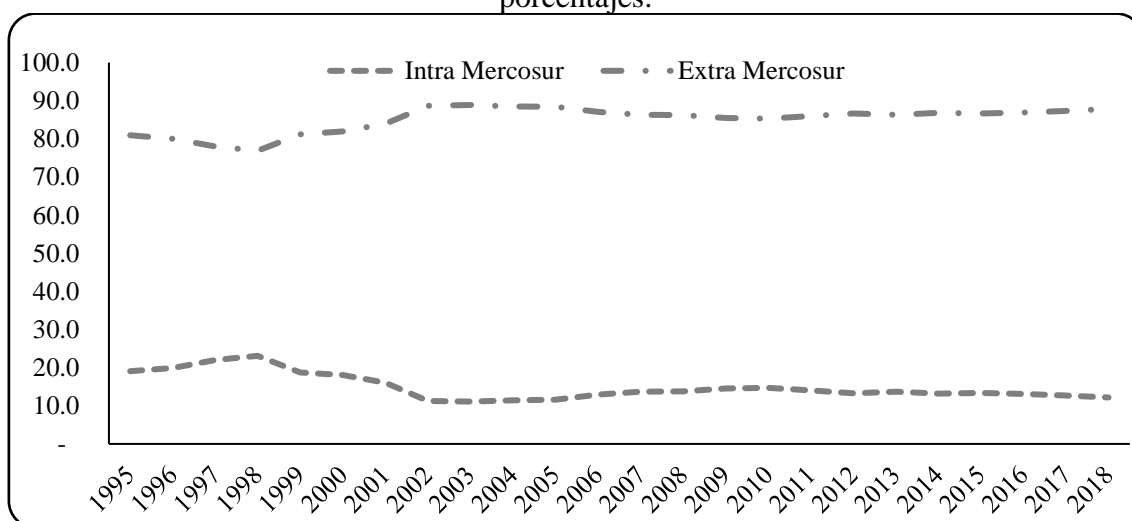
La misma explicación de la década del precio de las commodities sirve para dar cuenta del porque a partir del año 2012 comienza una tendencia de caída pronunciada en las ventas de productos primarios. Además, se encuentra una explicación complementaria

<sup>93</sup> CEPAL (2014), CEPALSTAT. Disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=i](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=i)

que tiene que ver con la desaceleración de la economía de China; que venía experimentado tasas de crecimiento económico superiores al 9 por ciento durante la primera década del siglo XXI, dado que esta nación fue uno de los parciales socios comerciales del Mercosur y, en general de América Latina.

Ahora bien, una segunda tendencia que debe ser evidenciada, en la gráfica 4.2, es el porcentaje del comercio total del Mercosur realizado entre los mismo miembros del bloque, conocido como comercio intrarregional, y cuanto del mismo corresponde a la venta a sus socios internacionales, el llamado comercio extrarregional. A este aspecto, se muestra nuevamente que la oferta agregada que se da en las costas del Río de la Plata tiene como destino final países fuera de la región, en promedio el comercio extrarregional (1995-2018) tiene un coeficiente del 85 por ciento y el restante 15 por ciento se da entre los socios del Mercosur.

Gráfica 4.2 Estructura del comercio intra y extra regional del Mercosur (1995-2018), en porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos de la UNCTAD. [https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en)

Realizar el análisis de los avances del PIP de 2003 a 2015 implica identificar un cambio en la composición del comercio intrarregional porque la idea era generar cadenas regionales de producción, la forma de identificar un cambio en las estructuras productivas locales tendría que ver con una elevación en compra venta de insumos que se requerirían en los sectores estratégicos seleccionados por el GIP. Sin embargo, lo interesante es evaluar dos cuestiones, por un lado, explicar cuáles sectores avanzaron hacia un mayor comercio dentro de las costas del Río de la Plata y, por otro, explicar las causas del porque el comercio intrarregional no superó un promedio general del 13 por ciento (2003-2015).

Ahora bien, una segunda tendencia que debe ser evidenciada, en la gráfica 4.2, es el porcentaje del comercio total del Mercosur que se explica por comercio intrarregional, y, al mismo tiempo, cuánto de las ventas se realiza a sus socios internacionales, el llamado comercio extrarregional. A este aspecto, se aprecia de nuevo que la oferta agregada que se da en las costas del Río de la Plata tiene como destino final países fuera de la región, en promedio el comercio extrarregional (1995-2018) tiene un coeficiente del 85 por ciento y el restante 15 por ciento se da entre los socios del Mercosur.

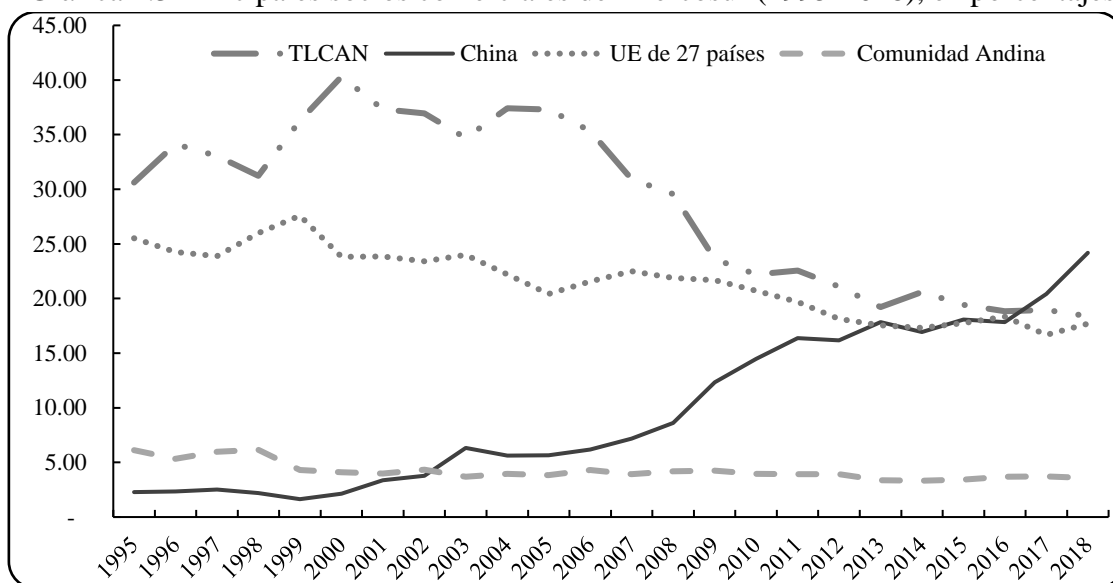
Se destaca que, la intención del presente subapartado, y en general de toda la tesis, es superar una evaluación inocua estrictamente de la economía ortodoxa medida por los niveles de comercio intra y extra regional. Es decir, lo interesante es dar explicaciones del porqué las estructuras productivas del tienen un comportamiento limitado o de bajo encadenamiento regional considerando sus especificidades locales y, en especial, evidenciar cuales son las condiciones internacionales que impiden el desarrollo de cadenas regionales de producción en el Mercosur; en sentido, toman mucha importancia el contexto regional e internacional en el periodo en que se propuso las acciones del PIP.

Expuestas las especificidades del tipo de comercio, por un lado, entre las materias primas y las manufacturas y, por otro, el tipo de comercio entre intra y extra regional del Mercosur. Se continua con el análisis utilizando la gráfica 4.3 que evidencia quiénes son los principales destinos finales de las mercancías del Mercosur. En otras palabras, se deja claro quiénes son los mayores compradores internacionales de las mercancías originadas en la Cuenca del Río de la Plata. En este sentido, se enfatiza que son dos grandes bloques económicos los que concentran poco más del 60 por ciento del total de las exportaciones de las mercancías mercosureñas, en el periodo del regionalismo abierto entre 1995-2002.

Al respecto a estos años, el primer gran bloque económico fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (compuesto por México, Estados Unidos y Canadá), que en promedio compró el 35 por ciento de las exportaciones totales sudamericanas y, el segundo bloque económico, fue la Unión Europea que adquirió el otro 25 por ciento de las exportaciones respectivamente. Sin embargo, la tendencia del TLCAN como principal comprador del Mercosur disminuyó drásticamente entre los años 2003-2018, ya que su coeficiente promedio descendió hasta el 25.6 por ciento; esta tendencia se aprecia claramente a partir de 2005 cuando las compras del TLCAN desde el Mercosur ascendían al 37.3 por ciento del total que pasaron en 2018 a un coeficiente de 18.4 por ciento.

La gráfica 4.3 también presenta un tercer socio comercial del Mercosur. Siendo este, el caso de China durante los años de 1995-2002 en promedio adquirió un porcentaje de 2.4 por ciento del total de las exportaciones totales del Mercosur, empero, esta tendencia fue opuesta a partir de 2003-2018 porque el país asiático elevó sus compras hasta alcanzar en promedio el 13.4 por ciento; lo cual, lo volvió el principal socio extrarregional de la Cuenca del Río de la Plata durante los tres primeros lustros del siglo XXI. Esta tendencia al alza de China como principal comprador del Mercosur comenzó en el 2005 con un promedio de 5.6 que pasó al 24 por ciento en 2018, respectivamente.

Gráfica 4.3 Principales socios comerciales del Mercosur (1995-2018), en porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos de la UNCTAD. <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS ChosenLang=en>

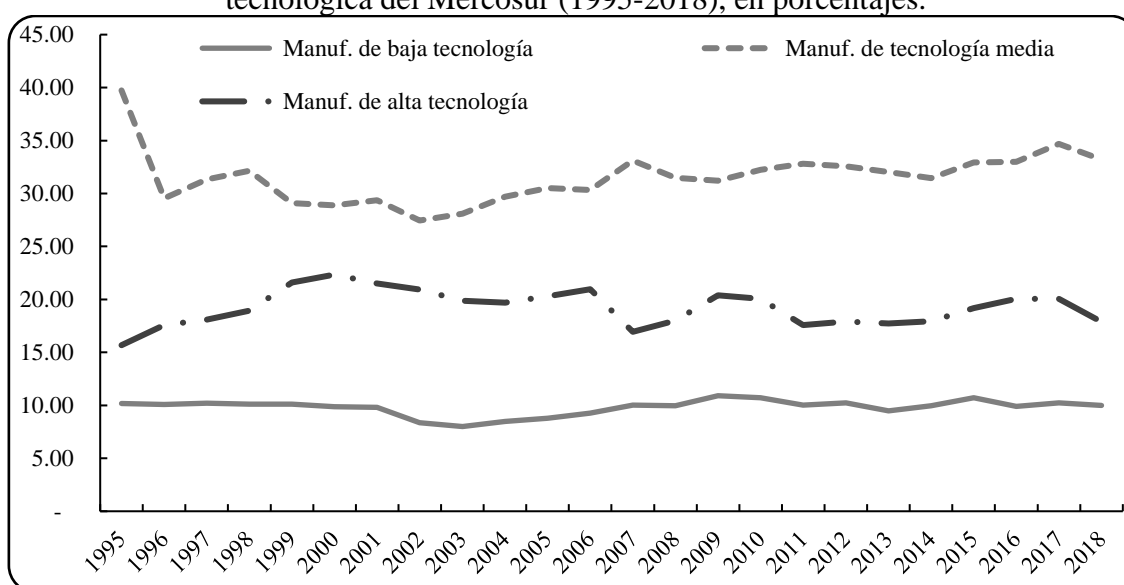
Ahora bien, la gráfica 4.3 muestra evidencia estadística de la presencia en menor medida, respecto al TLCAN, UE y China, de un contacto comercial constante de un bloque económico sudamericano con el Mercosur, en este caso nos referimos a la Comunidad Andina (CA). La participación relativa promedio del comercio entre el Mercosur y la CA, en el lapso 1995-2018, es de 4.22 por ciento del total de las exportaciones mercosureñas. Esta situación termina por evidenciar que la preferencia del Mercosur, en el largo plazo, ha sido por colocar su producción fuera de América Latina.

Por último, la gráfica 4.4 presenta la especificidad del comercio del Mercosur medido por sus importaciones, es decir, ahora se analizará la evidencia estadística del comportamiento comercial visto por el lado de demanda agregada. Se aprecia que los bienes que llegan a las costas del Río de la Plata se caracterizan por ser importaciones



manufactureras de contenido tecnológico medio y alto, en particular, este tipo de mercancías concentran poco más del 50 por ciento de las importaciones totales del Mercosur, en el lapso de 1995-2018. En primer lugar, están las manufacturas de tecnología media con una participación promedio de 31.5 por ciento y, en segundo lugar, a las manufacturas de alta tecnología les corresponden el 19.2 por ciento, respectivamente entre 1995-2018.

Gráfica 4.4 Clasificación de las importaciones manufactureras por intensidad tecnológica del Mercosur (1995-2018), en porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos de la UNCTAD. <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS ChosenLang=en>

Esta configuración de las importaciones extrarregionales demuestra cómo las estructuras productivas, del Mercosur, están supeditadas a la adquisición de bienes de capital o insumos intermedios utilizados en sectores estratégicos sustentados en el conocimiento. Por ejemplo, en la industria de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se importa el software de los celulares inteligentes compatibles con la red 5G; que son ensamblados en la Tierra del Fuego, Argentina, para su posterior comercialización o la importación de las computadoras de última generación, que son insumos intermedios del sector automotriz, necesarios para controlar el sistema operativo de los carros híbridos o eléctricos que después son comercializados dentro del Mercosur.

En síntesis, las acciones y estrategias del PIP expuestas en los subapartados previos, fueron pensadas y ejecutadas con el propósito de reducir dos claras tendencias comerciales del Mercosur presentes en las gráficas exhibidas hasta el momento. La primera, se refiere a contrarrestar la especificidad del comercio extrarregional reduciendo

la brecha entre la venta de los productos primarios y las manufacturas, es decir, se buscó transformar la estructura productiva por medio de la diversificación industrial que permitiera ofertar, a nivel internacional, mercancías con mayor contenido tecnológico.

La segunda tendencia que pretendió modificar el PIP fue el coeficiente del comercio intrarregional del Mercosur. Se buscó aumentar la conexión de las Pymes locales creando cadenas regionales de producción; aquí es determinante aclarar que no es una inocua evaluación del incremento del comercio intrarregional, más bien, se trata de analizar las restricciones y los avances, si es que existen, sobre la articulación regional de las estructuras productivas considerando los sectores estratégicos identificados en el GIP.

#### **4.4.2. Evaluación de los sectores estratégicos del GIP en el Mercosur (2003-2015)**

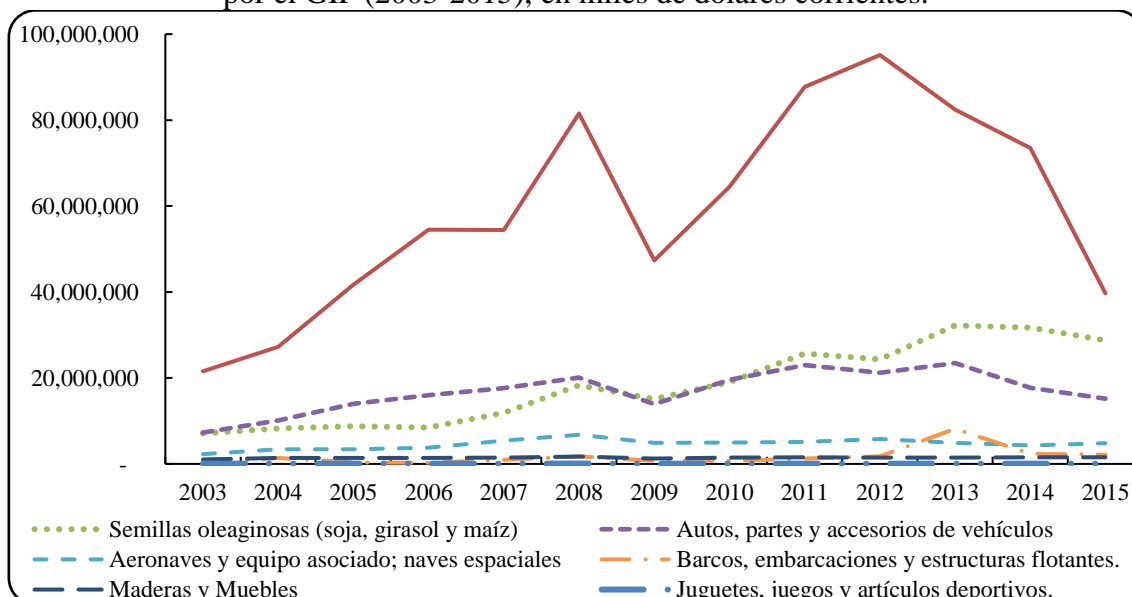
Esta sección evaluará el comportamiento de los sectores seleccionados por el GIP que, considerando el análisis de Mercedes Botto (2013 y 2015), sirvieron para construir el cuadro 4.4. En este sentido, la evidencia estadística mostrará datos del 2003 a 2015, ciertamente las estrategias del GIP fueron implementadas posterior a 2008, sin embargo, a partir del Consenso de Buenos Aires, 2003, se pensó a la integración regional actuará como instrumento que redujera las asimetrías productivas de los miembros del Mercosur.

En general, el comercio de exportación del Mercosur durante los tres primeros lustros del siglo XXI inició con un monto absoluto de 132, 908, 940 millones de dólares, en 2003, que se incrementó hasta 300, 884, 057 miles de millones en 2015. Lo destacable durante este lapso es analizar la composición general de los productos trabados, en este sentido, los sectores que se seleccionaron del cuadro 4.4 son: i) petróleo y derivados crudos, ii) autos, partes y accesorios de vehículos, iii) aeronaves y equipo asociado; naves espaciales, iv) barcos, embarcaciones y estructuras flotantes, v) maderas y Muebles y vi) juguetes, juegos y artículos deportivos, además, también se consideró vii) semillas oleaginosas (soja, girasol y maíz); este último, no es un sector contemplado por el GIP.

Los sectores mencionados se pueden dividir en dos grandes grupos así evaluar su comportamiento en la participación porcentual, de cada uno ellos, en las ventas totales de exportación como se aprecia en la gráfica 4.5. El primero, llamado de bienes mixtos, son aquellos que sumados representan en promedio el 30 por ciento del monto absoluto de las exportaciones totales del Mercosur de 2003 a 2015, que son, por orden de importancia, i) petróleo y derivados crudos, aportando el 19 por ciento, vii) semillas oleaginosas- soja, girasol y maíz- con el 6 por ciento y ii) autopartes y accesorios de vehículos contribuyen

con el 5 por ciento; se destaca que es un grupo conformado por productos primarios, en mayor proporción, y de manufacturas de tecnología media.

Gráfica 4.5 Valor total de las exportaciones de los sectores productivos seleccionados por el GIP (2003-2015), en miles de dólares corrientes.



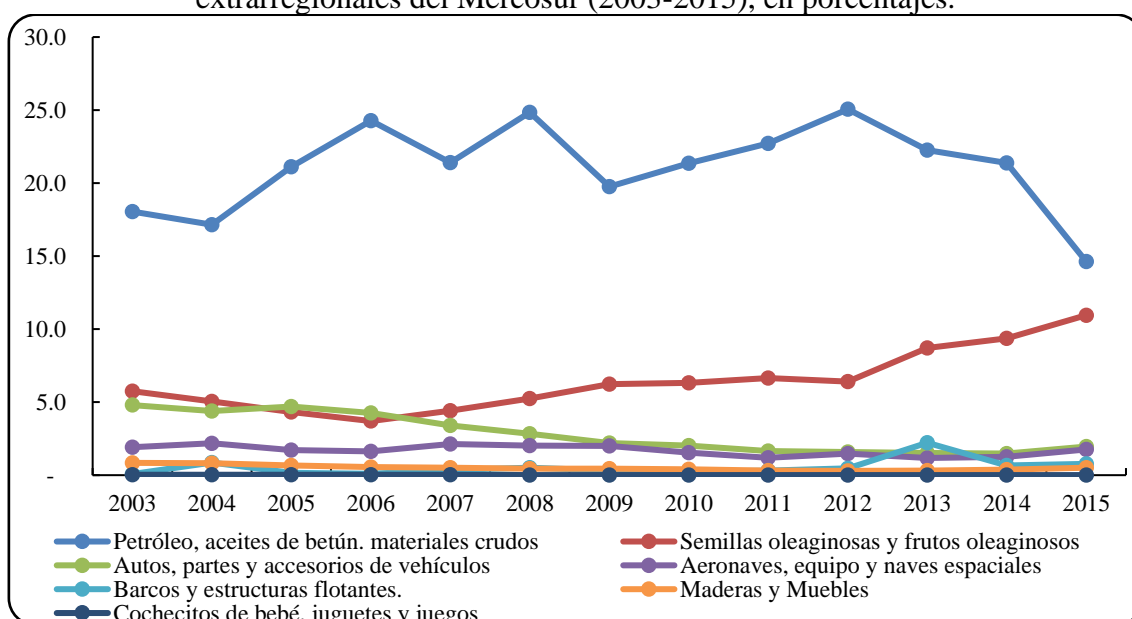
Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos de la UNCTAD. [https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en)

El segundo grupo, denominado de bienes uniformes, está conformado por sectores que, en conjunto, representan el 2.5 por ciento del monto absoluto total de las exportaciones del Mercosur de 2003-2015. En este grupo fabrica exclusivamente bienes manufacturados o uniformes que son: iii) aeronaves y equipo asociado; naves espaciales, iv) barcos, embarcaciones y estructuras flotantes, v) maderas y muebles y vi) juguetes, juegos y artículos deportivos. Ahora bien, esta producción puede ser subdividida, por un lado, en bienes de alto contenido tecnológico como es la fabricación de iii) aeronaves representan 1.5 por ciento y iv) barcos con el 0.5 por ciento y, por otro, aquellos bienes de bajo contenido tecnológico que son v) muebles y madera aportan 0.5 por ciento y vi) juguetes aportan en promedio el 0.02 por ciento de las ventas totales, ver gráfica 4.5

A continuación, se analizará el comportamiento de los sectores seleccionados del cuadro 4.4 pero en esta ocasión referente a su aportación al comercio extrarregional del Mercosur, con ellos, se busca identificar cuál de los productos elegidos por el GIP ha logrado ganar presencia en los mercados internacionales e identificar si son productos manufacturados que involucren mayor contenido tecnológico, ver gráfica 4.6.

En la gráfica 4.6 se aprecia que los sectores sustentados en recursos naturales, pertenecientes a la categoría de los bienes mixtos, lideran el comercio extrarregional del Mercosur. El principal producto vendido fue el petróleo con un promedio de 19 por ciento del total de años, sin embargo, se aprecia su fuerte tendencia a la baja a partir de 2013 coherente con el fin del boom de las commodities. El comportamiento del segundo sector con mayores ventas del Mercosur son las semillas, incluida la soja, con una tendencia al alza en la participación de las exportaciones extrarregionales, en 2003 comenzó con el 5.7 por ciento y acabó en 2015 logrando el 11 por ciento, de las costas del Río de la Plata.

Gráfica 4.6 Participación de los sectores seleccionados por el GIP en las exportaciones extrarregionales del Mercosur (2003-2015), en porcentajes.

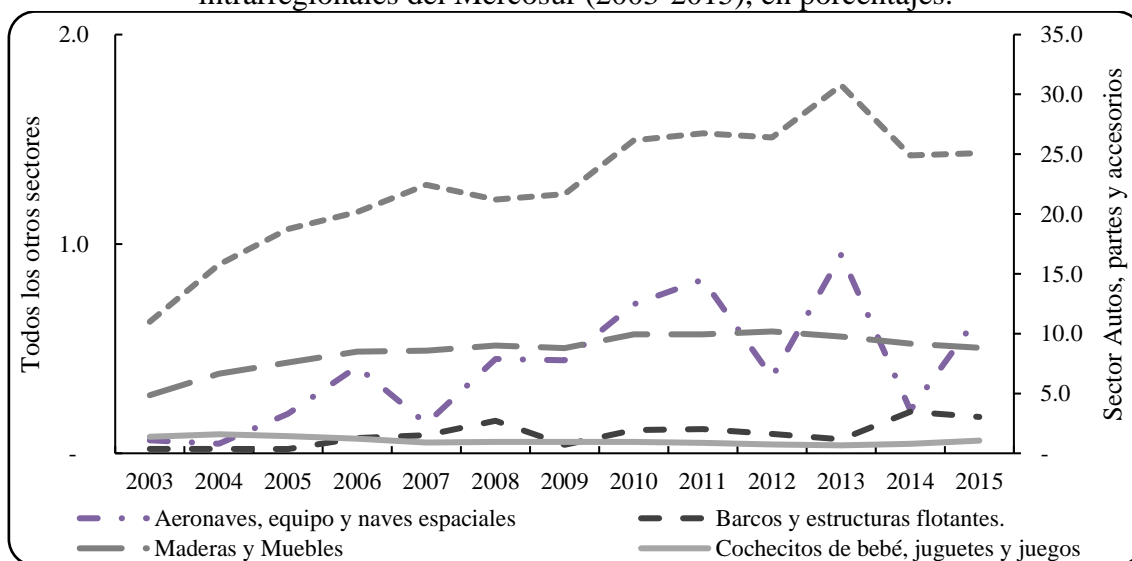


Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos de la UNCTAD. [https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en)

En contrapartida, se observa que la categoría de los bienes manufacturados o uniformes representan una proporción marginal del total del comercio extrarregional. El comportamiento, en general, de los bienes uniformes fue de relativa estabilidad, pero orientados al estancamiento porque nunca rebasan un coeficiente del 2.9 por ciento del total del comercio extrarregional. Dentro de este grupo se destaca el sector aeronáutico que es responsable de la mayor proporción con el 1.9 por ciento, en cuanto al resto de los sectores del grupo de bienes uniformes su participación es inferior a la unidad porcentual; es decir, que la fabricación de muebles-maderas y barcos tienen un coeficiente similar de participación del 0.5 por ciento y la producción de juguetes representó el 0.02 por ciento.

Por su parte, la gráfica 4.7 muestra el comportamiento en particular del comercio intrarregional referente al grupo de los bienes manufacturados seleccionados por el GIP del Mercosur, en 2008. La primera peculiaridad que se extrae de la gráfica 4.7 tiene que ver con que el sector de automóviles, partes y accesorios lidera el comercio que se da entre los Estados que colindan con las costas del Río de la Plata, que en promedio aportó el 22.5 por ciento del intrarregional. Se destaca que, este tipo de mercancías industrial se realiza con base en insumos y uso de medio de contenido tecnológico.

Gráfica 4.7 Participación de sectores seleccionados por el GIP en las exportaciones intrarregionales del Mercosur (2003-2015), en porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos de la UNCTAD. [https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en)

Sin embargo, el sector automotriz, de acuerdo con Vigevani (1998), configuró un proceso de integración regional que ha “[...] permitido a las empresas [transnacionales] buscar la optimización de sus operaciones, asociando las características de cada mercado a las estrategias regionales/globales de las armadoras. Se observa, en primer lugar, un proceso de especialización/racionalización/complementariedad productiva entre Brasil y Argentina [...]” (Vigevani & Cándia, 1998, p. 247).

Al respecto las principales empresas armadoras de carros que operan en el Mercosur son i) Volkswagen, General Motors, Ford, Fiat, Chrysler y Toyota. En otras palabras, la posibilidad de articular a las Pymes locales del Mercosur, a los encadenamientos hacia atrás o hacia adelante dependen, en lo absoluto del funcionamiento de las empresas originarias de los Estados Unidos, Alemania o Japón.

Esta situación les resta protagonismo a las estrategias del GIP y a la cooperación entre las políticas públicas que los Estados procuren sobre el sector automotriz a nivel regional.

El segundo sector, que se aprecia en el gráfico 4.7, de importancia es el aeronáutico, el cual, realiza su producción fundada en un alto contenido tecnológico. No obstante, su participación en el comercio intrarregional es de un comportamiento inestable que en promedio de 2003-2015 logró ser de 0.4 por ciento alcanzado su pico histórico de 0.9 por ciento en 2013. Esta situación se explica porque la principal empresa que construye aviones de Embraer, que es una empresa estatal de Brasil, quien:

*“impone los ritmos y las decisiones en consonancia a sus necesidades nacionales, y de acuerdo con su estructura productiva favorable en este rubro. En este sentido, Brasil propuso un cronograma de trabajo y la creación de un Grupo de Trabajo Ad Hoc para tratar específicamente un plan de IP para el sector. Un año más tarde se crea el CIP Aeronáutico (CIPA), el cual estaría trabajando en la definición de los sectores o áreas específicas para actividades y capacitación y realizar un mapeo de la capacidad instalada en la región, en especial en el tema de certificaciones de las empresas aeronáuticas. Ninguno de estas acciones se ha concretado al momento”* (Botto, 2013, p. 18).

El tercer sector que se aprecia con un relativo porcentaje, en promedio del 0.5 por ciento, de participación del comercio intrarregional es el de Maderas y Muebles, sin embargo, el GIP no tuvo mucha injerencia en la aplicación de acciones sobre la integración de las Pymes locales del Mercosur, porque en gran medida este sector ya estaba apoyado por el Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR (DEC. CMC N.º 23/02), en cuyo marco existió el Foro de Competitividad de Madera y Muebles. Por lo tanto, “[...] *el GIP [sólo] podrá proponer la creación de nuevos Foros de Competitividad por sector de actividad tanto en lo que hace a la integración horizontal como a las cadenas verticales de valor [...]*” (Botto, 2013, p. 13). No obstante, es un sector que produce mercancías de baja tecnología.

Por último, los sectores de Barcos y Cochecitos de bebé, juguetes y juegos durante todos los años analizados no superan el 0.09 por ciento. Sector que, a pesar de ser considerados como estratégicos por el GIP, no representa actividades en las cuales la

integración de las Pymes del Mercosur logre colocar sus productos en el mercado regional y, mucho menos, entre los consumidores internacionales.

#### **4.4.3. Evidencia estadística de la Cadenas Regionales de Valor vis-à-vis Cadenas Globales de Valor (2003-2015)**

Esta sección evidenciará cómo se da la disputa interna en la estructura comercial de exportación entre las cadenas regionales de producción y las cadenas globales de valor, que operan en el Mercosur. Estas últimas, en realidad, son las responsables de generar los mayores flujos de comercio internacional, además, éstas operan bajo los lineamientos de las empresas transnacionales. Por otro lado, las cadenas regionales de producción son el esquema que, considerando las estrategias del GIP, surgieron a raíz de la coordinación Estatal que buscó articular las Pymes local; pretendiendo, primero, consolidar una demanda de insumos y empleos regionales que abastecieron de mercancías al mercado local y, después, colocar esos mismo productos a competir en el mercado internacional.

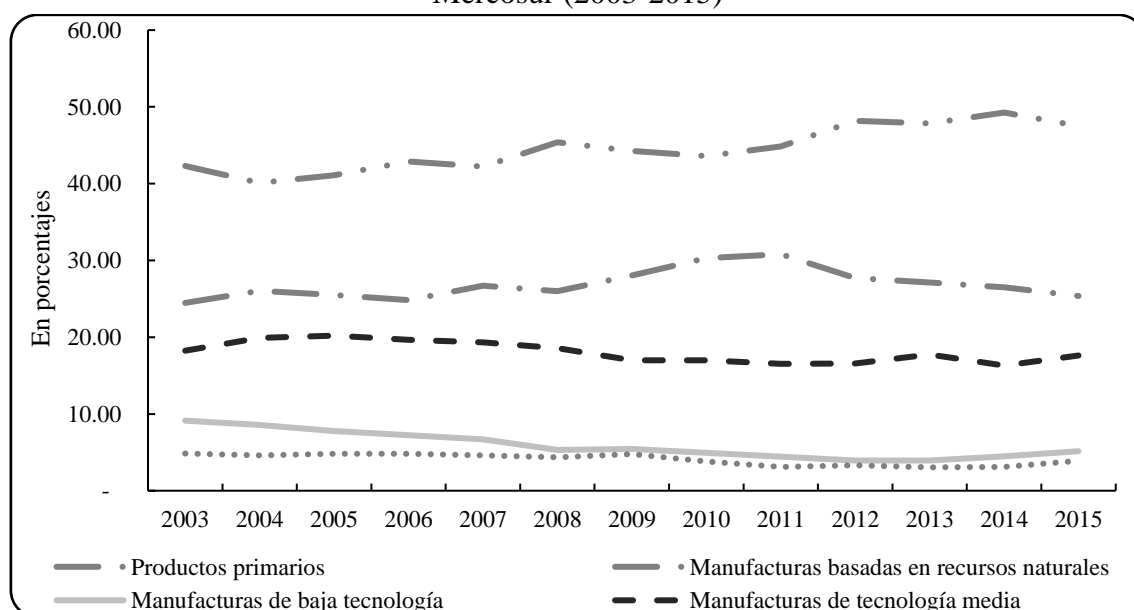
En este cuadro general, en el desarrollo del capítulo, se ha logrado identificar la existencia de dos grandes peculiaridades comerciales del Mercosur; utilizando la gráfica 4.8 con la clasificación de las exportaciones por nivel tecnológico se demuestra su primera peculiaridad. Referente al comercio extrarregional con base en el sector de las Semillas, que incluye la soja, porque es el bien primario que más ganó participación relativa dentro de la estructura de exportación total entre 2003-2015. Sin embargo, este sector es controlado por empresas transnacionales de origen extranjero, las cuales, no hacen que las ganancias del comercio internacional sean reinvertidas en la región, sino más bien, estos flujos de divisas internacionales son repatriados al país de origen de las empresas.

Lo anterior significa, la existencia de un control privado extranjero sobre la producción de materias primas del Mercosur. Esta lógica de subordinación impacta en la estructura de exportación negativamente sobre la articulación productiva regional, por un lado, porque no permite la transferencia tecnológica a las Pymes del Mercosur ya que por ser producto primario exportable no requiere de ningún tipo de procesamiento industrial en el que intervengan y, por otro, la contratación laboral regional se realiza con base en el pago de salarios muy bajos e incluso la compra de semillas a productores locales se hace por debajo del precio internacional, por parte de las grandes empresas.

En este sentido, las exportaciones extrarregionales de Argentina están más basadas en manufacturas de origen agropecuario (mayoritariamente derivados de soja) y, en segundo lugar, en productos primarios (principalmente cereales y oleaginosas. En el caso de Brasil su canasta de comercio extrarregional se destacan los productos agrícolas y mineros (soja, mineral de hierro y petróleo crudo) (CEPAL, 2018), ver gráfica 4.8.

No obstante, se aclara que, el producto primario de exportación número del Mercosur es el petróleo crudo y sus derivados, sin embargo, las divisas internacionales que se obtienen de los hidrocarburos son administradas por el Estado. Los ejemplos más representativos de esta dinámica son las empresas semiestatales de Yacimientos Petrolíferos Fiscales S. A (YPF), en Argentina, y Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), en Brasil. Esta última empresa, “[...] permitió a su país incrementar significativamente su producción de hidrocarburos y reducir significativamente, entre 2003-2009, su dependencia a las importaciones de combustible [...]” (BID, 2011, p. 10).

Gráfica 4.8 Clasificación de las exportaciones totales, por grado tecnológico, del Mercosur (2003-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos de la UNCTAD. <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS ChosenLang=en>

Es de resaltar que las acciones del GIP fueron complementarias en la promoción de la integración del sector petrolero, porque ya existía otra propuesta por parte de la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI)<sup>94</sup>, presentada ante el CMC (Dec.

<sup>94</sup> Creada en el año 2004 en MIDT como brazo ejecutante de la Política Industrial, Tecnológica



CMC N° 05/08), que pretendió avanzar en integrar el sector “[...] *considerando las fuertes asimetrías internas en el desarrollo productivo, por una parte, y por la otra, la necesidad de dar respuesta a la crisis energética de la región [...]*” (Botto, 2013, p. 37).

Otro elemento explicativo que se desprende de la gráfica 4.8 tiene que ver con la baja participación y estancamiento de las manufacturas de alto contenido tecnológico de las empresas del Mercosur, durante 2003-2015 el coeficiente promedio de este tipo de mercancías fue del 4 por ciento respecto al total de las exportaciones.

La suma de estos elementos, permiten inferir que durante 2003-2015 no existe evidencia estadística que indique que el comportamiento de exportación, sustentado en la venta de productos primarios, por una parte, redujera la heterogeneidad estructural del Mercosur y, por otra, porque la participación de manufacturas de tecnología compleja en 2003 fue 4.9 por ciento y, para 2015, terminaron en 3.9 por ciento. Esta situación, en principio, sería un indicativo de que las estrategias del GIP no consiguieron una verdadera transformación productiva en el tipo de inserción al comercio intencional, porque los sectores seleccionados como Madera y Muebles, Naval y Aeronáutico pertenecen a las manufacturas o de bajo contenido tecnológico, el primero, o de alto contenido tecnológico, los dos últimos, los cuales tienen un participación marginal en el comercio.

En otras palabras, las empresas transnacionales han logrado articular la estructura productiva del Mercosur (2003-2015) mediante las cadenas globales de valor; utilizando sus modelos de gobernanza jerárquico y cautivo [ver capítulo 1], concertadas en productos de materias primas, como es la soja. En este sentido, como resultado de esta dinámica Asia-Pacífico se volvió el principal destino de los productos primarios de Brasil (con una participación del 50 por ciento en 2011, frente al 15 por ciento en 1995) (Durán-Lima, 2013, p. 45). Aunque se procuró, en los primeros años del siglo XXI, políticamente un cambio del modelo económico, en la realidad, son escasas las evidencias empíricas y los avances productivos que modifican el tipo de participación comercial del Mercosur.

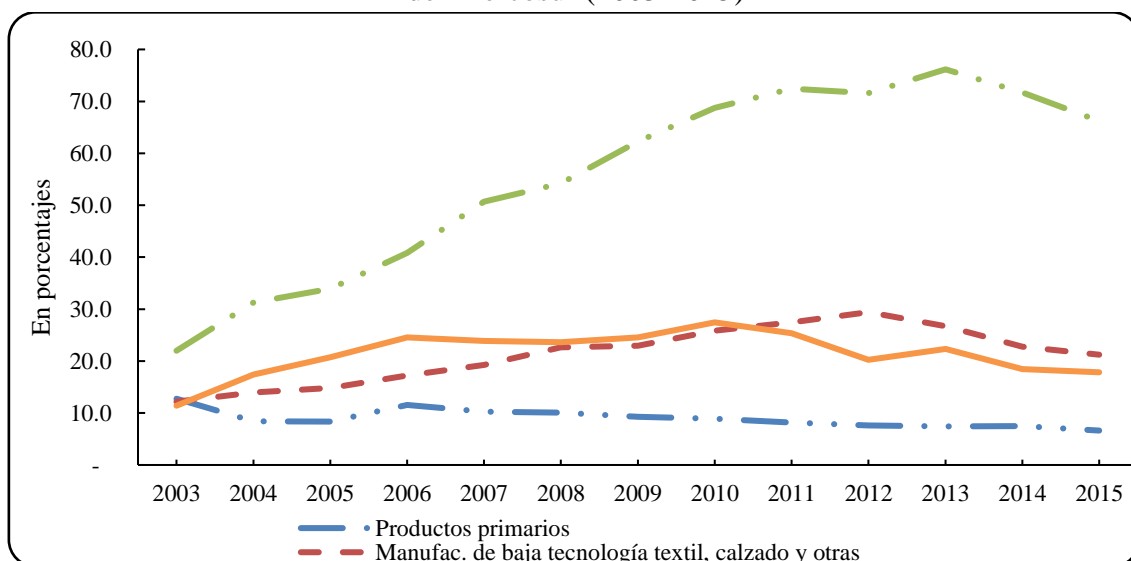
La segunda peculiaridad identificada del Mercosur tiene que ver ahora con el comercio intrarregional, esta tendencia se demuestra con la calcificación del comercio por nivel tecnológico 2003-2015, ver gráfica 4.9. Se parte de reconocer que Argentina

---

y de Comercio Exterior (PITCE), lanzada ese mismo año, que buscaba avanzar en la estrategia de internacionalización de las empresas brasileñas y sus exportaciones (Arcuri, 2010)

“[...] *exporta principalmente manufacturas no agropecuarias, sobresaliendo los vehículos automotores, al interior del bloque regional, y, por su parte, las exportaciones brasileñas destinadas al bloque son de igual forma especializadas también en los vehículos automotores [...]*” (CEPAL, 2018, p. 26). Empero, se repite que las mercancías de contenido tecnológico medio son dirigidas por empresas armadoras extranjeras principalmente originarias de los Estados Unidos y Europa.

Gráfica 4.9 Clasificación de las exportaciones intrarregionales, por grado tecnológico, del Mercosur (2003-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos de la UNCTAD. [https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en)

Es contundente la trayectoria ascendente en la participación de las manufacturas de tecnología media en la industria automotriz transadas, principalmente entre Argentina y Brasil, muestra un coeficiente promedio de 55.5 por ciento de 2003-2015. Es decir, el mayor dinamismo comercial dentro del Mercosur se realizó con base en los objetivos y los lineamientos operativos de agentes extranjeros privados, esta situación, en automático hace que las estrategias del GIP, de 2008, no tengan ninguna posibilidad de incorporar a las Pymes locales al dinamismo del sector automotriz, a menos que a Ford o Chrysler les sea funcional incorporar Pymes en algún modelo de gobernanza de las CGV.

El caso contrario, en el que los Estados tendrían mayor control de la articulación productiva del Mercosur sería el sector Aeronáutico. La industria aeronáutica catalogada como estratégica y tomada en consideración por el GIP, ver cuadro 4.5, se ubica dentro de las manufacturas de alto contenido tecnológico, presentadas en la gráfica 4.9, que por desgracia tienen un compartimento de estancamiento en su participación relativa con un

promedio de 21.4 por ciento (2003-2015). Sin embargo, el sector aeronáutico en gran medida fue dirigido por Brasil mediante Embraer, empresa estatal, que entre 2003-2015 logró incrementar el comercio intrarregional, pero se sustentó en vender aviones al mercado global, es decir, fue un sector de gran relación con la demanda agregada externa.

Por último, los cuadros 4.6 y 4.7 muestran el Índice Grubel-Lloyd<sup>95</sup> que es una metodología para medir el comercio intraindustrial de bienes intermedios como aproximación del grado de inserción de los países del Mercosur en las cadenas globales de valor. A partir de estos índices se identifican las relaciones bilaterales con mayor contenido intraindustrial. Un coeficiente Grubel-Lloyd mayor a 0.33 indicaría que existe una gran participación de un sector, en específico, en las Cadenas globales de valor.

El cuadro 4.6 presenta los coeficientes del comercio extrarregional de Brasil con sus dos principales socios que son Los Estados Unidos y China; bajo el supuesto de ser el líder del Mercosur y, por lo tanto, replicable su comportamiento, en años seleccionados 2003 y 2015, periodo de análisis para identificar algún cambio en la estructura productiva.

Del comercio de Brasil con China se identifica que los mayores valores del índice Grubel-Lloyd, en 2015, corresponden a sectores de bienes primarios como el petróleo de 0.99, caucho sintético de 0.98 y papel cartón de 0.98. Así, la estructura productiva de exportación extrarregional de Brasil, y por ende del Mercosur, se concentra en cadenas globales de valor de productos primarios que incorporan bajos niveles tecnológicos en el mercado internacional. Lo más interesante, es que esos mismos sectores en el año 2003 ya contaban con un valor superior al 0.50. En otras palabras, esto querría decir que la presencia de las cadenas globales de valor en productos primarios ya era una realidad y al llegar el 2015, solo se consolidó esa tendencia comercial de Brasil con China.

Otro coeficiente interesante del índice Grubel-Lloyd, en la gráfica 4.6, es el del sector de automóviles con 0.00 en 2003 y de 0.00 en 2015, lo que significa que, no existe la participación alguna de Brasil en la cadena global de valor automotriz con China.

---

<sup>95</sup> Se considera que existe comercio intraindustrial entre dos países cuando estos se exportan mutuamente productos del mismo sector. Un valor del índice de Grubel-Lloyd superior a 0,33 indica una elevada incidencia de comercio intraindustrial; un valor comprendido entre 0,10 y 0,33 refleja la existencia de comercio intraindustrial potencial, mientras que valores por debajo de 0,10 son indicativos de la existencia de comercio interindustrial (caracterizado por la exportación mutua de productos de diferentes sectores)

Por otra parte, el comercio de Brasil con lo Estados Unidos, con base en el índice Grubel-Lloyd, muestra la misma tendencia de la participación en cadenas globales de valor en materias primas, porque los índices que tienen los tres primeros sectores en 2015 son Animales para alimentación 0.99, Manufacturas minerales 0.99 y Herramientas de mano 0.99. Se destaca que en el año 2003 estos mismos sectores tuvieron coeficientes muy inferiores respecto a los que terminaron en el periodo de análisis. Además, se aprecia el mismo comportamiento, que China, en el sector automotriz porque su índice es de 0.07 en 2015 y 0.05 en 2003, lo que significa, que el sector automotriz brasileño no participó en la cadena global de valor de los Estados Unidos entre 2003-2015.

Cuadro 4.6 Índice Grubel-Lloyd. Brasil con China y los Estados Unidos

	2015	2003		2015	2003
Cód. Comercio con China	0.07	0.11	Cód. Comercio con Estados Unidos	0.35	0.30
334 Petrolíferos refinados	0.99	0.79	001 Animales para alimentación	0.99	0.29
233 Caucho sintético	0.98	0.65	663 Manufacturas minerales	0.99	0.77
641 Papel y cartón	0.98	0.50	695 Herramientas de mano	0.99	0.91
583 Productos de polimerización.	0.97	0.17	842 Ropa hombres y niños de telas	0.99	0.06
<b>781 Automóviles de pasajeros</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>781 Automóviles de pasajeros</b>	<b>0.07</b>	<b>0.05</b>
621 Materiales de goma	0.31	0.64	845 Prendas exteriores no elásticas	0.32	0.03
691 Estructuras de hierro	0.31	0.16	112 Bebidas alcohólicas	0.32	0.96
261 Seda	0.30	0.00	652 Tejidos de algodón, tejidos	0.32	0.26
628 Artículos de caucho	0.09	0.66	271 Fertilizantes crudos	0.09	0.00
671 esponja y polvos de hierro	0.09	0.48	776 Válvulas y tubos termoiónicos	0.09	0.28
274 Azufre y hierro sin tostar	0.09	0.00	515 Compuestos inorgánicos	0.09	0.10

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Gráfico de Comercio Internacional, CEPAL. Consultado en: [https://sgo-win12-we-e1.cepal.org/dcii/sigci\\_grubel\\_lloyd\\_index\\_commodities/sigci.html?idioma=e#](https://sgo-win12-we-e1.cepal.org/dcii/sigci_grubel_lloyd_index_commodities/sigci.html?idioma=e#)

Ahora bien, el cuadro 4.7 analiza el comercio intrarregional entre Argentina y Brasil utilizando el índice Grubel-Lloyd. Los resultados que arrojan los coeficientes son bastante interesantes por el tipo de sector productivo en que se identifica la presencia de cadenas regionales de valor.

Primero, el comercio de Brasil hacia Argentina, en 2015, sorprende porque el sector de Medicinas y farmacéuticos tiene un valor de 0.99 y el sector Aeronáutico de 0.97, lo que querría decir que, la estructura productiva regional al interior del Mercosur, con base la medición Grubel-Lloyd, muestra un intercambio de productos de muy alto contenido tecnológico y, además, ha sido una constante desde 2003 a 2015. Por su parte, sin embargo, el comercio de Argentina con Brasil, en 2015, tiene que ver más con productos manufacturados de contenido tecnológico medio como son las Prendas de

vestir con un valor de 1.00, Productos de polimerización de 0.98 y Accesorios de vestir de 0.97; estos valores y sectores ya en 2003 un comportamiento muy similar

Cuadro 4.7 Índice Grubel-Lloyd. Relación bilateral Argentina y Brasil.

		2015	2003			2015	2003
Cód.	Brasil con Argentina	0.52	0.49	Cód.	Argentina con Brasil	0.51	0.48
541	Medicinas y farmacéuticos	0.99	0.91	848	Prendas de vestir	1.00	0.79
583	Productos de polimerización	0.97	0.99	583	Productos de polimerización	0.98	0.98
792	Aeronaves, equipos y sus partes	0.97	0.00	847	Accesorios de vestir	0.97	0.58
848	Prendas de vestir y accesorios	0.96	0.84	248	Madera simplemente	0.97	0.44
<b>781</b>	<b>Automóviles de pasajeros</b>	<b>0.87</b>	<b>0.64</b>	<b>781</b>	<b>Automóviles de pasajeros</b>	<b>0.82</b>	<b>0.59</b>
533	Pigmentos, pinturas y barnices	0.32	0.68	533	Pigmentos y pinturas	0.31	0.67
793	Barcos y embarcaciones	0.32	0.28	613	Pieles, curtidas o vestidas	0.31	0.25
012	Carne y despojos comestibles	0.31	0.70	012	Carne y despojos comestibles	0.31	0.63
775	Equipos eléctricos y no eléctricos	0.09	0.08	121	Tabaco sin fabricar;	0.09	0.53
721	Maquinaria agrícola y sus partes	0.09	0.08	641	Papel y cartón	0.09	0.35
121	Tabaco sin fabricar	0.09	0.52	267	fibras artificiales para hila	0.09	0.01

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Gráfico de Comercio Internacional, CEPAL. Consultado en: [https://sgo-win12-we-e1.cepal.org/dcii/sigci\\_grubel\\_lloyd\\_index\\_commodities/sigci.html?idioma=e#](https://sgo-win12-we-e1.cepal.org/dcii/sigci_grubel_lloyd_index_commodities/sigci.html?idioma=e#)

Otro dato revelador del comercio interregional del Mercosur, medido por el índice Grubel-Lloyd, es que se confirma que el sector automotriz es una cadena regional valor con una tendencia contundente a consolidarse entre ambos países. Tanto en Argentina como en Brasil en 2015 este sector tiene un valor superior a 0.82, este dato partió de un inicio elevado en 2003 cuando en ambos países se identificó un índice superior a 0.60. La peculiaridad de esta cadena de valor regional es, como ya se ha mencionado, que es dirigida, financiada y comercializada por empresas transnacionales extranjeras.

#### 4.5 Consideraciones finales

Los temas desarrollados en el capítulo partieron de aplicar un análisis de larga data, como ha sido en toda la tesis, con la intención de demostrar que el análisis de la Integración Productiva del Mercosur (2003-2015) no responde a un fenómeno coyuntural, explicado por el ascenso de gobiernos progresistas en los Estados del bloque económico.

En este sentido, un análisis histórico permitió rescatar y articular dos grandes intentos por unificar los sectores industriales argentinos-brasileños como fueron la Cumbre de Uruguayana (1961) y el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE, 1986); antecedentes directos del bloque económico sudamericano, con los objetivos y las estrategias del Programa de Integración Productiva (PIP) creado por el

Consejo del Mercado Común, en 2008, del Mercosur. Este nuevo impulso de integración productiva asumió la tarea principal de reducir las asimetrías industriales en la región.

Además, se destaca que, al menos en el Mercosur, la integración productiva ha sido, tanto en la Cumbre de Uruguayana (1961), el PICE (1986) y el PIP (2008), el resultado de buscar mayores grado de autonomía en las políticas nacionales y estrategias económicas que respondan en común ante un sistema internacional cambiante de hegemonía unipolar o multipolar, a partir del entendimiento argentino-brasileño.

A inicios del siglo XXI se registró un hito latinoamericano que propuso un nuevo Mercosur o un Mercosur Productivo, en la reunión cumbre entre los presidentes de Argentina y Brasil, en octubre de 2003, con el llamado “Consenso de Buenos Aires”. Ahí los presidentes del Mercosur optaron por superar la integración guiada los postulados económicos del libre mercado (Briceño 2013; Granato, 2016; Peixoto y Perrota; 2018).

Existen tres elementos de continuidad histórica presentes en el Mercosur 2003-2015 con los postulados del Mercado Común Latinoamericano (1959), propuesto por Raúl Prebisch. El primero, es promover un comercio recíproco de insumos intermedios recurriendo a una compraventa en condiciones equitativas. La segunda, procurar que la base productiva y competitiva de las PYMES mejoren. La tercera, reconocimiento de países de menor desarrollo económico, los cuales, tendrían un tratamiento diferenciado que evitaría que la integración los afectara más que beneficiarlos [ver capítulo 1].

El resultado de esta nueva forma de entender al Mercosur se cristalizó en 2008 con el PIP, este designó al Grupo de Integración Productiva con el objetivo identificar, apoyar y financiar las estrategias- horizontales o verticales- que coadyuvarían interconectar al sector industrial. La prioridad sería reducir las asimetrías existentes y promover la libre circulación de bienes ofertando regionales. Se propuso evaluar la evidencia estadística de la integración productiva, con el objetivo de determinar si se redujo, o no, la heterogeneidad estructural evaluando las exportaciones del Mercosur.

Es de llamar la atención que, exportar materias primas no es algo negativo, tal es el hecho que son empresas transnacionales de países industriales las que lideran la comercialización de esos productos y les destinan una gran cantidad de investigación y desarrollo tecnológico (transgénicos), que ciertamente, se producen en los países periféricos que no reciben el mismo porcentaje de ganancias ni transferencia tecnológica.

Considerando la evidencia empírica de las gráficas presentadas se puede afirmar que el Mercosur entre 2003-2015 no varió de forma significativa su participación en el comercio internacional. En otras palabras, durante los años en que se aplicaron las estrategias del GIP no se redujo la heterogeneidad estructural del Mercosur en dos sentidos. El primero, en cuanto al comercio extrarregional porque, por el lado de oferta, el volumen y las ganancias de divisas internacionales, en mayor medida, se sustentaron en exportar productos primarios, por ejemplo, la soja y el petróleo, y, por el lado de demanda, se continuó importando bienes manufacturados de mediano y alto contenido tecnológico, productos que no se lograron producir por las Pymes locales.

El segundo sentido, se refiere al comercio intrarregional foco del interés de las estrategias del GIP del Mercosur (2003-2015). Los sectores elegidos, como Muebles y Maderas o Carritos de bebés y Juguetes, que recibieron el apoyo y financiamiento creado por los Estados miembros tuvieron, en realidad, tuvieron un crecimiento marginal en los flujos comerciales, de no más del 0.2 por ciento, en las costas el Río de la Plata. No obstante, se apreció que el sector aeronáutico es de vital importancia porque su producción requiere altos niveles tecnológicos, aunque su participación intrarregional fuera de .4 por ciento, situación que se explica porque Brasil es un líder en el sector.

Por otra parte, pero siguiendo en el comercio intrarregional, el sector de mayor dinamismo dentro del Río de la plata fue el sector automotriz con una participación superior al 55 por ciento. Sin embargo, es una actividad industrial dirigida por empresas transnacionales con intereses privados que no, necesariamente, responden al GIP del Mercosur. Esta última, afirmación permite dar pie al segundo objetivo complementario, del capítulo, que fue evidenciar la disputa interna en la estructura productiva del Mercosur entre las cadenas globales de valor vis-a-vis las cadenas regionales de producción o valor.

Las cadenas globales de valor son resultado de las empresas transnacionales. En otras palabras, las empresas transnacionales han logrado articular la estructura productiva del Mercosur (2003-2015) utilizando sus modelos de gobernanza jerárquico y cautivo, [ver capítulo 1], en el sector de las materias primas, como es la soja. Esta dinámica dio como resultado “[...] *que Asia-Pacífico se volviera el principal destino de los productos primarios del Brasil (con una participación del 50 por ciento en 2011)* [...]” (Durán-Lima, 2013, p. 45). Se han realizado estudios por parte de la CEPAL que han creado la categorización de tres regiones en las que operan este tipo de cadenas globales “[...] *la*

*fábrica del norte perteneciente al bloque económico de TLCAN, la fábrica de Europa correspondiente a la Unión Europea y la fábrica de Asia, es decir, la colaboración de China con las naciones del sudeste asiático[...]*” (Durán & Zaclicever, 2013, p. 9).

En este sentido, el Mercosur participa en las cadenas globales de valor del sector Automotriz, principal industria de integración productiva en la región, agroindustria Metalmecánica, Hierro y acero. Por lo tanto, si ocupamos la categoría de la fábrica latinoamericana estaríamos frente a un tipo de producción, preponderantemente en cadenas de producción de materias primas o, en el mejor de los casos, producción estandarizada de productos finales de media o media-alta tecnología en el sector automotriz o de autopartes de vehículos (Badillo-Reguera, 2020).

Sin embargo, no todo es negativo del comercio intrarregional del Mercosur. La veta de oportunidad que representó el sector Aeronáutico, como se ha demostrado, a lo largo de las diferentes gráficas con diversas clasificaciones tecnológicas y el índice Grubel-Lloyd, permite identificar que existen áreas industriales en las que los Estados miembros pueden lograr márgenes de negociación y articulación entre las Pymes locales. Es determinante aclarar que, el análisis que planteó este capítulo no partió de idealizar en ningún momento la integración productiva propuesta por los gobiernos progresistas entre 2003-2015. Se buscó con base en una evaluación crítica e imparcial identificar si la propuesta del Nuevo Mercosur logró modificar la estructura productiva con la que articuló a sus miembros y, sobre todo, su tipo de inserción al comercio internacional.

Considerando lo anterior, se concluye que, durante los tres primeros lustros del siglo XXI en el Mercosur no existió una modificación considerable en la estructura productiva que articulará a las Pymes locales y no varió la especificidad de los productos de exportación con los que el bloque sudamericano participó en el comercio internacional. Otro elemento que se identificó durante esos años es que, el sector automotriz dentro del Mercosur logró consolidarse como la actividad industrial de mayor dinamismo, lo cual, no representó mayores logros a favor de la integración productiva de las empresas locales a consecuencia de que la fabricación de automóviles es regida, en su totalidad, por actores privados extranjeros que no precisamente coinciden con los objetivos de los Gobiernos.

Empero, no todo debe ser interpretado como algo negativo o que el GIP dio pocos resultados, caer en ese nivel de simpleza no coadyuva a entender el proceso de integración



del Mercosur. Se extraen elementos que dan enseñanzas sobre el acercamiento de los Estados miembros, como se aprecia en el cuadro 4.7, considerando la interacción productiva bilateral de Argentina y Brasil medido por el índice de Grubel-Lloyd se aprecia que existen sectores de alta tecnología como son la fabricación de Medicamentos y Aeronaves, estos valdría la pena considerarlos vetas de investigación que permitan concretar nuevas estrategias de integración evaluando las enseñanzas, limitaciones y los avances del periodo entre 2003 y 2015. En síntesis, considerando el desarrollo del capítulo se concluye que la integración productiva, vista como herramienta histórica, es un elemento que explica la resiliencia del proceso de integración regional del Mercosur.

## **Capítulo 5. Conclusiones generales: las seis aduanas de la resiliencia en la integración del Mercosur**

*“la teoría de la integración constituye una etapa superior de la teoría del desarrollo económico y la política de la integración una forma avanzada de política de desarrollo”*  
(Celso Frutado, 1983)

Esta investigación presentó una visión crítica de cómo entender los procesos de integración regional de América Latina que, reconociendo su importancia, demandan de un razonamiento más allá de las clásicas teorías económicas o de las relaciones internacionales que explican a la Unión Europea. Lograr tal distinción, requirió utilizar un análisis de larga duración o largo plazo. El objetivo general de la tesis, descrito en la introducción, consistió en demostrar cuáles son los elementos que explican la *resiliencia* de la integración regional latinoamericana que, a través del tiempo, explica el por qué no muere la anhelada idea de lograr unificar a los países en vías de desarrollo. El objeto de estudio, en particular, fue el Mercado Común del Sur (Mercosur) integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; países que fundan la Cuenca del Río de la Plata (1985-2015).

La tesis contribuyó a identificar cuáles son las especificidades, en largo plazo, de las estructuras productivas y sociales que explican la resiliencia de los procesos de integración de América Latina. Lo anterior, es el resultado de un periplo intelectual que atravesó por seis grandes aduanas antes de arribar a su destino; la formación de un joven investigador latinoamericano: 1) comenzó identificando un problema de investigación, explicar por qué no muere, a través del tiempo, la idea de lograr una integración regional en América Latina; 2) seguido por evidenciar la gran tradición del acervo intelectual integracionista latinoamericano, a partir de autores heterodoxos; 3) para posterior explicar cómo la relación estratégica, de rivalidad o colaboración, entre Argentina y Brasil es la responsable de construir la Cuenca del Río de la Plata; 4) después mostró al Mercosur como una experiencia híbrida de unificación, que ha experimentado las tres etapas históricas del regionalismo latinoamericano (1985-2015); 5) en seguida expuso a la integración productiva como herramienta histórica que ha buscado modernizar el sector industrial en la Cuenca del Río de la Plata, y 6) concluyó, articulando los elementos que explican la fortaleza del proceso de integración del Mercosur. La resiliencia de la integración latinoamericana permite identificar errores, fortificar objetivos, buscar reestrenar y, sobre todo, considerar las experiencias del pasado como un aprendizaje al evaluar el devenir de las iniciativas integracionistas contemporáneas.

Se partió de la siguiente pregunta de investigación ¿Cómo se explica que a lo largo del tiempo el Mercosur, que es una de las experiencias de integración regional más representativa de América Latina a partir de 1985, logró atravesar, aprender y enfrentar su aparente estado de crisis recurrente que ha cuestionado su vigencia?

Al respecto, en respuesta tentativa, se construyó la siguiente hipótesis que buscó demostrar que “el Mercosur, en el largo plazo, cuenta con la capacidad de resiliencia, la cual, le ha permitido aprender de sus errores, establecer nuevos objetivos y generar los mecanismos que le permiten desafiar su constante estado de crisis. La resiliencia del Mercosur emana históricamente, en específico, de la estratégica relación -de conflicto o de cooperación- entre Argentina y Brasil; estos países son los responsables de una de las experiencias de integración más desarrolladas en América Latina posterior a 1985.

De lo anterior, se infiere que la resiliencia de la integración del Mercosur obedece a la construcción de: i) un acervo teórico que capture sus especificidades económicas y políticas, ii) la persistencia por edificar la región de la Cuenca del Río de la Plata considerando la relación argentino-brasileña, iii) demostrar que el bloque sudamericano ha logrado atravesar las tres etapas históricas del regionalismo latinoamericano y iv) la integración productiva como herramienta histórica. Conjuguar estos elementos explica cómo el Mercosur ha logrado encarar el escenario internacional, suscrito a la globalización económica, del siglo XXI”

A continuación, se resaltan los principales descubrimientos del cómo entender los procesos de integración regional de América Latina; e incluso replicable a otras regiones, con países en vías de desarrollo de una historicidad, motivaciones e instrumentos diferentes a la Unión Europea. No se pretende menospreciar las aportaciones históricas o teóricas del caso exitoso, más no el único, de Europa que parten en general de interpretaciones clásicas de la economía o de las relaciones internacionales. Empero, estas explicaciones resultan insuficientes al estudiar el anhelo de integración regional de los países latinoamericanos. En suma, se destacarán los argumentos centrales que arrojó la construcción de cada capítulo, que integran la tesis, en forma de conclusiones generales.

Iniciar el cierre de la investigación requiere recordar el oxímoron característico de la integración regional de América Latina que, de acuerdo con Olivier Dabène (2009), significa “[...] *la consistencia a pesar de la inestabilidad, la resiliencia a pesar de crisis*” [siendo] uno de los misterios que cualquier investigación sobre la integración

*latinoamericana debería intentar revelar*” (Dabène, 2009, p. 5). En este sentido, cada uno de los capítulos de la investigación estuvieron destinados a aclarar el secreto de Dabène.

En el capítulo 1 se construyó un arsenal teórico-crítico capturando las particularidades del proceso de unificación de América Latina. Se edificaron puentes de diálogos entre autores, oriundos y de otras latitudes, que expusieron la gran tradición integracionista del útero intelectual de la región. Se demostró que la interpretación de la integración ha experimentado una sólida evaluación del plano de las ideas sobre la unión de las naciones recién independientes, del siglo XIX, a la creación de categorías interpretativas, de mitad del siglo XX y, hasta lograr, madurar un actual acervo teórico original. Reconocer la travesía permite comparar y cuestionar las explicaciones eurocéntricas en la materia, empero, no significa excluir los saberes del viejo continente.

Sería un error asumir que América Latina siga un modelo, receta única o imitación de la integración de la Unión Europea, al menos por dos cuestiones. La primera, porque la historia cuenta, es muy diferente lo acontecido en Europa a partir de 1945; porque las motivaciones de europeas partieron de reactivar las economías de sus países centrales (Inglaterra, Francia y Alemania), en contraparte en América Latina, se buscó que la integración regional fuera una herramienta que coadyuvará al proceso de industrialización de los países que buscaron superar el subdesarrollo económico. Es decir, las explicaciones económicas ortodoxas de la integración, con base en las uniones aduanera, de la reducción de niveles arancelarios son insuficiente en la experiencia de unificación latinoamericana.

En segundo lugar, la teoría de la integración latinoamericana desde la perspectiva política de las relaciones internacionales nunca buscó superar la figura del Estado-Nación como principal institución que garantizara la paz en la región y, mucho menos, crear organismos supranacionales con legitimidad entre los miembros del bloque. En América Latina, la integración política significó sumar esfuerzos regionales por incrementar el margen de negociación y los niveles de autonomía, a partir de 1950, frente al sistema internacional distinguido por la dicotomía centro-periferia. Resaltar que las explicaciones clásicas de la integración no aplican, del todo, en el caso latinoamericano es reconocer que existieron esfuerzos por pensar nuestra realidad y abandonar un eurocentrismo.

En este sentido, la creación de categorías analíticas que expliquen las especificidades económicas y políticas de América Latina surgen con las aportaciones

teóricas del estructuralismo latinoamericano (CEPAL, 1949) y la autonomía (Puig, 1980 y Jaguaribe, 1979). Ambas interpretaciones partieron de examinar las relaciones de subdesarrollo económico, asimétricas en la conducción política, el tipo de inserción al comercio internacional y la precariedad de las estructuras productivas de Latinoamérica.

Las categorías económicas de la integración regional latinoamericana, nutridas de la CEPAL, fueron el regionalismo intervencionista o intervencionista (1959-1980) y el regionalismo abierto (1990-2003), cada uno, respondió a periodos históricos y a contextos regionales-internacionales muy diferenciados. Además, los postulados de la *integración autónoma*, de Puig y Jaguaribe, significaron la disposición de ampliar los márgenes de maniobra o de acción en el sistema internacional de los Estados países latinoamericanos. De ese modo, “[...] *se percibía como un mecanismo para fortalecer a los Estados nación mediante la promoción de acciones comunes bajo una lógica de solidaridad; se ese modo, se incrementaría la autonomía en los países de la región [...]*” (Briceño, 2018, p. 116).

Además, el capítulo I revisó nuevos enfoques de la integración regional en el siglo XXI, con las Cadenas Globales de Valor. Este tipo de producción global empleada por las empresas transnacionales ha guiado la coordinación económica y productiva de los diferentes países en el escenario internacional. La inclusión a las cadenas globales se hace evaluando el desarrollo tecnológico, el cual, impacta de forma diferente en las estructuras nacionales mediante los modelos de gobernanza al producir bienes o prestar servicios.

Exponer los diferentes enfoques de la integración regional permitió confrontar los aportes latinoamericanos de Cadenas Regionales de Producción ante las Cadenas Globales de Valor, esta rivalidad afecta el desarrollo económico y la industrialización. Reconstruir la genealogía del pensamiento integracionista en América Latina demostró que han pasado 70 años y, en general, persisten las mismas dificultades económicas y sociales. En cambio, sí ha ocurrido durante estos años el reemplazo de los responsables de crear las políticas e instrumentos de integración que coadyuvan al desarrollo económico.

El capítulo I promueve ir más allá de un estéril análisis económico de flujos comerciales con bajos aranceles o la descalificación política de la integración por existir instituciones supranacionales en la Cuenca del Río de la Plata. Y, sobre todo, sugiere que las explicaciones teóricas del regionalismo latinoamericano no nacieron por generación

espontánea posterior a 1950, un análisis de largo plazo identificó que estas inquietudes siempre fueron una tarea para caracterizar nuestra realidad y la posibilidad de unificar a nuestros países. Se concluye que la acumulación histórica de las ideas y, sobre todo, evolucionar a crear categorías analíticas es un elemento explicativo de la resiliencia en la integración regional del Mercosur; al visibilizar las aportaciones de nuestros intelectuales.

En suma, el capítulo I mostró que la resiliencia de la unificación de América Latina es ir más allá del eurocentrismo, porque es una interpretación heterodoxa que “[...] comprende [a] la integración regional contemporánea al vincularla con su pasado, aceptando que existen cambios en el contexto nacional e internacional en el que se da el acercamiento de los países latinoamericanos [...]” (Rivarola y Briceño-Ruiz, 2013, p. 5).

Por otra parte, el capítulo 2 se concentró en demostrar que, históricamente, la relación estratégica de Argentina y Brasil; definida por una complejidad que va de la rivalidad a la colaboración en lo político, lo económico y lo militar resulta de compartir una hegemonía regional, es el origen los esfuerzos inquebrantables por edificar la Cuenca del Río de la Plata. Los antecedentes y el origen del Mercosur, en el largo plazo, deben entenderse como la continuidad de unir las costas del Río de la Plata. Así, con un recorrido de la histórica relación, desde la época colonial hasta el siglo XX, argentino-brasileña se explica mejor la construcción del Mercosur, demostrando así su capacidad de resiliencia, ya que su origen precede por muchos años a la firma del Tratado de Asunción en 1991.

Un análisis de larga duración entre Argentina y Brasil permite ver cómo sus convergencias y divergencias impactan al Mercosur. En principio de 1500 a 1810 entre los vecinos de las costas del Río de la Plata existió un alejamiento resultado de la rivalidad heredada del conflicto de los Imperios Español y Portugués; esto marcó por mucho tiempo la dinámica de construcción y la disputa hegemónica regional. Se dio el antagonismo y nula cooperación del Virreinato del Río de la Plata español (Argentina) con el Gobierno General de las capitanías (Brasil).

Posteriormente, al iniciar el siglo XX, la relaciones argentina-brasileña ya como Estados nacionales de embrionaria democracia orientaron sus estructuras productivas hacia el modelo económico agroexportador, una segunda herencia de su época colonial, sin embargo, se comenzó a reflexionar sobre una conciencia integracionista a nivel político. El ejemplo de esta dinámica fue la firma del Pacto ABC de 1915, interpretado como un hito en la historia en América Latina. En general, el resto del siglo XIX

existieron momentos, funcionales a los intereses tanto de Argentina o Brasil, de cooperación estratégica que buscaron ampliar sus niveles de autonomía política y la planeación económica en el Río de Plata y, además, hacer frente al sistema internacional.

Ahora bien, los primeros 50 años del siglo XX se caracterizaron por las dos Guerras Mundiales y las dificultades económicas de 1929 (1914-1945), este contexto internacional permeó negativamente las relaciones argentino-brasileñas. Se habría pensado que los conflictos extrarregionales serían un punto de inflexión que coadyuvará a la integración de las economías sudamericanas, empero, esto no ocurrió. Brasil fungió como garante de los intereses estadounidenses en la región; y Argentina continuó sus relaciones históricas con Europa. Lo anterior marcó una total divergencia en la planeación de políticas exteriores, cooperación productiva y, sobre todo, fundó un sentimiento de desconfianza mutua entre los dos grandes de la región platense en América Latina.

El siguiente periodo de análisis entre argentinos y brasileños fue de 1950 a 1970. Ambos países iniciaron sus proyectos nacionalistas de desarrollo con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, los cuales, no necesariamente contribuyeron a una idea de integración regional. Esta dinámica de desarrollismo estatal coexistió con las dictaduras militares en Argentina (1976-1983) y Brasil (1964-1985). Los regímenes antidemocráticos marcaron negativamente las relaciones argentinas-brasileñas (1964-1985) con sospechas y rivalidad bélica, en conflictos hídricos (década de 1960), alineación de Argentina y Brasil a los intereses de sus aliados externos (Inglaterra y Estados Unidos respectivamente), la competencia económica (décadas de 1950-1970), disputa hegemónica regional y la incursión de Brasil en energía nuclear (década de 1970). Así, se creó la llamada *hipótesis del conflicto* de los vecinos históricos.

Pero no todo fue una continua incertidumbre por parte de las fuerzas militares en ambas costas del Río de la Plata. A finales de la década de 1970 se comenzó a diluir la desconfianza argentino-brasileña al lograr firmar acuerdos de energía nuclear, el aprovechamiento hídrico de Iguazú junto con Paraguay y, a partir de 1985, con el regreso a los sistemas democráticos. Al desarrollar todos esos elementos en el capítulo III, gracias al enfoque de largo plazo, se identificó que las fuerzas centrípetas de argentinos y brasileños son responsables de construir la Cuenca de la Plata. Además, existieron ejemplos puntuales de esfuerzos coordinados por incrementar los niveles de autonomía política argentina-brasileña dentro y fuera de la región, por ejemplo, los dos Pactos ABC ya sea el de 1915, del Barón de Rio Branco o el de 1954, del presidente argentino Perón.

En síntesis, Argentina y Brasil siempre han marcado la forma en que interactúan sus otros vecinos Paraguay y Uruguay. Sobre todo, entendiendo el origen histórico de los dos últimos es resultado de la disolución de los antiguos territorios de los imperios español y portugués. Se comprobó que el relacionamiento o la subordinación política, economía y comercial que explica el origen del Mercosur preceden a su creación en 1991, dado que, porque existe el histórico eje dinámico integrador argentino-brasileño.

Se concluyó el capítulo 2 bajo el supuesto de que el estudio integracionista de América Latina requiere una evaluación de largo plazo, de acuerdo Braudel (1979), permite identificar cómo interactúan cotidianamente los actores sociales de una determinada zona geográfica que, con base en la correlación entre la historia y las ciencias sociales construyen una región. Rodrigo Páez (2013) demuestra la importancia histórica de construir la idea de región como un elemento de la resiliencia en la integración en América Latina y el Caribe. De acuerdo con Páez, un análisis “[...] *histórico o largo plazo valida la afinación de que América Central es una región donde a pesar de existir dictaduras, crisis económicas, problemas sociales y afectaciones climáticas la idea y la práctica de la integración regional ha persistido [...]*” (Páez, 2013, p. 144).

En seguida, en el capítulo 3 se mostró que el Mercosur es una experiencia híbrida de unificación, de países en vías de desarrollo, que ha logrado atravesar las tres diferentes etapas históricas del regionalismo latinoamericano (1985-2015). La continuidad del Mercosur, derivada de su resiliencia, lo vuelve una integración sui generis en comparación a otros bloques económicos o políticos regionales e internacionales. La reflexión histórica del Mercosur, en definitiva, comenzó reconociendo la importancia que tuvo el regreso de los sistemas democráticos en Argentina y Brasil, a partir de 1985.

La lectura del pasado es clave para entender la cooperación entre Argentina y Brasil que, durante la década de 1980, fundó un sentimiento de reconciliación política y una ventana de posibilidades orientada a la armonizar de sus sectores industriales, siendo el corazón del bloque. Esas fueron las especificidades que imperaron en las costas del Río de la Plata, a partir de 1985, que permitió crear la estrategia compartida de argentinos y brasileños para establecer una integración regional con el objetivo de enfrentar los desafíos del siglo XXI. Así, se argumentó que la década de 1980 no fue sólo de pérdidas.

La coordinación de argentinos y brasileños con miras a una complementariedad productiva y de un apoyo económico recíproco de 1985 a 1990 fue la reconciliación entre



los dos grandes de Sudamérica. Por lo tanto, la década de 1980 fueron años de inflexión, en la relación histórica argentino-brasileña, que finiquitó la desconfianza y potencializa la relación bilateral con miras a reclamar su posición en el sistema internacional al comenzar los primeros cimientos del bloque económico y político del Río de la Plata.

En este sentido, el Mercosur con sus más de 30 años de existencia ha logrado atravesar las tres diferentes etapas históricas del regionalismo latinoamericano. En otras palabras, ha logrado adaptarse a los diferentes contextos regionales e internacionales que marcaron el rumbo de la integración en cuanto a las motivaciones, los instrumentos y los actores responsables de lograr la unificación de las costas del Río de la Plata.

El concepto de etapa histórica del regionalismo encierra una connotación especial, porque se reconoce la combinación de contextos nacionales e internacionales económicos y políticos específicos en los que se desarrolló la integración regional. Ya sea a finales de la década de 1980 con el fin de un mundo bipolar (Estados Unidos contra Unión Soviética) cargado por la crisis de la deuda en América Latina o la consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos, a partir de 1991, y finalmente un Mercosur con una idea de oponerse a las leyes del mercado, al menos en el discurso, de 2003 a 2015. Hablar de modelos de integración regional, a interpretación del autor, significa replicar supuestos específicos con una idea ahistórica e ignorar los contextos, hacer esto sería caer en un análisis de modelos inviables replicando un tipo de integración ideal o esperada.

La primera etapa histórica que experimentó el Mercosur fue el regionalismo intervencionista o cerrado, con el estructuralismo cepalino, entre 1985 y 1990. El contexto internacional y regional en los que se inició la unificación se caracterizaron, el primero, por la hegemonía bipolar; de la rivalidad entre Los Estados Unidos y La Unión Soviética, y el segundo, por las afectaciones de la crisis de la deuda. En este período los Estados nacionales, de Argentina y Brasil, fueron los responsables de guiar la integración regional con el objetivo superar sus complicaciones económicas y sociales. Los instrumentos que se pensaron para este fin fueron el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE, 1986), el Tratado de la Integración, Cooperación y Desarrollo (TID, 1988) y el Acta de Buenos Aires (1990) que proponía crear un Mercado Común en 1994.

La segunda etapa del regionalismo latinoamericano fue el regionalismo abierto de 1991 a 2003. En 1991 se firmó el Tratado de Asunción, por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que creó el Mercosur. En el primer lustro de la década de 1990 se construyó

la estructura institucional del Mercosur, se firmaron los acuerdos comerciales y se creó un arancel externo común de unión aduanera. Además, se estipuló que las negociaciones comerciales externas deberían estar coordinadas, “[...] *de modo que se presentará una posición conjunta como bloque, (...) la negociación conjunta es inédita en la historia de la integración latinoamericana volviendo al Mercosur en un caso distinto a otras experiencias anteriores de la integración*” [...] (Vigevani, 2005, p. 97). Sin embargo, el Mercosur no quedó exento de la globalización económica que suscitó la liberalización del mercado de capitales y la interdependencia, entre países desarrollados y en vías de desarrollo, promovidas por el consenso de Washington durante la década de 1990.

En este sentido, el Mercosur se concibió en el regionalismo abierto, también emanado del útero de la CEPAL. Sin embargo, este tipo de integración que se dio la Cuenca del Río de la Plata quedó bajo las reglas de operación de un contexto de libre acción del mercado, la liberalización de los flujos de capitales, el debilitamiento de las políticas nacionales a favor de las reglas de operación del sistema internacional, la excesiva presencia de las empresas transnacionales y la preferencia por el crecimiento económico; que no necesariamente promovió mejoras sociales al grueso de la población.

A pesar de que el libre mercado fue el principal mecanismo de conexión del Mercosur con el sistema internacional. En Argentina y Brasil nunca existió la preocupación por armonizar sus instrumentos de política macroeconómica y, sobre todo, se buscó dar preferencia a la conexión comercial con países desarrollados (por ejemplo, Los Estados Unidos o Inglaterra). Sumado a lo anterior, se abandonó la idea de complementariedad productiva que fue uno de los pilares fundacionales de los primeros acuerdos de integración en la región en la década anterior. Entre 1998 y 2001 se cuestionó fuertemente la continuidad del Mercosur por las severas crisis económicas, en Argentina y Brasil, además creció el descontento social por preferir al libre mercado a costa de la disminución del margen de la acción del Estado en cuanto a las acciones de la integración.

Y, por último, a partir del año 2003 al 2015 se vivió la tercera etapa histórica del regionalismo latinoamericano. Este periodo inició con el arribo y coincidencia de grandes figuras políticas representadas por los presidentes argentinos Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y, en Brasil, Lula Da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016). Los cuales no sólo cuestionaron la gran inclinación económica que predominó en el Mercosur, sino que, buscaron revitalizar los postulados

de la década de 1980 sobre la complementariedad productiva entre Argentina y Brasil, de igual modo, la búsqueda de reducir las asimetrías estructurales sociales.

El Mercosur experimentó la tercera etapa histórica del regionalismo latinoamericano, bajo las premisas, de que este nuevo acercamiento se considerará un proceso político inclusivo (Vázquez, 2011), regionalismo productivo o *el nuevo Mercosur* (Briceño, 2011; CEPAL, 2014) o regionalismo posthegemónico (Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2012). En esta nueva etapa del Mercosur se buscó la antigua idea de que “[...] *la integración regional tuviera de fondo la oposición al centro/periferia, la restricción externa y la escasez del capital y de la tecnología, que entonces constituían el eje central del pensamiento estructuralista latinoamericano [...]*” (Tavares y Gomes, 1998, p. 213).

El contexto internacional entre 2003 y 2015 se caracterizó por el declive de la hegemonía de Los Estados Unidos y el ascenso económico-político de China. Fueron elementos que coadyuvaron a que las relaciones argentino-brasileñas se replantearon “[...] *la búsqueda de una autonomía regional que conviviera con aspiraciones de obtener y mantener una autonomía nacional sobre la base de estrategias pragmáticas [...]*” (Giaccaglia, 2009, p. 85). Se armonizaron los alcances de una renovada estrategia de desarrollo económico y la búsqueda de mayores niveles de autonomía política dentro de las costas del Río de la Plata y, al mismo tiempo, pensando hacer frente al sistema internacional. Bajo los supuestos de que entre los integrantes del Mercosur existían asimetrías en los niveles de desarrollo económico, una búsqueda por crear cadenas regionales de producción y una agenda de integración que no supeditar los intereses nacionales o regionales a las exigencias de actores privados extranjeros.

Con el desarrollo de los temas del capítulo 3, se concluye que en particular el Mercosur cumple con “*la capacidad que tiene los acuerdos de integración de los países latinoamericanos de aprender de sus errores, sobre pasar sus dificultades y lograr relajar los acuerdos después de hacer modificaciones que procuren robustecer la iniciativa original*” (Rivarola y Briceño-Ruíz, 2013; Briceño-Ruíz, 2018).

Por último, en el capítulo 4 demostró que la integración productiva es una herramienta histórica que coadyuva, dentro de la estratégica relación argentino-brasileña, a explicar la resiliencia del proceso de integración del Mercosur. Las acciones destinadas a reducir las asimetrías y modernizar el sector industrial es un viejo anhelo en la cuenca del Río de la Plata. El apartado busco cumplir con dos objetivos complementarios. El

primero, fue determinar si la integración productiva contrarrestó, o no, la *heterogeneidad estructural* del Mercosur (2003-2015) y, segundo, evidenciar la disputa industrial de las cadenas regionales de valor vis-à-vis las cadenas globales de valor dentro del Mercosur.

Con el análisis de largo plazo, metodología presente en toda la tesis, se demostró que la Integración Productiva del Mercosur (2003-2015) no fue un fenómeno coyuntural, explicado por el ascenso de los gobiernos progresistas en los Estados del bloque económico. Se rescataron y articularon los dos grandes intentos por unificar los sectores industriales argentinos-brasileños como son la Cumbre de Uruguayana (1961) y el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE, 1986); antecedentes directos del bloque sudamericano, con los objetivos y las estrategias del Programa de Integración Productiva (PIP) creado por el Consejo del Mercado Común, en 2008, del Mercosur.

Se destaca que, al menos en el Mercosur, la integración productiva ha sido tanto en la Cumbre de Uruguayana (1961), el PICE (1986) y el PIP (2008) el resultado de buscar mayores grados de autonomía en las políticas nacionales y en las estrategias económicas regionales. En otras palabras, la coordinación de Argentina y Brasil ha sido un dispositivo, que respondió en común, a la metamorfosis de la hegemonía internacional que pasó de un mundo bipolar (1950-1980); la guerra fría entre estadounidenses y soviéticos, a la consolidación de la unipolar de Los Estados Unidos durante la década de 1990; posterior a la caída del muro de Berlín , y, por último, un mundo multipolar (2000-2015); resultado del aparente declive político-económico de los Estados Unidos junto al ascenso de China como nueva potencia y países emergentes en el sistema internacional.

En el marco de un mundo multipolar, en 2003, se registró un hito latinoamericano que propuso un nuevo Mercosur o Mercosur Productivo, en la reunión cumbre entre los presidentes de Argentina y Brasil, con el llamado “Consenso de Buenos Aires”. Ahí los presidentes del Mercosur optaron por superar la integración guiada los postulados económicos del libre mercado (Briceño 2013; Granato, 2016; Peixoto y Perrota; 2018).

En el Mercosur de 2003-2015 existen, al menos, tres elementos de continuidad histórica con los postulados del estructuralismo aplicados al Mercado Común Latinoamericano (1959). El primero, un comercio recíproco de insumos intermedios recurriendo a una compraventa en condiciones equitativas, el segundo, procurar que la base productiva y competitiva de las PYMES mejoren y, por último, reconocer que

existen países de menor desarrollo económico; los cuales, tendrían un tratamiento diferenciado que evitaría que la integración los afectara más que beneficiarlos.

El resultado de esta nueva forma de entender al Mercosur se cristalizó en 2008 con el PIP, este designó al Grupo de Integración Productiva (GIP) con el objetivo identificar, apoyar y financiar las estrategias- horizontales o verticales- que coadyuvarían interconectar al sector industrial. La prioridad sería reducir las asimetrías existentes y promover la libre circulación de bienes ofertando regionales. El capítulo IV evaluó evidencia estadística de la integración productiva, con el objetivo de determinar si se redujo, o no, la heterogeneidad estructural evaluando las exportaciones del Mercosur.

Con el desarrollo del capítulo 4 se concluyó que exportar materias primas no es algo negativo. Lo destacado fue identificar que son las grandes empresas transnacionales de países industriales las que lideran la comercialización de este tipo de productos y destinan una gran investigación y desarrollo tecnológico (transgénicos) que, sin embargo, se producen en los países periféricos. Por lo tanto, lo importante no es si existe o no una abundante producción de materias primas dentro del Mercosur, lo determinante es saber quién son los que reciben las ganancias extraordinarias del comercio de alimentos. En otras palabras, los gobiernos nacionales de las costas del Río de la Plata no perciben ni deciden sobre las ganancias de las divisas o los beneficios de la transferencia tecnológica.

Se concluye, que el Mercosur (2003-2015) no varió de forma significativa su participación en el comercio internacional, considerando que las estrategias del GIP no redujeron la heterogeneidad estructural del Mercosur, en dos sentidos. El primero, en el comercio extrarregional porque, por el lado de la oferta, el volumen y las ganancias de divisas internacionales se dio por exportar productos primarios. Por ejemplo, la soja y el petróleo, y, por el lado de la demanda, se continuó importando bienes manufacturados de mediano y alto contenido tecnológico que logran ser producidos por las Pymes locales.

El segundo sentido, se refiere al comercio intrarregional considerando los sectores estratégicos o de interés de las estrategias del GIP del Mercosur (2003-2015). Los sectores industriales como Muebles y Maderas o Carritos de bebés y Juguetes recibieron financiamiento Estatal, infortunadamente estos tuvieron un crecimiento marginal en los flujos comerciales de no más del 0.2 por ciento entre las costas del Río de la Plata. Sin embargo, no todo fue fracaso, se apreció que el sector aeronáutico fue de vital importancia

por su producción de altos contenidos tecnológicos que sostuvo un comercio intrarregional del 0.4 por ciento, situación que se explica porque Brasil es un líder en el sector.

Por otra parte, con el desarrollo del capítulo IV, se concluye que los flujos de comercio intrarregional de mayor dinamismo en el Río de la Plata corresponden al sector automotriz, con una participación superior al 55 por ciento. Sin embargo, esta actividad industrial es dirigida por empresas transnacionales con intereses privados que no, necesariamente, coinciden con el GIP del Mercosur. Esta situación confirmó que existe una real disputa interna en la estructura productiva en el Mercosur entre las cadenas globales de valor; de empresas privadas extranjeras, vis-a-vis con las cadenas regionales de producción, promovidas por el GIP propuestos por acciones de los Estados miembros.

Las cadenas globales de valor son resultado de las empresas transnacionales. En otras palabras, las empresas transnacionales han logrado articular la estructura productiva del Mercosur (2003-2015) utilizando sus modelos de gobernanza jerárquico y cautivo, [ver capítulo 1], en el sector de las materias primas, como es la soja. Esta dinámica dio como resultado “[...] *que Asia-Pacífico se volviera el principal destino de los productos primarios del Brasil (con una participación del 50 por ciento en 2011) [...]*” (Durán-Lima, 2013, p. 45). Se han realizado estudios por parte de la CEPAL que han creado la categorización de tres regiones en las que operan este tipo de cadenas globales “[...] *la fábrica del norte perteneciente al bloque económico de TLCAN, la fábrica de Europa correspondiente a la Unión Europea y la fábrica de Asia, es decir, la colaboración de China con las naciones del sudeste asiático[...]*” (Durán & Zaclicever, 2013, p. 9).

Considerando lo anterior, el Mercosur participa en las cadenas globales de valor del sector Automotriz-principal industria de integración productiva en la región-, en la agroindustria, Metalmecánica, Hierro y acero. Considerando los descubrimientos del capítulo IV, si ocupamos la categoría de la *fábrica latinoamericana*, emulando a la CEPAL, su participación sería en cadenas de producción de materias primas o, en el mejor de los casos, de producción estandarizada de media o media-alta tecnología del sector automotriz o autopartes (Badillo-Reguera, 2020). Sin embargo, no todo fue negativo en el comercio intrarregional del Mercosur. Existen ventanas de oportunidad como los sectores Aeronáutico y Farmacéuticos, utilizando el índice Grubel-Lloyd, porque estas industrias entre Argentina y Brasil han logrado articular a sus Pymes locales.

Este capítulo no partió de idealizar la integración productiva propuesta por los gobiernos progresistas del Mercosur (2003-2015), es decir, se realizó una evaluación estadística imparcial de la propuesta del Nuevo Mercosur, que arroja dos conclusiones. La primera, estadísticamente se confirmó que, de 2003 a 2015, los esfuerzos del GIP del Mercosur no redujeron la heterogeneidad estructura del bloque económico. La segunda, los Gobiernos (2003-2015) que cuestionaron el funcionamiento del Mercosur durante el regionalismo abierto, de la década de 1990, no modificaron el tipo de exportaciones con las que el Mercosur se inserta al comercio internacional, basadas en productos primarios.

En suma, considerando lo anterior, durante los tres primeros lustros del siglo XXI en el Mercosur no existió una modificación considerable en la estructura productiva que articulará a las Pymes locales y, por lo tanto, no varió la especificidad de los productos de exportación con los que el bloque participó en el comercio internacional. Además, el sector automotriz del Mercosur se consolidó como la actividad industrial de mayor dinamismo, lo cual, no representó mayores logros a la integración productiva de las empresas locales; porque la fabricación de automóviles es regida, en general, por actores extranjeros que no precisamente coinciden con los objetivos de los Gobiernos.

Empero, no todo es interpretado como el fracaso del GIP, caer en esta simpleza no coadyuva a entender el proceso de integración del Mercosur. Se logró unir las experiencias de Uruguayana (1961) y el PICE (1986) con el GIP (2008) del Mercosur buscando extraer aprendizajes, evaluar los alcances y evitar caer en los errores que llevaron al fracaso de los intentos desde hace 50 años. Se demostró que la integración productiva es una herramienta histórica que explica la capacidad resiliencia del Mercosur.

En síntesis, el desarrollo de los cuatro elementos explicativos en la investigación lograron robustecer el concepto de la resiliencia de la integración regional en América Latina, bajo la premisa, de que “[...] *significa el esfuerzo de realizar una interpretación histórica de las iniciativas de unificación de los países latinoamericanos, partiendo de reconocer la importancia de vincular las experiencias pasadas para comprender el devenir de las iniciativas contemporáneas [...]*” (Rivarola y Briceño-Ruiz, 2013). Se procuró, en todo momento, realizar un estudio interdisciplinario de corte heterodoxo que rescatará las realidades históricas, productivas, políticas y económicas que caracterizan a la unificación de los países en vías de desarrollo que conforman a nuestra América Latina.

Finalmente, la travesía por las seis aduanas que constituyen la tesis pertinente concluir y aceptar como correcta la hipótesis general de investigación. De esta forma se verificó que el Mercosur, en el largo plazo, cuenta con la capacidad de resiliencia, la cual, le ha permitido aprender de sus errores, establecer nuevos objetivos y generar los mecanismos que le permiten desafiar su constante estado de crisis. La resiliencia del Mercosur emana históricamente, en específico, de la estratégica relación -de conflicto o de cooperación- entre Argentina y Brasil; estos países son los responsables de una de las experiencias de integración más desarrolladas en América Latina posterior a 1985.

De lo anterior, se infiere que la resiliencia de la integración del Mercosur obedece a la construcción de: i) un acervo teórico que capture sus especificidades económicas y políticas, ii) la persistencia por edificar la región de la Cuenca del Río de la Plata considerando la relación argentino-brasileña, iii) demostrar que el bloque sudamericano ha logrado atravesar las tres etapas históricas del regionalismo latinoamericano y iv) la integración productiva como herramienta histórica. Conjugado esto explica cómo el Mercosur ha logrado encarar la globalización económica, del siglo XXI.

La construcción de cada apartado de la tesis coadyuva a entender cómo se caracteriza el fenómeno particular de la integración regional latinoamericana, sin embargo, no son los únicos aspectos que la explican. Esta aseveración parte de reconocer que con el pasar de los años en el doctorado se conocieron textos, autores, conceptos o teorías que fueron descartados dada la acotación del tema de investigación. La realización de la tesis doctoral puede compararse con un trabajo artesanal de gran cuidado, porque la investigación requirió cuidadosamente el retiro de temas o autores con el fin de refinar las explicaciones y dar una coherencia metodológica al documento.

No obstante, se identificaron que existen otros elementos que intervienen en el óptimo funcionamiento de la integración regional de América Latina. Estos temas quedaron fuera de la presente tesis, sin embargo, tienen el potencial de volverse nuevas líneas de trabajo a desarrollar en el quehacer académico de un joven investigador. Por mencionar los más representativos son: i) falta de financiamiento regional o nacional que limitan la capacidad de los Estados de hacer frente a los costos de la integración, ii) falta de infraestructura regional, impide que los flujos comerciales circulen por las carreteras o vías ferroviarias en la región, iii) la ausencia de coordinación macroeconómica, por ejemplo la armonización de los tipos de cambio o políticas fiscales, iv) falta de un sistema de regímenes de pagos multilaterales, un fondo económico regional de aportaciones de



los miembros que garantice el pago de importaciones, v) la ausencia de una moneda que garantice el pago del comercio de la región y, por último, la no coordinación de planes de desarrollo económico, nacionales y regionales, que creen una estriega del Mercosur.

Para terminar, en este orden de ideas, existen dos periodos históricos más actuales que verifican la capacidad de resiliencia en la integración del Mercosur; posterior a los años estudiados en esta investigación caracterizados por la coexistencia, en Argentina y Brasil, de Gobiernos progresistas que cuestionaron la integración regional por el mercado. El primer periodo es de 2015 a 2019, en Brasil se vivió el golpe de Estado que destituyó a Dilma Rousseff (2016), el resultado de esa turbulencia política y social fue la llegada de presidentes de orientación de derecha como Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (2019-actual), por su parte, en Argentina estos años significaron la llegada del presidente Mauricio Macri (2015-2019). En las costas del Río de la plata se prefirió nuevamente la utilización de políticas neoliberales, empero, el Mercosur logró sobrevivir.

El segundo periodo es de 2019 a la actualidad, estos años en las costas del Río de la Plata se caracterizan por una coexistencia entre dos modelos de Gobiernos antagonistas. En Argentina, con la llegada del presidente Alberto Fernández; con su abierto discurso de izquierda muy acorde a las ideas del peronismo de los gobiernos de la familia Kirchner, y la continuidad de Jair Bolsonaro con su preferencia de políticas económicas y sociales de derecha que prefiere un acercamiento con países desarrollados fuera de la región. En este contexto, a pesar de la fuerte divergencia en los estilos de gobiernos no han existido amenazas o preferencias por finiquitar el Mercosur. Esta situación, es un interesante próximo tema de análisis que explique la resiliencia de la integración durante estos años.

Por último, a partir de marzo de 2020, la residencia del Mercosur ha sido puesta a prueba con la pandemia del Covid-19 que generará la mayor crisis económica internacional del siglo XXI y sus impactos serán, sin duda, superiores a los causados por la *Gran Depresión* de 1930 o la *Década Perdida* de 1980. Las afectaciones sanitarias no distinguirán entre países desarrollados o en vías de desarrollados. En América Latina el Covid-19 volvió a evidenciar sus fragilidades estructurales exógenas y endógenas. Las primeras, cuestionan su inserción al sistema internacional, la reducida inversión extranjera recibida y la parálisis de las cadenas globales de valor presentes en la región.

Las fragilidades endógenas son un previo estancamiento económico (2010-2019); el crecimiento del PIB regional disminuyó del 6 hasta el 0.2 por ciento (CEPAL, 2020, p.

1) en esos años, hubo un tímido impulso de la inversión estatal para el desarrollo social; por ejemplo, el gasto en salud como porcentaje del PIB (2010-2018) pasó del 1.9 al 2.3 por ciento (CEPAL, 2020, p. 3). Empero, aumentó el desempleo, la desigualdad y las protestas sociales, y se pueden agudizar por la coyuntura generada por el Covid-19. Los párrafos anteriores evidencian que el estudio de la resiliencia de la integración regional en América Latina, posterior al año 2020, será un tema con mucha validez y requerirá interpretaciones rigurosas que supere el eurocentrismo, en particular, en el Mercosur.

No sería justo terminar el apartado de las consideraciones finales sin reconocer que, a lo largo de los demás capítulos que componen la presente tesis doctoral, siempre fue nuestro compromiso académico brindar un análisis multidisciplinario que considerara la integración regional latinoamericana como un objeto de investigación *sui generis* que demanda una teorización propia. Además, se buscó demostrar y advertir que no existe una receta única o pasos lineales a seguir que les garantice a los países latinoamericanos el tan anhelado éxito de un bloque regional.

La interpretación con la que se desarrollaron los temas de esta investigación busca, en la medida de lo posible y sin caer en pretensiones superfluas, ser una “pequeña-gran” aportación a los Estudios Latinoamericanos que se realizan desde la UNAM en México. Algo debe quedar muy claro: existe y existirá un compromiso con América Latina en cada una (o) de las egresadas (os) de las universidades públicas que componen nuestra región por explicar el devenir político, económico y social que aqueja a nuestras naciones. Esto será un homenaje a todas y todos los intelectuales que han nutrido nuestras lecturas e investigaciones que, sin duda, han incrementado el horizonte teórico latinoamericano.

Los contextos históricos descritos, la creatividad metodológica empleada y las reflexiones utilizadas en la presente investigación son los elementos que, en oposición a la torpeza dominante económica y política, demuestran que en el largo plazo los autores del Estructuralismo están y seguirán vivos. En definitiva, los procesos de integración regional en América Latina se asemejan a la enigmática e incansable ave fénix, cuya resiliencia nos asegura su continuo resurgir de entre sus cenizas y, por lo tanto, su capacidad de nunca morir; como se demostró en el caso de la integración del Mercosur.

## Bibliografía

- Acharya, A., 2016. Regionalism Beyond eu-Centrism. Em: A. Börzel & T. Risse, eds. *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Álvarez, S., 2008. AMÉRICA LATINA: ECONOMÍA, ESTADO Y SOCIEDAD EN EL SIGLO XXI. *Historia Actual Online (HAOL)*, Issue 16, pp. 65-73.
- Álvarez, S., 2008. AMÉRICA LATINA: ECONOMÍA, ESTADO Y SOCIEDAD EN EL SIGLO XXI. *Historia Actual Online*, Issue 16, pp. 65-73.
- Amicci, D., 2012. La trayectoria hacia la Cumbre de Uruguayana máxima expresión de la aproximación entre Argentina y Brasil durante el desarrollismo. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 8(15), pp. 133-156.
- Arrighi, G., 2007. *Adam Smith in Beijing*. Nueva York: Lineages of the Twenty-first century.
- Arrighi, G. & Silver, B., 1999. *Chaos, governance and Modern World System*. Minneapolis: Minnesita Press.
- Arrighi, G. & Silver, B., 2001. *Caos y Orden en el sistema-mundo moderno*. Madrid, España: Akal.
- Ayala, E., 2008. *Resumen de historia del Ecuador*”, 1. Tercera edición actualizada. ed. Quito, Ecuador: Corporación editora nacionaBiblioteca General de la Cultura.
- Ayllón, B., 2015. La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 11, 2015 Coordinadores: Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires), Laneydi Martínez (CEHSEU, La Habana) y Haroldo Ramanzini Júnior (UFU e INCT-INEU, São Paulo)*, pp. 134-170.
- Badillo-Reguera, J., 2020. Margen de negociación del gobierno frente al as cadenas globales de valor: implicaciones tecnológicas (1996-2016). *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo /*, 15(27), pp. 65-93.
- Balassa, B., 1964. *Teoría de la integración económica*. Ciudad de México: Uteha.
- Baldwin, R., 2012. Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They are Going. *CEPR Discussion Paper No. DP9103*. Available at
- Bambirra, V., 1999 [1968]. *El capitalismo dependiente latinoamericano*. Ciudad de México: México: Siglo XXI.
- Bárcena, A., 2014. La crisis de la deuda latinoamericana: 30 años después. Em: A. Ocampo, et al. eds. *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 9-19.
- Barrán, J., 1986. La independencia y el miedo a la Revolución social en 1825. *Revista de la Biblioteca Nacinal*. Issue 24, pp. 1-160.
- Basualdo, E., 2005. Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial éxitos y fracaso. *Cuadernos del Cendes*, Issue 60, pp. 113-151.

- Benzi, D. & Giuseppe, B., 2014. ¿Más allá de la cooperación Sur-Sur? Contexto, luces y sombras de las relaciones Cuba-Venezuela. Em: *De la diversidad a la consonancia: la CSS latinoamericana*, Instituto Mora. Ciudad de México: Cedes-buap, México, pp. 405-443.
- Benzi, D., 2017. *Alba-Tcp. Anatomía de la integración que no fue*. Buenos Aires y Quito: Imago Mundi y UASB sede Ecuador.
- Bernal-Meza, R. & Masera, G., 2008. El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en los Procesos de Integración Internacional. *Cuadernos PROLAM/USP*, I (8), p. 173 – 198.
- Bernal-Meza, R., 2013. *Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica*". s.l.: Ibero-Amerikanisches Institut.
- BID, B. I. d. D., 2002. *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Bielschowsky, R., 1998. Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista CEPAL*, Volume Revista de la CEPAL No. RCEX01, pp. 21-45.
- Bielschowsky, R., 2009. Sesenta años de pensamiento de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de la CEPAL*, Issue 97, pp. 173-191.
- Boisier, S., 1993. *Desarrollo regional endógeno en Chile: ¿Utopía o necesidad? Ambiente y desarrollo*. Santiago de Chile: CIPMA.
- Boorstin, D., 1983. *Los descubridores*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Boris, F., 1995. *Brasil, de colonia a democracia*. Madrid: Alianza.
- Botto, M., 2013. Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del MERCOSUR en perspectiva comparada. *Revista Perspectivas Internacionales*, Volume 12, pp. 10-48.
- Botto, M., 2015. América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el MERCOSUR. *CONfi nes*, 11(21), pp. 9-38.
- Botto, M., 2017. El MERCOSUR y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la Integración Regional sudamericana. *Estado & comunes. Revista de políticas y problemas públicos*, Volume 2, pp. 155-176.
- Botto, M., 2019. Desarrollo e integración en Latinoamérica. Los desafíos de ayer y de hoy, mirados desde la experiencia del MERCOSUR. (1991-2018). *ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS*, VII (12), pp. 55-72.
- Botto, M. & Molinari, A., 2013. Un Análisis sobre las Políticas de Integración Productiva en el MERCOSUR. *Negocios Internacionales e Integración*, XVII(77), pp. 4-25.
- Bouzas, R., 2005. Compensating asymmetries in regional integration agreements: lessons from MERCOSUR. Em: P. En: GIORDANO, F. LANZAFAME & J. MAYER-STAMER, eds. *Asymmetries in Regional Integration and Local Development*. Washington: IADB, pp. 85-112.

- Braudel, F., 1979. *La larga duración, en la historia y las ciencias sociales*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Briceño-Ruiz, J. & Simonoff, A., 2015. *Integración y Cooperación en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Briceño-Ruiz, J., 2007. *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Merida, Venezuela: Mérida: Universidad de Los Andes.
- Briceño-Ruiz, J., 2011. Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR. Em: J. Briceño-Ruiz, ed. *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires, Argentina: s.n.
- Briceño-Ruiz, J., 2011. Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR. Em: J. Briceño-Ruiz, ed. *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires, Argentina: s.n.
- Briceño-Ruiz, J., 2013. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales # 175 Instituto de Estudios Internacionales*, Issue 175, pp. 9-39.
- Briceño-Ruiz, J., 2018. *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá, Colombia: Ediciones Universidad Cooperativa.
- Briceño-Ruiz, J., 2019. Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48(1), pp. 120-129.
- Briceño-Ruiz, J. & Rivarola, A., 2017. *Brazil and Latin America: Between the Separation and Integration Paths*. London: Lexington Books.
- Brito, C., 1989. Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da política externa independente (1961-1964). *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986)*, *Cadernos do IPRI, Fundação Alexandre de Gusmão*, Issue 2, pp. 65-78.
- Bruno, C., 1987. *Integración argentino-brasileña en bienes de capital*. Buenos Aires, Argentina: Argentina Tecnológica.
- Bunge, A., 1940. *Una nueva Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Guillermo Kraft Ltda.
- Buscaglia, A., 2016. La organización nacional: la campaña de Caseros 1851-1852. *La Revista de la Escuela Superior de Guerra Tte Grl Luis María Campos*, 94(595), pp. 71-98.
- Camargo, S., 2000. A integracao do Cone Sul. Em: J. Guilhon, ed. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): O desafio geoestratégico*. Sao Paulo: Annablume/Nupri/USP.
- Camilión, O., 1999. *Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996)*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.

- Campbell, J., Rozemberg, R. & Svarzman, G., 2000. Argentina e Brasil na década de 1980: entre a cornija e a integracao. Em: J. Campbell, ed. *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Río de Janeiro: Relume Dumará, pp. 31-98.
- Caputo, D., 1984. La Conferencia de la CELA en Quito. *La Nación*, 14 Enero, p. 2.
- Cardoso, F., 2005. *Portrait of a Public Intellectual*. Brasilia: undp International Poverty Centre
- Carone, E., 1985. *A república liberal II Evolução política (1945-1964)*. San Pablo, Brasil: Difel.
- Castrioto de Azambuja, M., 1994. O relacionamento Brasil-Argentina: de Rivais a Sócios. Em: J. FONSECA, ed. *Temas de Política Externa Brasileira II*. San Pablo, Brasi: Paz e Terra, p. 65.
- CEPAL, 1980. *LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA EN 1980*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, 2001. *Consecuencias del "shock" petrolero en el mercado internacional a fines de los noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, C. E. p. A. é. L. y. e. C., 2018. *INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE INTEGRACIÓN*. Ciudad de México: CEPAL.
- CEPAL, C. E. p. A. L. y. e. C., 1950. *Las Inversiones extranjera directas en América Latina*. Santiago de Chile: s.n.
- CEPAL, C. E. p. A. L. y. e. C., 1983. *La industrialización trunca de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, C. E. p. A. L. y. e. C., 1990. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, C. E. p. A. L. y. e. C., 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, C. E. p. A. L. y. e. C., 2000. *DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN: APROXIMACIÓN A UN MARCO CONCEPTUAL*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, C. E. p. A. L. y. e. C., 2002. *En Globalización y desarrollo, vigesimonoveno período de sesiones Brasil 6 al 10 de mayo de 2002*. Brasil: CEPAL.
- CEPAL, C. E. p. A. L. y. e. C., 2010. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL, C. E. p. A. L. y. e. C., 2011. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL, C. E. p. A. L. y. e. C., 2017. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2017*. Santiago de Chile: CEPAL.

Chacholiades, M., 1992. *Economía Madridinternacional*. segunda ed. s.l.:McGraw-Hill.

Cimoli, M., 2005. *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile.: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”. Segundo Informe Especial Covid-19, Serie sobre la evolución y los efectos de la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe. Chile, 2020

Colacrai, M., 2007. *Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la autonomía*. Rosario, Argentina: Mimeo.

Colacrai, M., 2009. Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo? Em: G. LECHINI, V. KLAGSBRUNN & W. GONCALVES, eds. *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepcao estratégica*. Rio de Janeiro, Brasil: REVAN, pp. 33-50.

Cooper, A. & Massell, F., 1965. (1965), “Toward a General Theory of Custom Unions for Developing Countries”. *Journal of Political Economy*, volumen 73(5).

Cortés, M. & Creus, N., 2009. Argentina-Brasil. Intensidad variable en una. Em: *Argentina y Brasil. Venciendo preconceitos. Las variadas aristas de una concepción estratégica*. Rio de Janeiro, Brasil: Revan, pp. 117-139.

Costa e Silva, A., 2000. Da Guerra da Tríplice Aliança ao Mercosul: as relações entre o Brasil e o Paraguai. Em: *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico*. Sao Paulo: Annablume/Nupri/USP.

Cypher, J., 2015. La economía política empíricamente fundamentada e históricamente contextualizada de Celso Furtado. *Estudios Críticos del Desarrollo*, V (9), pp. 141-171.

D., B., 2017. *ALBA-TCP, Anatomía de la integración que no fue*. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar / Imago Mundi.

Da Almeida, P., 2002. *Mercosul em sua primeira década (1991-2000): uma avaliação política a partir do Brasil*. Buenos Aires, Argentina: Documento de Divulgação 14, Buenos Aires, Instituto para la Integração da América Latina e do Caribe (INTAL ), Divisão de integração, comercio e assuntos hemisféricos (ITD), Unida de Estadística e Análise Quantitativo (STA).

Dabène, O., 2009. *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*. New York: Palgrave Macmillan.

- Daract, M., 2007. MERCOSUR. Antecedentes históricos. Em: E. Roig, ed. *Estudios sobre el MERCOSUR*. Buenos Aires, Argentina: s.n.
- De Almeida, P., 1993. “*O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paul: Edições Aduaneiras.
- De Almeida, P., 1993. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras.
- De la Reza, G., 2012. 1 ciclo confederativo para América Latina. Historia de la integración latinoamericana en el siglo XIX. Em: R. Páez, ed. *Integración y regionalismo en América Latina. Breve historia y perspectivas presentes*. Ciudad de México: CIALC, UNAM, México.
- De la Reza, G., 2016. Los primeros ensayos de integración de América Latina (1821-1865) avatares y efectos del plano Bolivariano. Em: L. Weinberg, ed. *Historia comparada de las Américas: perspectivas de la integración cultural*. México: CIALC-UNAM.
- Documentos da Política Externa Independiente, 2007, *Comunicado: Posição brasileira. Álvaro da Costa (Org.)*, vol. 1. Brasilia: Fund. Alexandre de Gusmão.
- Doratioto, F., 2008. *Maldita guerra. Nueva historia de la guerra del Paraguay*. Buenos Aires, Argentina: Emecé editores.
- Dos Santos, T., 1970. Hacía un concepto de desarrollo. Em: *Imperialismo e dependencia*. Ciudad de México: México: Era, pp. 183-207.
- Dosman, E., 2008. *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*. Toronto: McGill-Queen’s University Press.
- Dunning, J., 1981. Explaining outward direct investment of developing countries: In support of the Eclectic theory of international production. Em: K. K. y. M. G. McLeod, ed. *Multinationals from Developing Countries*. Lexington: Lexington Books.
- Dunning, J., 1993. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Wokingham: Addison- Wesley.
- Duran, J. y. V.-D. V., 2003. *Comercio intrafirma: concepto alcance y magnitud.*. Santiago de Chile.: División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL.
- Erazo, O., 2010. DE LA HEGEMONÍA BRITÁNICA A LA HEGEMONÍA ESTADOUNIDENSE UNA TRANSICIÓN ECONÓMICA EN ARGENTINA Y BRASIL, 1870-1930\*. *REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD*, 5(2), pp. 13-38.
- Ernst, D., 2010. INNOVACIÓN OFFSHORING EN ASIA: CAUSAS DE FONDO DE SU ASCENSO E IMPLICACIONES DE POLÍTICA. Em: M. R. M. y. D. A. Pozas, ed. *Redes globales de producción rentas económicas y estrategias de desarrollo: la situación de América Latina*. Ciudad de México: Colegio de México, pp. 33-83.
- Fagundez, P., 1994. O nacionalismo desenvolventista ea política externa independente (1951-1964). *Revista Brasileira de política Internacional (CEBRI)*, 1(37).



- Fajnzylber, F., 1988 [1983]. América Latina: imagen fiel o reflejo deformado de la industrialización de los países avanzados. Em: *La industrialización trunca de América Latina*. Ciudad de México: Nueva Imagen, pp. 149-267.
- Fajnzylber, F., 1990. Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Em: *Cuadernos de la CEPAL*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, pp. 11-31.
- Fajnzylber, F., 1990. *Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: comparación de patrones contemporáneos de industrialización*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL
- Falck, R., 2011. El papel de Japón en la integración económica de Asia del Pacífico. Em: J. Ramírez Bonilla, D. Toledo Beltrán & D. Uscanga Prieto, eds. *Japón ante la nueva configuración de Asia del Pacífico. Proactividad y reactividad*. Ciudad de México: s.n.
- Farge, C., 2007. El Estado de bienestar. *Enfoques*, 19(1-2), pp. 45-54.
- Ferreira, V., 1996. integracao sul-america: seguranca regional e defesa nacional. *Cadernos PREMISSAS. NEE-UNICAMP*, Issue 14.
- Ferrer, A., 1995. MERCOSUR: TRAYECTORIA, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS. *Comercio Exterior*, 45(11), pp. 819-839.
- Ferrer, A., 2007. Globalización, desarrollo y densidad nacional. Em: G. Vidal & A. Guillén, eds. *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires, Argentina: s.n.
- Ffrench, D., 2001. Está Mercosur en crisis? *Perspectivas Americanas*.
- Furtado, C., 1954. *A economia brasileira*. Río de Janeiro: Editora a Noite.
- Furtado, C., 1958. Capital Formation and Economic Development. Em: A. Amar & S. Sampat, eds. *The Economics of Underdevelopment*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 309-340.
- Furtado, C., 1959. *Formaaõ económica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Furtado, C., 1961. *Desenvolvimientoo e subdesenvolvimento*. Río de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Furtado, C., 1963. Consejos a los Jóvenes Economistas. *Investigación Económica*, 23(92), pp. 897-903.
- Furtado, C., 1964. “Elementos de una Teoría del Subdesarrollo” en *Desarrollo y Subdesarrollo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria, EUDEBA.
- Furtado, C., 1970. *Formaaõ economica de América Latina*. Rio de Janeiro: Nacional.
- Furtado, C., 1973. *Sous-développement. Dépendance: une hypothèse globale*. s.l.:Revue Tiers-Monde.
- Furtado, C., 1983 [1967]. *Teoria e Política do desenvolvimento economico*. Sao Paulo: Abril Cultura.

- Furtado, C., 1993. *Los vientos del cambio*. s.l.:Fondo de Cultura Económica.
- Furtado, C., 1999. *El capitalismo global*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económ.
- García, H., 1992. *El Tratado de Asunción del Mercado Común del Sur (Mercosur): Algunas consideraciones*. Bekerman, M. ed. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gazol, A., 2008. *Bloques económicos*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.
- Gereffi, G., 2001. Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas para el Desarrollo*, Volume 32, p. Ciudad de México.
- Gereffi, G. H. J. a. S. T., 2005. The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), pp. 78- 104.
- Giaccagila, C., 2009. Argentina y Brasil: la búsqueda de autonomía en el escenario internacional. ¿Autonomía solidaria o solitaria? Em: G. Williams, ed. *ARGENTINA E BRASIL - VENCENDO OS PRECONCEITOS*. Rio de Janeiro: Revan, pp. 67-90.
- González, A., 2009. *El proceso de sustitución de importaciones en América Latina. El caso México: 1940-1980*". s.l. s.n.
- González, B., 2011. Reseña de La industria peronista, 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural de Claudio Belini América Latina en la Historia Económica. *Revista de Investigación, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora*, Issue 35, pp. 329-333 .
- Granato, L., 2016. MERCOSUR, ASIMETRÍAS E INTEGRACIÓN PRODUCTIVA: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. *Caderno CRH, Salvador*, 29(77), pp. 381-394.
- Grien, R., 1994. *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. Ciudad de México: FCE.
- Grinberg, K., 2019. Emancipación y guerra en el Río de la Plata, 1840-1865: hacia una historia social de las relaciones internacionales. *Historia de Mexicana. El Colegio de México*, 69(2), pp. 693-742.
- Guerra-Borges, A., 1997. *La integración de América Latina y el Caribe*. primera ed. Ciudad de México: IIEc/UNAM.
- Guglielmelli, J., 2007. *Revista Estrategica*, N19/20, 1973. Em: A. Jaramillo, ed. *Pensar con estrategia, prólogo*. Lanús: Universidad Nacional de Lanús.
- Guillen, H., 2001. De la intgeración cepalina a la neoliberal en América Latina. *Bancomext*, p. 359369.
- Gussoni, E., 2010. *Estudio geopolítico comparado de las relaciones entre Argentina y Brasil*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Maimónides.
- Haas, E., 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950, 1957*. California: Stanford, California: Stanford University Press.

- Haas, E., 1964. *ethnocracy, Pluralism and the New Europe in A New Europe*. Boston: Graubard S. R.
- Halperin, M., 2014. DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA: DESAFÍOS Y PROPUESTAS. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 20(30), pp. 47-73.
- Hettne, B., 2002. The Europeanisation of Europe: Endogenous and Exogenous Dimensions. *Journal of European Integration*, 24(4), pp. 325-340.
- Hirschman, A., 1968. The Political Economy of import-substituting industrialization in Latin American. *Quarterly Journal of Economics*, 82(1), pp. 1-32.
- Hirst, M., 1981. La época de Vargas: 1930/1945. *Crítica & Utopía. Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Issue 5, pp. 1-10.
- Hobsbawm, E., 1998 [1994]. *HISTORIA DEL SIGLO XX 1914-1991*. Buenos Aires, Argentina: Crítica.
- Hodgson, G., 2001. *How Economics Forgot History*. Londres: Routledge.
- Hoffmann, S., 1966. *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. s.l.: Deadalus.
- Hoffmann, S., 1989. The European Community and 1992. *Foreign Affairs*, 68(4), p. 35.
- Hurrell, A., 1995. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21(4), pp. 331-368.
- Jaguaribe, H., 1979. *Autonomia periférica y hegemonia cêntrica*. 12 (46) ed. Río de Janeiro: Estudos Internacionais.
- Jaguaribe, H., 1987. Autonomia e hegemonia o sistema imperial americano. *Pensamiento Iberoamericano, Revista economía política*, Issue 11.
- Kathryn, S., 2009. *El Proyecto Desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI Editorial Iberoamericana .
- Kay, C., 1989. *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. Londres: Routledge.
- Krugman, P. & Obstfeld, M., 2001. *Economía internacional. Teoría y política*. Quinta ed. Madrid, España: Pearson Educación.
- Krugman, P., 1995. The Fall and Rise of Development Economics. Em: *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge: MIT Press, pp. 1-30.
- Kuri, A., 2007. La globalización de ayer y hoy. Em: J. Calva, ed. *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*. s.l.:Miguel Ángel Porrúa. México., pp. 21-34.
- Lafer, C., 1971. *"El planeamiento en el Brasil. Observaciones sobre el Plan de Metas (1956-1961)*. s.l.: s.n.
- Lafer, C., 1997. Relações Brasil-Argentina: Alcance e Significado de uma Parceria. Estratégica. *Contexto Internacional*, 19(2), pp. 249-265.

- Lafer, H., 1960. *Relatorio do Ministério das Relações Exteriores*. Wisconsin, EUA, Biblioteca Nacional, Río de Janeiro. Milwaukee Sentinel 1960, "Kennedy to Discuss Castro...".
- Lagos, G., 1967. La revolución del pensamiento y la acción integracionistas. Em: F. Herrera, ed. *América Latina América Latina integrada*. Buenos Aires: Losada.
- Lagos, G., 1967. La revolución del pensamiento y la acción integracionistas en América Latina. Em: F. Herrera, ed. *F. América Latina integrada*. Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Lanús, J., 1984. *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945-1980*. Buenos Aires, Argentina: Emecé.
- Lavagna, R., 1992. Integración Argentina-Brasil: Origen, Resultados y perspectivas. Em: Ber, ed. *MERCOSUR: la oportunidad y el desafío*. Buenos Aires, Argentina: Legase, pp. 75-109.
- Lavagna, R., 1998. *ARGENTINA BRASIL MERCOSUR: Una decisión estratégica 1986-2001*. Buenos Aires, Argentina: s.n.
- Lerman, A., 2002. *Multilateralismo y Regionalismo en América Latina*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, UAM.
- Lipsey, R. & Lancaster, K., 1956-1957. The General Theory of Second Best. *The Review of Economic Studies*, 24(1), pp. 11-32.
- Lucángeli, J., 1994. MERCOSUR: antecedentes, logros y perspectivas. *Pensamiento iberoamericano: Los nuevos estilos de la integración económica*, Issue 26, pp. 157-180.
- Lucángeli, J., 2008. MERCOSUR: progresa la integración productiva. *Revista del CEI*, Issue 12, pp. 23-39.
- Maesso, M., 2011. La integración Económica. *Revista de Economía ICE. Tendencias y nuevos desarrollos de la teoría económica, Madrid, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, enero-febrero.*, Issue 858.
- Malavé, H., 1982. La crisis petrolera internacional y su incidencia en América Latina. *Comercio Exterior*, 32(8), pp. 864-875.
- Mallorquín, C., 2009. Una Síntesis de Múltiples Determinaciones: Formación Económica del Brasil. *Article provided by ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics] in its jour.*
- Marchal, A., 1965. *L'intégration territoriale*. París: Presses Universitaires de France.
- Marchal, A., 1970. *Integración y Regionalización de la Economía Europea*. Madrid, España: Seminarios y Ediciones S. A.
- Marglin, S. & Schor, J., 1990. *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

- Marini, R. M., 1973. *“Dialéctica de la dependencia.”* Ciudad de México: México: Ediciones Era.
- Marques, G., 2010. *Relações Político-Diplomáticas no Contexto da Guerra Fria (1959-1986)*. Brasilia, Brasil: Fund. Alexandre de Gusmão.
- Massot, V., 1995. Del equilibrio de enemistades a la cooperación bilateral CARI-ABRA, Em: F. De la Bauze, ed. *Argentina y Brasil. Enfrentando el siglo XXI*, Buenos Aires, Argentina: s.n.
- Meade, J., 1955. *Theory of Customs Unions*. Amsterdam: North-Holland Pub.
- Medeiros, M., 2000. *La genese du Mercosud..* Paris: L´Harmattan.
- Meireles, M., 2016. *Soberanía monetaria y alternativas de desarrollo en Ecuador desde el pensamiento económico latinoamericano*. Primera ed. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas.
- MERCOSUR/CMC/DEC 12/08, M. N., 2008. *PROGRAMA DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA DEL MERCOSUR*, Montevideo, Uruguay: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las Decisiones N° 23/02, 03/05 y 52/07 del Consejo del Mercado Común.
- MERCOSUR/CMC/DEC N° 46/12, 2012. *Mecanismo de fortalecimiento productivo del Mercosur.* s.l.: Merosur.
- Mercosur, 1991. *Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común*. Asunción: Mercosur.
- Mercosur, 1994. *Protocolo de Ouro Preto (Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR)*. Oro Preto, Brasil : s.n.
- Milward, A., 1992. *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge.
- Mirowski, P., 2013. *Never Let a Serious Crisis go to Waste*. Londres: Verso.
- Mitrany, D., 1975. *The Functional Theory of Politics*. Londres : Londres: London School of Economics and Political Science..
- Mittelman, J., 1996. Rethinking the “New Regionalism” in the Context of Globalization. *Global Governance* , , Volume 2, pp. 189 - 213..
- Morales, M., 2007. Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina. *CONfines*, 3(6), pp. 65-80.
- Moravcsik, A., 1999. A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation.. *International International*, 53(2), pp. 226-240.
- Moreno-Brid, J. C. & Ros, J., 2010. *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno-Brid, J. & Ros, J., 2004. *México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Motta Veiga, P. & Ríos, S., 2007. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Motta, P. & Rios, S., 2007. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Narea, M., 2016. *¿Regionalismo posthegemónico contrahegemónico?: Una revisión de los debates teóricos actuales*. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito, Ecuador.
- Nolte, D., s.d. La integración regional de América Latina: geometría variable y gobernanza regional cooperativa. *América Latina y el Caribe en un contexto de cambios: oportunidades y desafíos para la UE.*, Volume SEGIB y EU-LAC. Berlín..
- Nurkse, R., 1953. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Oxford: Basil Blackwell.
- Ocampo, J., 2005. Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. *Estudios y Perspectiva*, Issue 26.
- Ocampo, J., 2011. *Seis décadas de debates económicos latinoamericanos*. Nueva York: Seminario Las políticas económicas y sociales de América Latina en el último medio siglo, Secretaría General Iberoamericana.
- OCDE, O. p. l. C. y. e. D. E., 2007. *Staying Competitive in the Global Economy: Moving up the Value Chain*. s.l.:OCDE.
- OMC, O. M. d. C., 2009. *Informe sobre el Comercio Mundial*. Suiza: Secretaría de la OMC. Publicación de las Naciones Unidas Ginebra.
- Páez, R., 1998. *La paz posible. Democracia y negociación en Centroamérica. 1979-1990*. Ciudad de México: IPGH-CCyDEL UNAM.
- Páez, R., 2013. Central America: In Search of Lost Unity. Em: *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean*. London: PALGRAVE MACMILLAN, pp. 121-145.
- Páez, R., 2016. Integración y regionalismo en América Latina. Breve historia y perspectivas presentes. Em: L. Weinberg, ed. *Historia comprada de las Américas: Perspectiva de la integración cultural*. Ciudad de México, México: Centro de Investigaciones Sobre América Latina y el Caribe, UNAM, México.
- Paredes, I., 2014. La carrera del Paraguay a fines del siglo XVIII. *Am. Lat. Hist. Econ*, 21(1), pp. 66-99.
- Parra, I., 1980. De dónde viene y hacia dónde va. *Comercio Exterior*, 30(5), pp. 484-490.
- Payró, R., 2008. *Historia del Río de la Plata Tomo 1: La aventura colonial española en el Río de la Plata: Conquista, colonización, emprendimientos*. s.l.: s.n.
- Pedraza, D., 2003. *Reformulación del Orden Mundial: El Fin de una "Macro-Etapa"*. Buenos Aires, Argentina: s.n.
- Peixoto, J. & Perrotta, D., 2017. El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), pp. 91-134.

- Peixoto, J. & Perrotta, D., 2017. El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), pp. 91-134.
- Pérez, G., Gutiérrez, A. & Arroyo, R., 2011. *La hegemonía estadounidense ¿recomposición o declive? Su expresión en distintos escenarios regionales*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Perrotta, D., 2010. *La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional: un análisis histórico de la experiencia sudamericana para comprender el MERCOSUR*. s.l.:Trabajo presentado en II Jornadas de Relaciones Internacionales.
- Perrotta, D., 2013. *La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales*. Buenos Aires, Argentina: s.n.
- Perrotta, D. V., 2018. El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, pp. 9-39.
- Perroux, F., 1967. ¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración? *Revista de la Integración*, Volume 1, pp. 9-39.
- Pinto, A. “., 1998 [1970]. Naturaleza e Implicaciones de la ‘Heterogeneidad Estructural’ de la América Latina. Em: *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL) , pp. 547-567.
- Porta, F., 1991. *Apertura comercial e integración regional en América Latina*. Documento de Trabajo N° 6 ed. Buenos Aires, Argentina: Centro de Investigaciones para la Transformación.
- Porta, F., 2011. Argentine Productive System’s Feasible Scenarios: Challenges for Productive Policies. Em: P. Piacentini, ed. *Industrial Development: Policies, Actors and Problems*. Roma: Sapienza-Università di Roma/Japan Foundation.
- Porta, F. & Peirano, F., 2011. Políticas de innovación en una perspectiva regional. Em: *Políticas públicas para la integración regional*. Montevideo: CEFIR.
- Porta, F., Santarcángelo, J. & Schteingart, D., 2017. Cadenas Globales de Valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo. *CEC*, 4(7), pp. 99- 129.
- Prebisch, R., 1998 [1949]. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Em: *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, pp. 67-90.
- Prebisch, R., 1998 [1959]. El Mercado Común Latinoamericano. Em: *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, pp. 327-348.
- Prebisch, R., 1963. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Prebisch, R., 1998 [1949]. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Em: *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, pp. 63-129.
- Prebisch, R., 1998 [1959]. El Mercado Común Latinoamericano. Em: *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, pp. 327-348.
- Puig, J. C., 1980 . *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas, Venezuela: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de.
- Puig-Arosemena, A., 1949. *La Carta de Quito (un análisis)*.. Ciudad de México: México, Edición y Distribución Iberoamericana de Publicaciones S.A.
- Puig, J. C., 1971. La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia. *evista de Derecho Internacional y Ciencias*, Volume 39/40, pp. 60-66.
- Puig, J. C., 1980. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas, Venezuela: Universidad Simón Bolívar Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- Puig, J. C., 1984. Introducción. Em: *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires, Argentina: Gel, pp. 1-50.
- Puig, J. C., 1986. Integración y autonomía de América. *Integración Latinoamericana*, 11(109), pp. 40-62.
- Ricardo, D., 1817. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Inglaterra : John Murray.
- Riggirozzi, P. & Tussie, D., 2012. The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America. Em: *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. London: Springer Science+Business Media, pp. 1-16.
- Rivarola, A., 2013. Geopolitics and Integration: A South American Perspective. Em: *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean Development and Autonomy*. s.l.:PALGRAVE MACMILLAN, pp. 19-52.
- Rivarola, A. & Briceño-Ruiz, J., 2013. *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean Development and Autonomy*. London: PALGRAVE MACMILLAN.
- Rivera, M., Dabat, A. & S, S., 2010. Rentas económicas en el marco de la globalización: Desarrollo y aprendizaje, implicaciones para América Latina. Em: M. R. M. y. D. A. Pozas, ed. *Redes globales de producción rentas económicas y estrategias de desarrollo: la situación de América Latina*. Ciudad de México: Colegio de México, pp. 141-178.
- Rodríguez, O., 2001. Fundamentos del estructuralismo latinoamericano. *Comercio Exterior*, 51(2), pp. 100-112.
- Rodríguez, O., 2006. *El estructuralismo latinoamericano*. Ciudad de México: Siglo XXI CEPAL.
- Rodrik, D., 2012. *La paradoja de la Globalización democracia y el futuro de la economía mundial*. España: Antoni Bosch.



- Rojas, F., 2003. Análisis de tendencias y variables para un escenario prospectivo: aprendiendo la experiencia del Cono Sur en la resolución de conflictos. Em: K. Bodemer, ed. *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia?* Caracas, Venezuela: Red de Cooperación Eurolatinoamericana-Recal : Instituto de Estudios Iberoamericanos-IIK : FLACSO-Chile : Nueva Sociedad.
- Romero, O., 1988 [1986]. El Intercambio Argentino-Brasileño. Em: M. Hirst, ed. *Argentina-Brasil: El Largo Camino de la Integración*. Buenos Aires, Argetina : Nueva Información, Legasa..
- Rosenstein-Rodan, P., 1984. Natura Facit Saltum: Analysis of the Disequilibrium Growth Process. *Meier and Seers*, pp. 207-221.
- Ros, J., 2013. Introducción a “Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones. *ECONOMÍAunam*, 10(30), pp. 3-19.
- Sanahuja, A., 2012. Regionalismo postliberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe Revista crías 30 Aniversario*, p. 115.158.
- Sánchez, J., 2009. Invisibles y olvidados indios e independencia de Brasil. *Studia historica. Historia contemporánea*, Issue 27, pp. 235-277.
- Schiff, M. & Winters, L. A., 1998. Dynamics and Politics in Regional Integration Arrangements: An Introduction. *The World Bank Economic Review*, Volume 12, pp. 177-195.
- Serrano, J., 2000. El Consenso Washington ¿paradigma económico del capitalismo triunfante? *Revista de Fomento Social*, Volume 55, pp. 29-45.
- Shiff, M. & Winters, L., 2003. *Regional Integration and Development*. Washington: Oxford University Press, World Bank.
- Silva, I., 2005. Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *REVISTA DE LA CEPAL*, Volume 85, pp. 81-100.
- Small, M., 2009. *The Forgotten Peace: Mediation at Niagara Falls, 1914*, Ottawa. Ottawa: University of Ottawa Press, 2009.
- Söderbaum, F., 2013. *What's Wrong with Regional Integration? The Problem of Eurocentrism*. 64 ed. Florencia, Italia: Working Paper rscas.
- Soria, V., 2005. *Integracion Economica Y Social De Las Americas. Una Evaluacion Del Libre Comercio*. Ciudad de México: Itaca.
- Souza, A., Olivera, I. & GONÇALVES, S., 2011. O Fundo de convergência estrutural do Mercosul: agendas e propostas”. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Issue 5, pp. 7-16.
- Spinelli, A. & Rossi, E., 1989. *Il manifesto de Ventotene*. s.l.:Pavia.
- Sunkel, O., 1990. *Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa*. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL.

- Sunkel, O., 1991. Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. Em: *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, pp. 35-77.
- Tavares, C. & Gomes, G., 1998. La CEPAL y la integración económica de América Latina. *Revista de la CEPAL*, pp. 213-228.
- Teubal, M., 1968. El fracaso de la integración económica latinoamericana. 8(29), 61-93. *Desarrollo Económico*, 8(29), pp. 61-93.
- Tibiletti, L. & Martínez, P., 2009. La relación estratégica Argentina-Brasil. Su evolución reciente con vistas a UNASUR. Em: *Argentina e Brasil vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepcao estratégica*. Rio de Janeiro, Brasil: Revan, p. 476.
- Tinberger, J., 1954. *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier.
- Tohmé, F., Settimi, S. & Audino, P., 1999. *La Influencia de la Teoría del Desarrollo en las Políticas Económicas en las Décadas de 1950 y 1960: los Casos de Argentina y Brasil*. s.l.: s.n.
- Torres, R., 2011. Globalización, Empresas multinacionales e historia. *Pensamiento & Gestión*, Issue 30, pp. 165-185.
- Trucco, P., 2017. Políticas de articulación productiva. *Los futuros del Mercosur. Nuevos rumbos de la integración regional, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (intal)*, pp. 112-123.
- Tugores, J., 1995. *Economía Internacional e Integración Económica*. s.l.: Madrid: McGraw-Hill.
- Turdo, A. & Marx, R., 2007. *DESARROLLISMO EN ARGENTINA Y EN BRASIL: UN MODELO Y DOS EFECTOS*. Buenos Aires: I JORNADAS DE ECONOMÍA POLÍTICA.
- Turzi, M., 2014. Asia y la ¿(des)integración latinoamericana??. *Nueva sociedad*, Volume 250, pp. 78-87.
- Tussie, D., 1988. *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial, Un desafío al GATT*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- UNCTAD, C. d. I. N. U. s. C. y. D., 2006. *World Investment Report 1994. Transnational Corporations, Employment and the Workplace*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Urquidí, V., 2008 [1946]. El progreso económico de México: problemas y soluciones. Em: *Obras escogidas de Victor L. Urquidí: Ensayos sobre economía*. Ciudad de México: Colegio de México, pp. 67-90.
- Valentini, E., 2011. *EVOLUCIÓN ECONÓMICA COMPARADA ENTRE BRASIL Y ARGENTINA: 1900-2010*. Mendoza, Argentina: s.n.
- Vázquez, M., 2011. El Mercosur social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. Em: G. Caetano, ed. *Mercosur 20 años*. Montevideo, Uruguay: CEFIR, pp. 165-185.

Velázquez, R., 1982. *Aportaciones del movimiento bolivariano a la*. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma.

Vieira, E., 2019. Integración de América Latina desde soberanías nacionales o en soberanía compartida. Em: J. Briceño-Ruiz & E. Vieira, eds. *Repensar la integración en América Latina: Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico*. Bogotá, Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia.

Vigevani, T., 2005. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. Em: L. Wanderley & T. Vigevani, eds. *Governos subnacionais e sociedades civis: Integração regional e Mercosul*. São Paulo, Brasil: ENESP, p. 331.

Vigevani, T. & Aragusuku, J., 2014. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos. *PENSAMIENTO PROPIO*, Volume 39, pp. 163-210.

Viner, J., 1950. The Customs Union Issue. New York. Cornege Endowments for International Peace”, Em: *De la Reza, G. (2005). Creación y desviación de comercio en el regionalismo latinoamericano: nuevos argumentos de un viejo debate*. Ciudad de México: COMERCIO EXTERIO.

Wallerstein, I., 1995. *After liberalism*. New York: The New Press.

Wallerstein, I., 2006. Después del desarrollismo y la globalización, ¿qué? *Polis Revista Latinoamericana*, Volume 13, pp. 1-16.

Wallerstein, I., 2007. LA SITUACIÓN MUNDIAL FRENTE AL DECLIVE DE ESTADOS UNIDOS. Em: A. Gandásegui, ed. *Crisis de hegemonía de Estados Unidos*. s.l.XXI Editores: clacso, pp. 95-103.

Wallerstein, I., 2015. La crisis estructural, o por qué los capitalistas ya no encuentran gratificante al capitalismo. Em: *En ¿Tiene futuro el capitalismo?* Ciudad de México: México, Siglo XXI.