

# **Integración Productiva, Territorio y Fronteras en el MERCOSUR**

Dr. Damián Paikin

## **Resumen**

En el marco de la crisis global iniciada en 2008, la región ha venido generando una serie de políticas con el fin de sostener el empleo y el desarrollo. Entre estas iniciativas, destaca en el caso del MERCOSUR, la integración productiva, como una búsqueda de generar articulaciones entre las estructuras económicas de los diferentes países del bloque en pos de alcanzar en forma más eficiente nuevos mercados. Esta idea, sin embargo, encuentra en el terreno práctico, una serie de dificultades para su desarrollo. En este sentido, el presente artículo pretende dar cuenta de esas dificultades y analizar posibles caminos para su solución tomando como caso de estudio la zona de frontera, por entender que allí se expresan en forma condensada cuestiones que afectan al conjunto, como ser las dificultades en el tránsito internacional, de mercancías y personas y los límites de la política pública a la hora de enfrentar el desafío de la coordinación regional.

## **Palabras Clave**

**Integración Productiva – Territorio – Frontera - MERCOSUR**

## **Abstract**

Despite the global crisis that began in 2008, the region has generated policies in order to maintain employment and development. Among these initiatives, the productive integration of MERCOSUR emerges as a search of articulation between the economic structures of its different countries in order to reach new markets more efficiently. This idea, however, finds, in the practical arena, some difficulties for its development. The aim of this article is to present these difficulties and to analyse ways of solution. The border zone is taken as a case study because in it some of the problems of the whole bloc, such as difficulties in the international traffic of people and goods and the limits of public policies in order to face the challenge of regional coordination, take place in a condensed way.

## **Key Words**

**MERCOSUR – Productive Integration – Territory - Border**

Todo proceso de integración regional contiene en su interior desafíos y oportunidades para aquellos países que definan seguir dicho camino. A la aparición de un mercado de escala, se le opone los problemas de competitividad en el que pueden entrar diferentes sectores de las economías involucradas. Al fortalecimiento de nuevos circuitos productivos, la profundización de asimetrías regionales y territoriales. Al aumento de la coordinación de políticas entre los gobiernos, la centralización de las mismas en cada uno de los países involucrados.

Son tensiones inherentes a dichos procesos y la suerte de los mismos estará atada a la forma en que estos se resuelvan. Particularmente, siguiendo a Porta (2010) podemos definir dos ámbitos donde estas tensiones se expresaran de diferente manera. Por un lado, el privado, el del mercado, donde dichos conflictos se relacionan con el hecho de que, como se mencionó, cualquier proceso de integración económica genera, para los actores productivos, tanto desafíos como amenazas.

Por el otro, el espacio de lo público, de la política, de la gestión estatal, donde allí el conflicto está centrado en las tensiones entre las lógicas de cooperación y las de confrontación o competencia. La respuesta a las crisis sectoriales desde la restricción al comercio (licencias no automáticas, medidas parancelarias, etc.) sirven como ejemplo de cómo esta lógica de cooperación creada y buscada a partir de la integración, retrocede ante las dificultades planteadas desde el terreno privado.

Frente a estos desafíos y tensiones, la integración productiva aparece como una respuesta posible de superación promoviendo, desde la acción política en el terreno público, la licuación de los conflictos en el campo privado, pasando de una lógica de “suma cero” propia del intercambio comercial, a un modelo de ganancias mutuas a

partir de encadenamientos productivos capaces de sostener la oferta sectorial tanto para el mercado regional, como para terceros mercados.

Así lo han entendido los gobiernos de los Estados miembros del MERCOSUR a partir del año 2008, cuando por Decisión CMC 12/08 dieron vida al Programa de Integración Productiva del MERCOSUR y al Grupo de Integración Productiva (GIP) como espacio institucional para su conducción y desarrollo.

Sin embargo, este camino no está exento de dificultades y su paso, de la teoría a la práctica, conlleva una serie de situaciones que vale la pena analizar en pos de lograr articular una acertada propuesta que aporte al desarrollo de los pueblos de la región.

Particularmente, es en los espacios de frontera donde quedan más en evidenciadas estas dificultades, porque allí se condensan, en un territorio acotado y definido, tanto los desafíos del mundo privado como del público. Las lógicas de competitividad económica, propia de los actores privados, las tensiones en relación a las competencias inter e intra estatales, las similares pero diferentes culturas empresariales e organizacionales, los resquemores nacionalistas y los problemas concretos en término de infraestructura y logística, se hacen presentes en esta franja de tierra que separa los países.

Por ello, el presente artículo busca analizar el avance del proceso de integración productiva a nivel MERCOSUR, para luego observar su devenir en un territorio concreto como es el de la frontera entre Argentina y Uruguay, la cual, aunque particular, puede representar con sus debidos matices, cualquier frontera latinoamericana. Por qué si bien es cierto, como afirma Machado de Oliveira (2006), que no existe la frontera, sino las fronteras, estas pequeñas líneas que separan y comunican países y realidades distintas tienen en su andar cotidiano cuestiones comunes que las igualan y las vinculan.

Y, sobre todo, al menos en América Latina, existen. Existen pese a los planteos teóricos mitológicos del mundo sin fronteras de Kenichi Ohmae (2005), o de la defronterización de Ulrich Beck (1996). Y existen, particularmente en el MERCOSUR, a pesar de los numerosos cambios que se han producido en dichas áreas a lo largo de estos últimos veinte años. Ciertamente, no son más la frontera armada, ni la frontera de la defensa, propia de las hipótesis de conflicto reinantes en gran parte del siglo XX. Hoy las guarniciones militares han perdido peso. Pero allí donde antes había uniformados, hoy hay agentes de aduana, migraciones, salubridad animal y vegetal y un importante ejército de funcionarios que viene a dar cuenta de la nueva vida que ha adquirido la frontera en el marco del proceso integrador.

En resumen, entonces, el devenir del concepto de integración productiva y su aplicación en el ámbito de frontera será el eje sobre el cuál versará este trabajo, buscando hallar la profundidad necesaria en el análisis de las causas que ayudan o dificultan la concreción de estas iniciativas que no sólo plantean una nueva lógica cooperativa en términos de integración económica, sino también una nueva mirada sobre la idea de desarrollo nacional, donde la región pasa a ser un elemento inherente de dicho concepto.

### **El debate sobre el modelo de integración y la construcción de la agenda productiva del MERCOSUR**

Nacido en el marco del proceso neoliberal el MERCOSUR se planteó en 1991 como un paso necesario hacia la total apertura comercial de las economías de la región. Por ello, junto con el Tratado de Asunción que dio vida al bloque, se anexó como única herramienta concreta de integración un cronograma de baja automática, lineal y

progresiva de aranceles internos con el fin de llegar a la constitución de una zona de libre comercio para el 1ro de enero de 1995.

En este marco, la faz productiva a nivel regional, que había sido debatida y promovida bajo la lógica de la integración sectorial durante las experiencias previas de vinculación entre Argentina y Brasil (como el Programa de Integración y Cooperación Económica – PICE – de 1986), pasó a ocupar un lugar marginal dentro de la agenda del bloque.

Se pueden citar como espacios que llevaron esta agenda a lo largo de la década del '90, por un lado, al Sub Grupo de Trabajo 7 “Industria”, donde se planteó más que la posibilidad de integración, los mecanismos de negociación frente a desbarajustes comerciales, y por el otro, al Foro Consultivo Económico y Social, que desde su lugar de encuentro de empresarios y trabajadores supo poner el eje en el problema de las asimetrías y la necesaria construcción de mecanismos compensatorios y políticas comunes en materia productiva, como marco necesario para el sostenimiento del bloque (Hirst, 1996).

Sin embargo, su prédica aparecía en el escenario regional como marginal y accesorio ante la fuerza de la faceta comercial, gran motor de la integración en el marco del modelo de “regionalismo abierto” (Briceño Ruiz, 2007)<sup>i</sup>, el cual actuaba como continuidad a nivel sudamericano de lo que el neoliberalismo propugnaba al interior de cada uno de los países de la región.

Ciertamente, en un contexto de desindustrialización acelerado a nivel de los Estados nacionales, la aparición de una propuesta de integración productiva a escala regional hubiera sonado un tanto alejada de la realidad.

Por ello, será recién tras la crisis del 2001 en la Argentina y sus similares en el resto del Cono Sur, cuando a caballo de los cambios de modelos de desarrollos

nacionales, la agenda productiva comience a asomar con más fuerza a nivel MERCOSUR.

El primer esbozo, tal como plantea Inchauspe (2011) es la incorporación por propuesta de la delegación brasileña en el año 2002 del Programa de los Foros de Competitividad de las cadenas productivas del MERCOSUR (Dec. CMC N° 23/02), constituyéndose bajo este paraguas en 2003 el Foro de Madera y Muebles del MERCOSUR, el cual, como todo inicio, trasladó al nuevo formato, las viejas prácticas del modelo anterior. Al menos, este fue el análisis realizado desde la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) al plantear que “si bien [el Foro] es el único que funciona con asiduidad, sus prácticas semejan más un foro de negocios que la construcción de una complementariedad” (2007:5).

Este comienzo, de todas formas, fue refrendado en primer lugar, por el Plan de Trabajo 2004-2006<sup>ii</sup>, donde lo productivo pasa a ser un eje prioritario. En segundo lugar, por el rechazo al ALCA, producido en 2005 en la Cumbre Hemisférica de Mar del Plata; y en tercer lugar por la realización en 2006 del Encuentro por un MERCOSUR Productivo y Social, en la ciudad de Córdoba<sup>iii</sup>.

Estos tres escalones dieron vida finalmente a la promulgación en 2008 del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (PIP), la conformación del Grupo de Integración Productiva y la instalación de dicha agenda como el eje central del bloque.

Puntualmente, en esta nueva etapa la integración productiva es planteada principalmente como un mecanismo redistributivo, capaz de combatir las asimetrías existentes, aportando a un desarrollo más equitativo entre los países del bloque. Tal como se plantea en el PIP “Uno de los objetivos principales del bloque regional es que los beneficios de la integración se extiendan a todos sus miembros, y para ello se debe

alentar la complementariedad entre distintos eslabones de la cadena de valor regionales [...] Esto conlleva la modificación de los patrones productivos vía reasignación de recursos productivos, modificando el patrón de intercambio comercial, tomando en cuenta una perspectiva regional”.

Así, aparecen aquí algunos de los desafíos más interesantes del nuevo proceso regional al que algunos autores han definido, en contraposición con el regionalismo “abierto”, como regionalismo inclusivo (Vázquez y Briceño Ruiz, 2009; Bizzozero, 2003).

En primer lugar, la búsqueda de actuar bajo una perspectiva regional en la definición de políticas. Está, sin dudas, implica una rediscusión del modelo de desarrollo planteado en cada uno de los países del bloque. Porque tal como afirma Porta (2010: 160) “estamos en un contexto de neodesarrollismos en la región en el cual existe en los gobiernos una vocación de generar un crecimiento acelerado, dando más espacios a los procesos de reindustrialización. Pero seguimos pensando eso desde la lógica nacional, es más: desde una lógica nacionalista, y por tanto generando más instrumentos competitivos que cooperativos en el mercado regional”.

En segundo lugar, la lucha contra las asimetrías, ya no como programa sino como eje fundamental del proceso integrador, derramando desde la primera herramienta que se tuvo en este sentido, los Fondos de Convergencia Estructural (FOCEM), hacía el resto de las iniciativas. Aquí también se presenta el desafío de cambiar la mirada del contexto nacional al regional, sobre todo teniendo en cuenta la forma en que se han definido las asimetrías en el MERCOSUR. Pensadas en términos nacionales, invisibilizan las profundas fracturas económicas existentes al interior de los países, obligando a construir un nuevo marco territorial en la lógica del desarrollo que

justifique el vuelco de recursos, sobre todo en los países más poderosos, hacía terceros Estados.

Y en tercer y último lugar, la intervención pública en el terreno privado, modificando los patrones de intercambio comercial. En la historia del MERCOSUR, la lógica comercial reprodujo un modelo de integración norte-sur, reservando a los eslabones más débiles el lugar de abastecedor de productos de menor valor agregado. Sirva como ejemplo de esto el ya mencionado sector de la madera y el mueble, donde, como afirman Crespo, Baruj y otros (2004: 123) "... puede deducirse que en el comercio intra-zona, este bloque sectorial en Argentina ha tendido a especializarse en las ramas de Maderas terciadas y aglomeradas, y de Pasta para papel [...] Brasil, por su parte, tendió a especializarse en la producción de Muebles y de Otros artículos de papel y cartón. En este sentido, Argentina exporta productos de menor valor agregado".

He aquí, entonces, algunos de los desafíos centrales que se plantean al nuevo modelo de integración "inclusivo" desde el terreno productivo y que han quedado plasmados en el PIP.

### **La frontera como territorio de la nueva integración**

En este contexto, la frontera resultó el lugar elegido para llevar al territorio los preceptos anteriormente descriptos. Así, en 2009, bajo el decreto 476 de la Provincia de Misiones se crea el Grupo de Integración Productiva de las Misiones, y el 14 de Julio de 2011 la Comisión Bilateral de Asuntos Comerciales entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina dan vida al Grupo de Integración Productiva de la Cuenca del Río Uruguay.

Esta prioridad de la frontera da cuenta del profundo cambio espacial que significa la integración. Tal como plantea Rhi-Sausi (2011 : 29) “De ser percibidas como el fin de los Estados, como el límite lejano, fronteras de nadie y muchas veces despobladas, se ha pasado a concebirlas como áreas estratégicas ideales para la experimentación social de la integración regional”.

Este es el caso de la frontera Argentino-uruguaya, espacio que tras el conflicto por la instalación de la pastera Botnia, en el margen oriental de Río Uruguay<sup>iv</sup> fue retomado por ambos gobiernos como un ámbito prioritario para el desarrollo de políticas comunes, entre ellas, la integración productiva.

Con sus características históricas, culturales y geográficas bien definidas, la frontera argentino – uruguaya reconoce en primer lugar un dato común al conjunto de las fronteras: la condensación de competencias jurisdiccionales. Puntualmente, se puede diferenciar entre la línea fronteriza, donde la competencia sigue siendo exclusiva de los gobiernos nacionales, y el área de frontera, donde allí las competencias son compartidas con los gobiernos regionales y locales.

Esta situación representa una dificultad constante a la hora de pensar políticas comunes entre ambos Estados por la complejidad que implica aunar criterios entre la infinidad de actores e intereses involucrados (aduana, migraciones, sanidad animal, etc.), con una particularidad en este caso que vale la pena resaltar.

Separada por el Río Uruguay, los únicos pasos fronterizos dividen y conectan ciudades costeras (Concordia- Salto; Colón-Paysandú; Gualeguaychú-Fray Bentos y Monte Caseros – Bella Unión) cuyas poblaciones interactuaron, interactúan e interactuarán más allá de cualquier proceso de integración, provocándose una situación paradójica. Para dichas poblaciones, la llegada del MERCOSUR y las nuevas relaciones bi y multilaterales con el aumento del comercio, movimiento y transacciones que

implicaron, generó mayores complicaciones para el tránsito fronterizo que las que existían con anterioridad, provocando un sentimiento de desilusión y rechazo a la integración que antes que acercarlos a sus vecinos, los alejaba.

Este dato, permanente en la frontera y que se extiende de la ciudadanía a los gobiernos locales, quienes acusan al gobierno nacional de ineficiencia y doble discurso frente a la integración, actúa como marco sobre el cuál se plantean las propuestas de políticas comunes.

Entonces, al plantear la implementación de políticas productivas regionales a nivel territorial, particularmente en la frontera, aparece como primera dificultad manifiesta la mirada de los actores locales sobre la capacidad e intención del gobierno nacional en relación a la integración, encontrándonos frente a lo que Corbey (1995) define como un proceso de *stop & go*.

Como plantea la autora, tras un primer impulso integrador, las presiones proteccionistas de diversos sectores generan un freno a dicha política. Mencionamos aquí sectores económicos, para también parte del funcionariado nacional que ve en la integración una pérdida de su poder y competencias. Ante esto, la política pro integración se detiene, aumentando los costos asociados a dicho proceder tanto en término de competitividad de las economías como en relación a la duplicación de tareas o a la ausencia de perspectiva de políticas comunes.

Con este marco, la primera de las premisas planteadas en el PIP sobre la construcción de políticas comunes de mirada regional, aparece frente a los actores territoriales sumamente cuestionada.

Por tanto, para la real implementación de un proceso de integración productiva, se debe pasar a un nuevo ciclo integracionista, que revea en primer lugar las lógicas del tránsito fronterizo. Y allí aparece un punto sumamente interesante que vincula

diferentes ámbitos y es el hecho de que no habrá posibilidad de desarrollo conjunto sin la profundización de la ciudadanía regional.

En este sentido, la incorporación de una tarjeta de tránsito vecinal surge como una demanda inmediata que se vincula con la posibilidad del desarrollo productivo. Tal como plantea Ozer Ami, Presidente de la Unión de Productores y Exportadores frutihortícolas del Uruguay “La integración puede pasar por la capacitación, sobre todo de cuadros técnicos medios. Que estudien y trabajen acá y allá. Incluso podríamos pensar en un programa conjunto de las universidades, pero para eso los títulos tienen que ser reconocidos en ambos lados, y la gente pasar sin estar horas parado en el puente”<sup>v</sup>.

Por otro lado, otra demanda constante aparece en relación al ámbito sanitario, principalmente en una zona fuertemente vinculada con el cultivo de cítricos. Nuevamente, la demanda se expresa no en términos de protección, sino de mayor integración, en este caso, entre las políticas de fumigación de ambos países en relación a una plaga conocida como la *mosca de la fruta*. Así lo expresan los representantes del sector cítrico al plantear que “a nivel de integración deberíamos pensar en un programa que sea de las dos naciones porque, en realidad, la mosca de la fruta no sabe que el río Uruguay es muy angosto para dividir la frontera”<sup>vi</sup>.

Por tanto, en primer lugar, lo que se observa es una dificultad de parte de los gobiernos nacionales de ordenar sus diversas agencias en pos de un objetivo común, encontrando en algunos sectores resistencias a la colaboración. Evidentemente, este problema encontrado en la frontera argentino-uruguaya es fácilmente trasladable a otros espacios geográficos latinoamericanos y uno de los temas centrales de la ciencia política y particularmente de los enfoques de la administración pública.

Como sea, se pone en evidencia aquí la tensión planteada al comienzo entre las políticas de colaboración y las de competencia, cuyo equilibrio define el futuro del bloque. Allí, en el territorio, la ausencia de políticas colaborativas no sólo afecta el punto tratado sino la mirada global sobre el proceso de integración al punto de considerarlo un impedimento para las fluidas relaciones entre las ciudades hermanas.

Una segunda cuestión, vinculada con las consecuencias de la integración sobre el ámbito de lo privado, se relaciona con la posibilidad de modificar la dinámica de los intercambios comerciales con el fin de evitar la lógica norte – sur que se evidencia en el comercio intra-MERCOSUR. En relación a este punto, en el territorio analizado es importante marcar lo siguiente. Dejando de lado el sector maderero, inserto aún en las consecuencias de la promulgación de la Ley de la Madera en territorio entrerriano<sup>vii</sup>, tanto el sector cítrico como el del arándano, si bien competitivos, no han desarrollado una lógica de invasión del mercado vecino. En el caso del cítrico, por ejemplo, casi la totalidad de la producción uruguaya se exporta a terceros mercados, como Brasil, y lo mismo ocurre, aunque en menor medida, con la Argentina que se orienta preferentemente al mercado interno y sólo en un 20% a la exportación<sup>viii</sup>.

En este marco, la premisa de la política estatal parece orientarse primordialmente a la esfera de la distribución y la comercialización conjunta, antes que a la productiva, construyendo estándares de calidad comunes y marcas capaces de penetrar con fuerza nuevos mercados. Ejemplos de esto son el sello Verde MERCOSUR<sup>ix</sup> y la búsqueda de impulsar una marca unificada en el marco de la exportación de la fruta fina, particularmente el arándano, a los Estados Unidos y Europa.

Se trata entonces de una forma de coordinación ofensiva que viene a contramano de lo que ha sucedido en la región hasta el momento. Si observamos, tal cual plantean

López, A. y Laplane, M. (2004) las lógicas de coordinación reinantes en el MERCOSUR encontramos, por un lado, a la de la empresa internacional, forma que da cuenta de gran parte del comercio intrarregional organizado como intrafirma. Y por el otro, a la de tipo defensivo, impulsada desde los actores concentrados y que en pocas palabras lo que plantea es no invadirse recíprocamente porciones de mercado.

Ninguna de estas aporta al principio de modificación de los patrones comerciales. En la primera, es fácil verificar como las distintas filiales reproducen la lógica asimétrica previa, y en la segunda sólo se expresa una reproducción del *statu quo*. Por ello, la intervención estatal conjunta tiende a darse en políticas de coordinación ofensivas capaces de pensar estratégicamente el desarrollo del sector, ya que, como afirma Hiratuka (2011: 123)) “el avance de la integración productiva no ocurrirá solamente por la fuerza del mercado”.

En este punto, la lógica de financiamiento regional es fundamental. Y debe ser incorporado en el armado no sólo de los proyectos propios de escala MERCOSUR, como el FOCEM, sino también en los programas nacionales, permitiéndole incorporar en su planificación proyectos que incluyan actores externos. En la frontera, particularmente, la posibilidad de promover clusters o cadenas de valor bajo la forma de emprendimientos binacionales es central para fortalecer el desarrollo territorial de una zona que, en muchas actividades, sólo se sustenta incorporando actores de ambos lados del río.

De este modo, nuevamente la integración productiva pone en tensión otras áreas e incluso conceptos como el de soberanía nacional y su reflejo en la acción estatal, la política pública. Porque que otra cosa es llevar adelante una política que, ni más ni menos, ejercer el derecho soberano de imponer las reglas, nociones y pautas sobre un territorio, el cual, por cierto, se halla definido por las fronteras (Rodríguez, 2009).

Por ello, no se plantea aquí pensar el conjunto de la política pública en clave regional, cosa que sería impensable, sino habilitar para los casos de frontera, excepciones que permitan la puesta en marcha de iniciativas conjuntas en pos del desarrollo de áreas que, como se dijo, fueron durante años fuertemente postergadas.

### **El paso hacía lo regional**

A pesar de que la crisis global surgida en 2008 aún continúa sin solución, América Latina ha podido en estos tiempos sostenerse relativamente al margen de sus efectos. Por sólo mencionar un dato, en materia de lucha contra la pobreza, los números brindados por la CEPAL muestran un panorama alentador. En el último año, de hecho, el número de personas bajo la línea de pobreza en la región pasó de 177 millones en 2010 a 174 en 2011<sup>x</sup>, constituyéndose este dato en un buen indicador del éxito de las políticas adoptadas frente a la crisis.

Sin embargo, la situación mundial obliga a adoptar medidas cada vez más originales en defensa del trabajo y la producción local, buscando evitar que las consecuencias de la caída de la actividad en los países centrales repercutan de manera dañina sobre nuestras sociedades. Por ello, la importancia de la integración productiva, la cual aparece cada día con más fuerza en boca de presidentes y ministros.

Basta como ejemplo de esto la reciente cumbre entre la presidente de la Argentina Cristina Fernández de Kirchner y su par de Brasil, Dilma Rousseff donde definieron dar vida a un nuevo instrumento, el Mecanismo de Integración Productiva (MIP) para afrontar en forma articulada la crisis mundial<sup>xi</sup>.

Ahora bien, para que esta voluntad política se plasme en el territorio, es preciso modificar algunas concepciones y pautas propias de la lógica estatal, así como también

revisar las formas en que el sector empresarial entiende su vinculación con otros actores.

Con relación al primer punto, como se explicitó a partir del ejemplo fronterizo, esta nueva concepción de la integración no puede llegar como un mecanismo aislado, sino que debe estar acompañado de un cambio global del modelo de integración, ya que no habrá integración productiva, sino se construye una lógica de ciudadanía regional.

Esta nueva mirada debe impactar sobre todo en el marco del funcionariado y de la concepción de política pública como defensora de la soberanía nacional, bajo la idea de que hoy no hay nación sin región. Es decir, que la forma más adecuada de promover el desarrollo nacional es en el marco de la construcción de las políticas regionales.

Por ello, la integración productiva precisa de la movilidad de bienes, pero también de trabajadores, y esto último precisa de la garantía igualitaria de sus derechos. En este sentido, entonces, se expresan los últimos avances en el marco del MERCOSUR, como son la anulación del doble cobro de arancel, el código aduanero común, y el estatuto del ciudadano del MERCOSUR.

Por otro lado, es preciso promover en el terreno privado la modificación de las pautas de cooperación económica existentes en la actualidad a nivel MERCOSUR. Tanto el modelo de la empresa transnacional como la parcelación de segmentos de mercado, las cuales responden al modelo del regionalismo abierto, deben ser modificadas en pos de un mecanismo de coordinación ofensivo de cara a la conquista de terceros mercados. Y esto no puede lograrse sin la ayuda de los Estados como promotores de esta nueva visión que supere la lógica competitiva de la empresa privada.

Por ello, tal como plantea Porta (2007) la posibilidad de encontrar áreas o proyectos específicos, impulsados desde los Estados y que generen un efecto demostración. En este sentido es que está trabajando el GIP con algunas líneas como la

de fortalecer la cadena de proveedores regionales de Petrobras, incorporando incluso financiamiento FOCEM en la tarea<sup>xii</sup>, o el despliegue de complementación productiva en el sector naval<sup>xiii</sup>

Son experiencias que deben dar cuenta de esta nueva dinámica y sobre todo, de la vocación de entender el desarrollo en términos regionales. Aquí nuevamente, la complementación de las políticas de fomento, la búsqueda de la no duplicación, la incorporación de excepciones en cuanto al financiamiento en las áreas de frontera pueden ser elementos fundamentales a la hora de crear un camino exitoso.

En definitiva, la incorporación en la agenda y en el territorio de la idea de integración productiva no requiere solamente de la definición de un fondo de apoyo a tal fin o de un mecanismo burocrático, sino de un cambio de paradigma en relación a como se piensa el desarrollo nacional, la integración y los marcos de la soberanía.

En la capacidad de transformar estos conceptos se juega el éxito de esta política concreta que, cómo decíamos al comienzo, resuelve en forma superadora las dos tensiones nodales de cualquier proyecto de integración: el reparto de costos y beneficios asociado a la nueva lógica de mercado ampliado y la pendular acción pública entre la cooperación y la competencia dado que al menos, en un esquema de integración como el que se ha estructurado el MERCOSUR, en gran parte de las ocasiones, las diferencias comerciales son las que han llevado a los Estados a la competencia.

## Notas

<sup>i</sup> Según la ortodoxia, los acuerdos de integración regional debía orientarse a constituir más bien *building blocks* (antes que *stumbling blocks*) en el marco del proceso de liberalización del comercio multilateral (Bhagwati, 1991). Bajo esta modalidad, los bloques regionales serían compatibles con la apertura comercial internacional propulsada por la OMC, siendo los primeros escalones o etapas previas para alcanzar este último proceso. De hecho, tal como lo establecía el BID: “Las fuerzas centrífugas de la globalización y la dinámica centrípeta de la regionalización pueden parecer contradictorias a simple vista,

pero cada vez más se interpretan como fuerzas complementarias en el desarrollo de los mercados privados” (2003: 27).

<sup>ii</sup> El Plan (Dec. CMC N° 26/03), estableció una serie de iniciativas que apuntaban, por un lado, a la resolución y concreción de aspectos incumplidos y dilatados y, por el otro, a la diversificación del lente de selección de las áreas prioritarias del esquema de integración. En este sentido, la cuestión productiva tuvo una mención prioritaria, proponiéndose el avance en la coordinación de políticas regionales proclives a fortalecer las cadenas productivas, fomentar prioritariamente el desempeño competitivo de los países de menor porte y de las regiones menos desarrolladas del bloque, disminuir gradualmente los incentivos distorsivos en las condiciones de la competencia y redistribuir los beneficios del mercado ampliado, entre otras cuestiones.

<sup>iii</sup> El Encuentro fue organizado por el Programa Somos MERCOSUR y sirvió como base para la realización de las Cumbres Sociales del MERCOSUR. Allí se dieron cita más de 500 dirigentes sociales con la intención de debatir el modelo de integración junto con los funcionarios tanto regionales como nacionales. Se realizó en Córdoba, los días 19 y 20 de Julio de 2006. Más información en [www.somosmercosur.net](http://www.somosmercosur.net).

<sup>iv</sup> El conflicto entre Argentina y Uruguay generado a partir del año 2005 con el inicio de la construcción de la planta de celulosa Botnia, duró cerca de 5 años y tuvo como expresión más visible el corte por tiempo indeterminado del puente que une las localidades de Gualguaychú en Argentina y Fray Bentos en Uruguay, lugar donde se encuentra instalada la planta. El eje del debate se planteó en relación a la afectación que la planta produciría al medioambiente, principalmente al Río Uruguay, del que Botnia tomaba su agua para el tratamiento de la pulpa y al cual luego vertía sus desechos. Finalmente, en 2010, la Corte Internacional de la Haya falló en forma ecuménica permitiendo la producción de Botnia pero incluyendo fuertes controles medioambientales y creando espacios específicos para tal fin. Tras este fallo, la presidente argentina Cristina Fernández de Kirchner y su par uruguayo, José Mujica, se reunieron para celebrar el fin del conflicto y plantearon el relanzamiento de las relaciones bilaterales haciendo eje en el desarrollo de la zona de frontera. Para más datos, se puede ver, Palermo, Vicente y Reboratti, Carlos (2007) Del otro lado del río: Ambientalismo y Política entre Uruguayos y Argentinos, Edhasa, Buenos Aires.

<sup>v</sup> Declaraciones en el marco del Encuentro Binacional hacía la constitución de un polo agroindustrial. 5 y 6 de Mayo de 2011, Concordia (Arg.) y Salto (Uru)

<sup>vi</sup> Declaración de Alberto Grigolatto, Presidente de la Federación de Cítricos de Entre Ríos (FECIER) en el marco del Encuentro Binacional hacía la constitución de un polo agroindustrial. 5 y 6 de Mayo de 2011, Concordia (Arg.) y Salto (Uru)

<sup>vii</sup> En el marco del conflicto por la instalación de la pastera Botnia, el 6 de Junio de 2007, el gobierno entrerriano reglamentó mediante el decreto 2772, la llamada Ley de la Madera, aprobada días antes en la legislatura. La misma prohibía la exportación de rollizos y chips al Uruguay provenientes de cualquier aserradero instalado en territorio entrerriano, al tiempo que impedía la circulación por la provincia de camiones con dicha carga, que tuvieran como destino final el abastecimiento de la pastera.

<sup>viii</sup> En base a datos presentados por Alberto Grigolatto, Presidente de la Federación de Cítricos de Entre Ríos (FECIER) en el marco del Encuentro Binacional hacía la constitución de un polo agroindustrial. 5 y 6 de Mayo de 2011, Concordia (Arg.) y Salto (Uru)

<sup>ix</sup> Tema presente en el Subgrupo de Trabajo 6 “Medio Ambiente” e impulsado en el marco de la reunión de los Comités de Frontera Concordia – Salto y Colón – Paysandú de fecha 12 y 13 de Junio de 2011.

<sup>x</sup> Panorama Social de América Latina 2011. Disponible [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).

<sup>xi</sup> Se hace referencia al encuentro realizado el día 1ro de Diciembre de 2011 en Caracas. Disponible en Diario La Nación, sección Política “Cristina y Dilma crearon un nuevo organismo para la integración”. <http://www.lanacion.com.ar/1429586-la-agenda-economica-presente-en-el-encuentro-de-cristina-y-rousseff> (ingreso 7/12/11)

<sup>xii</sup> Tal como puede observarse en el anexo 4 del Acta de la XVI Reunión Ordinaria del GIP realizada en Montevideo el día 20/11/2011. Disponible en <http://www.mercosur.int/show?contentid=273>

<sup>xiii</sup> De acuerdo a la propuesta presentada por la delegación brasileña. Ejemplo de esto puede encontrarse en el Anexo 5, del Acta de la XI Reunión Ordinaria del GIP realizada en Brasilia el 3/11/2010. Disponible en <http://www.mercosur.int/show?contentid=273>

## Bibliografía

- Beck, Ulrich (1996). *The reinvention of politics*. Cambridge, Polity Press

- Bizzozero, Luis (2003). Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR: ¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana? En Nueva Sociedad, 2003, n. 186, julio agosto, Buenos Aires.
- Briceño Ruiz, José (2007): *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida, Universidad de los Andes.
- Corbey, Dorette (1995) “Dialectical Functionalism: stagnation as a booster of European integration”, en *International Organization* n° 49. Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology.
- Crespo, Ernesto y BARUJ, Gabriel (2004). “La evolución comercial y productiva del MERCOSUR”, en KOSACOFF, B (coord.) *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*. Buenos Aires, CEPAL.
- Hiratuka, Celio (2011) “Desenvolvimento de cadeias de valor regionais”, en *La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR*. Montevideo, AECID
- Hirst, Mónica (1996): “La compleja agenda política del MERCOSUR” en Roet, R. (ed.), *MERCOSUR: Integración regional y mercados mundiales*. Buenos Aires, GEL.
- Inchauspe, Eugenia (2011) *Integración Productiva en el MERCOSUR (1991-2008): de la integración comercial al relanzamiento “productivo y social”*. X Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba, Universidad Católica de Córdoba.
- López, Andrés y Laplane, Mariano (2004): *Complementación productiva en MERCOSUR. Perspectivas y potencialidades*, Series de Documentos sobre el MERCOSUR. Montevideo, Fundación Friedrich Ebert.

- Machado de Oliveira, Tito Carlos (2006) *Território sen limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Matto Grosso do Sul.
- Ohmae, Kenichi (1997) *El fin del Estado-Nación*. Santiago, Andrés Bello.
- Porta, Fernando (2007): “Integración Productiva en el MERCOSUR: condiciones, problemas y perspectivas”. Documento presentado en el Seminario/Taller sobre *La Integración Productiva en el MERCOSUR*, organizado por la CRPM, la Secretaría el MERCOSUR y el BID y realizado en Montevideo durante el 24 y el 25 de julio de 2007.
- Porta, Fernando (2011) “Algunas consideraciones sobre la dinámica de la integración productiva en el MERCOSUR” en *La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR*. Montevideo, Aecid.
- Rhi-Sausi, José Luis (2011) “Gobernabilidad, convivencia democrática y fronteras”, en Altmana Borbón, Josette y Beirute Brealey, Tatiana (Edit) *Cooperación Transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires, Flacso.
- Rhi-Sausi, José Luis y Oddone, Nahuel (2011) “Cooperación e integración transfronteriza en América Latina y el MERCOSUR”, en *Integración y cooperación fronteriza en el MERCOSUR*. Montevideo, Aecid.
- Vazquez, Mariana y Briceño Ruiz, José. (2009): “O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois”, en *Brasil: a Caminho da Equidade. Especial em português*, Revista Nueva Sociedad.
- Rodriguez, Tania (2009) *Integración productiva, trabajo y desarrollo regional. Debates en torno a la soberanía y la noción de política nacional*, XII Jornada de Jóvenes Investigadores de la AUGM. Campinas, Unicamp,

