

Documento de Trabajo No. 40

**MERCOSUR-Integración. La
sinonimia inexistente**

Jorge Rolón Luna

FONDAD-Paraguay
BASE Investigaciones Sociales
Asunción
Mayo, 1992



investigaciones sociales

Ayolas 807 esq. Humaitá - Casilla de Correo 2917 - Asunción, Paraguay
Tel: (595 21) 451 217 - Fax: (595 21) 498 306 - baseis@baseis.org.py

Contenido

1.	Introducción.....	3
1.1	La Integración como cuestión política e ideológica.....	4
2.	La integración desde otras perspectivas.....	10
2.1	La perspectiva de las estrategias unificadas.....	11
2.2	La perspectiva de maximizar la cooperación y el aprovechamiento de los recursos.....	11
2.3	La perspectiva gradualista.....	15
2.4	La perspectiva de la necesidad de cambios estructurales previa.....	18
2.5	La perspectiva geopolítica.....	19
2.6	La perspectiva de una integración con desarrollo alternativo.....	19
2.7	La perspectiva de los movimientos y organizaciones sociales y no gubernamentales.....	23
2.8	La integración desde una perspectiva global.....	23
2.9	La perspectiva estructural-procesual.....	25
2.10	Principios Institucionales, Políticos y Sociales de la Integración.....	26
3.	A modo de conclusión.....	30
	Bibliografía	31

1. Introducción

La superación, tanto de las debilidades estructurales de América Latina, como de sus deficiencias en los campos social, cultural y económico hacen imperiosa la construcción y puesta en marcha de una auténtica integración. De eso no caben dudas y oponerse a ello en base a criterios nacionalistas, históricos o de cualquier tipo es un contrasentido.

Esta impostergable necesidad debe satisfacerse no sólo en la búsqueda de lograr esas metas precitadas sino con el objeto de deponer antiguos enconos y antagonismos entre países hermanos.

Hoy más que nunca, a lo largo de todo el subcontinente sus países firman tratados, acuerdos, convenios, protocolos; a través de los cuales - según se afirma- se llegará a la tan ansiada integración¹.

El Paraguay, junto a sus vecinos del Cono Sur, se halla inmerso en la actualidad en

¹ Podemos dividir a los acuerdos regionales en: a) existentes y b) en perspectivas.

- a) Enumeraremos en primer lugar, los acuerdos ya vigentes, quienes lo integran, el año de su creación y su objetivo:
1. EUA - Canadá - 1988 - Área de Libre Comercio.
 2. Acuerdo de Comercio de América Central (ACAC) - Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá - 1961 - Área de libre comercio.
 3. El Salvador - Guatemala - 1991 - Área de libre comercio.
 4. CARICOM - Antigua y Bermuda - Bahamas - Barbados - Dominica - Guatemala - Jamaica - Monserrat - St. Kitts & Nevis - St. Lucía - St. Vincent - Trinidad y Tobago - Guyana - 1973 - Unión Aduanera (objetivo: establecer una tarifa externa común en 1994).
 5. OECL - Antigua y Bermuda - Dominica - Granada - Monserrat - St. Kitts y Nevis - St. Lucía - St. Vincent - 1991 - Unión Aduanera.
 6. ALALC-ALADI - Argentina - Bolivia - Brasil - Chile - Colombia - Ecuador - Paraguay - Perú - Uruguay - Venezuela - México - 1960/1980 - Area de Libre Comercio.
 7. Mercosur - Argentina - Brasil - Paraguay - Uruguay - 1991 - Mercado común en 1995.
 8. Argentina - Brasil - 1990 - Area de Libre Comercio.
 9. Pacto Andino - 1969 - Bolivia - Chile - Colombia - Perú - Venezuela - Están siendo reactivados los esfuerzos para concretar un Mercado Común en 1994.
 10. Chile - México - 1991 - Area de Libre Comercio.
- b) Acuerdos en perspectiva:
1. NAFTA (North American Free Trade Agreement) - E.U.A. - Canadá - México - Area de Libre Comercio.
 2. Iniciativa para las Américas - 1991 - Formar una Zona de Libre Comercio en todo el continente.
 3. México - América Central - Formar una Zona de Libre Comercio entre México y los países de América Central.
 4. Chile - Colombia - Venezuela. Objetivo: No definido.
 5. Colombia - México - Venezuela: Fines de Acuerdo de Comercio e Inversiones en 1991; Area Trilateral de Libre Comercio para fines de 1993.
 6. Venezuela - América Central: Eliminar las tarifas relacionadas al comercio en esa área.

Fuente: Estudio No. 93, Acuerdos Regionales de Comercio (FMI). Reproducido en **Gazeta Mercantil** 27/29-06-92. Sao Paulo.

uno de esos tantos procesos integracionistas a los que hacíamos alusión. Es el MERCOSUR.

El mismo, según lo que dispone el Tratado de Asunción, firmado en esta capital en marzo de 1991, apunta a la creación de un Mercado Común; "que deberá estar conformado el 31 de diciembre de 1994" (**Tratado de Asunción**: 1991, art. 1).

Pasada la euforia inicial posterior a la firma del Tratado, pocas voces expresan certidumbre completa respecto a la conveniencia o inconveniencia de este emprendimiento. También se ha empezado a discutir -aunque someramente- sobre la viabilidad o no del MERCOSUR, es decir, ¿se concretará para la fecha prevista -o con posterioridad a la misma- el anunciado Mercado Común?

Existe consenso -incluso entre ciertas autoridades nacionales- sobre la imposibilidad de concretar el Mercado Común para diciembre de 1994, y se piensa en algunos sectores que el MERCOSUR nunca llegará a efectivizarse. Para una u otra hipótesis existen argumentos que no deben ser ignorados. Sobre estos dos aspectos -la viabilidad y la conveniencia- algo se ha discutido, aunque no fuera más que superficialmente.

En esta confrontación de cifras, datos, perspectivas, expectativas e intereses se ha obviado el análisis y el estudio de algo muy importante: el concepto de integración. Qué es y en qué consiste la integración (**Díaz Bordenave**: 1991). La ausencia de un intercambio de ideas a este respecto es a la vez llamativa y lamentable.

El propósito principal de este trabajo es hacerse eco del Estado actual de la discusión sobre este tema y relacionarlo con nuestra realidad, cual es que el país forma parte del MERCOSUR.

El ejercicio propuesto es responder a la pregunta de si el país a través de este proyecto regional se encamina a una verdadera integración; aquella soñada por Bolívar, quien buscaba según su Carta de Jamaica;

"formar con todo el Nuevo Mundo una sola Nación, con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo".

Contrarrestar el alto grado de vulnerabilidad externa de nuestros países hace impostergable la integración por lo que es necesario saber qué es la misma y cómo llegar a ella.

1.1 La Integración como cuestión política e ideológica

Consideramos conveniente, en primer lugar, analizar diversas definiciones que se han dado del concepto de Integración, así como las variadas connotaciones que el mismo adquiere de acuerdo con los objetivos que se persiguen con su implementación. Esto, porque coincidimos con F. Perraux en que;

"dentro de la jerarquía de las palabras oscuras y sin belleza con que las discusiones económicas enturbian nuestra lengua, el vocablo integración ocupa un lugar destacado".

El mismo autor continúa diciendo que, en el fondo, "el concepto carece de significado y si lo tiene no es necesariamente el mismo para cada uno de los ámbitos o grupos que lo utilizan" (**Perraux: 1991**).

Es por eso que debe ser cuidadosamente analizado el modelo de integración que es vendido por los gobiernos y por quienes detentan el monopolio de los medios de comunicación.

Pensamos que es necesario hacer la salvedad referida a las complicaciones que pueden derivar de la intención de delimitar o enmarcar esta palabra, así como el distinto significado que puede tener según quien la utilice. Por eso, mientras para el ministro de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay, integración "es parte de una cuestión más vasta: la apertura de la economía uruguaya al mundo" (**CAT: 1991**); para los argentinos Luis Dallanegra y Alberto Sosa, los procesos de integración buscan:

- i. Maximizar la capacidad de desempeño de los actores miembros del proceso.
- ii. Mejorar su inserción internacional.
- iii. Lograr una producción o tecnología que individualmente no lograrían.
- iv. Encontrar una forma de reaccionar frente a los impactos provenientes del sistema internacional y poder accionar en función de objetivos propios (**Dallanegra y Sosa: 1991**).

A nuestro criterio, la primera posición es la predominante entre los círculos políticos, empresariales y técnicos que empujan el MERCOSUR y que ven al emprendimiento regional como un ariete que impulsará reformas en el sentido de liberalizar y abrir las economías de los miembros del mismo.

La segunda, propende a la articulación de una cooperación y complementación en diversos campos. La misma, precisará de una fuerte voluntad política con el desafío de configurar un espacio regional autónomo -o que busque serlo por lo menos- que vaya a defender intereses comunes mientras construye un desarrollo "hacia adentro". En ese mismo sentido la experta alemana Ruth Zimmerling dice que;

"la integración es un instrumento que contribuye a la creación de condiciones básicas necesarias para eliminar vulnerabilidades políticas y económicas" (**Zimmerling: 1991**).

Se debe buscar, por ende, el fortalecimiento de estructuras, teniendo como norte la superación de debilidades y limitaciones en los campos político y económico ya que de las mismas derivan las seculares postergaciones de nuestros pueblos.

La aceptación e identificación de estas "vulnerabilidades" se constituye en un imperativo, aunque reconocer la importancia -sin darle el status de única causa- de los factores exógenos en el desenvolvimiento de países subdesarrollados, no implica suscribir necesariamente los postulados de la teoría de la dependencia.

Según los criterios que estamos viendo el rasgo político de la integración es el predominante y el principal a la vez, por lo que la voluntad política pasará a determinar la

profundidad y las posibilidades de proyección de la misma.

No en balde M. Beatriz Moreira Luce sostiene que:

"puesto que la integración entre los pueblos es un proceso fundamentalmente político y que se realiza por el estrechamiento de los lazos y la cooperación, es imprescindible tener certeza sobre quién se integra, para qué se integra y en qué se integra" (**Moreira Luce**: 1991).

No consideramos que aquellas cuestiones acerca de las cuales tener certeza es "imprescindible", estén claras en el caso de MERCOSUR.

Los distintos sectores no están seguros si ellos se están integrando, y cuándo se debe responder "para qué", las respuestas son discímiles, inconexas y hasta contradictorias.

Se habla de posibilitar la "apertura" de las economías -es lo que está más claro- de industrialización, de fomentar la competitividad, de ampliación de mercados, de atraer inversiones extranjeras, etc.

Abrir la economía al resto del mundo no parece de ningún modo una estrategia inteligente en aras de lograr la competitividad, o impulsar la industrialización.

No sin razón, el conservador ex primer ministro de Francia, Raymond Barre, señala:

"... Europa protegerá sus industrias de tecnología envazada, con subsidios y barreras de importación, de la misma forma que los japoneses protegieron la suya en los años 50 (...). Yo, que soy un liberal, apoyo esa protección...". Países que no hicieren eso quedarán dependientes" (**Barre**: 1992).

Con respecto a la industrialización o reconversión industrial -el primer término nos parece más apropiado para el caso paraguayo-, ella es impensable en la coyuntura actual, ya que la nota predominante en América Latina y el Tercer Mundo en general es la desindustrialización y reprimarización de sus economías. Para agravar este cuadro, los países subdesarrollados, dentro de los cambios que se han verificado a nivel de la economía mundial, han perdido significación como productores de materia prima, debido entre otras cosas, a la acelerada sustitución de aquellas por el reciclaje y los avances de la revolución científica-tecnológica.

En el caso específicamente paraguayo y en relación a las posibilidades de promoción a la industria, diremos en primer lugar, que la liberación del mercado financiero ha hecho inaccesible el crédito y ha privilegiado la actividad especulativa en detrimento de la productiva. Las altas tasas de interés afectan notablemente las tasas de inversión, que al disminuir, dan como resultado menos producción, aumento de precios, disminución del poder adquisitivo, disminución de la demanda, menor crecimiento.

Esta retracción de la demanda se observa principalmente en los bienes y servicios de producción nacional, requeridos por más del 70% de la población. El sector restante, que ha visto aumentar sus ingresos debido al fuerte proceso de concentración de la riqueza verificado

últimamente, demanda productos en mayor proporción importados y suntuarios, que en nada contribuyen a dinamizar la economía nacional.

Integrarse con otros mercados, mientras el mercado interno se halla fracturado, disperso y desintegrado, no se perfila como posible. Pero no solo los mercados se hallan desintegrados; tengamos en cuenta lo que ocurre en el Brasil donde el abismo social existente entre el nordeste y las otras regiones del país nos dan la pauta de la necesidad de una "pre-integración hacia adentro". Paulo Schilling reseña este hecho:

"Así, cuando en el Sur, la esperanza de vida al nacer ya alcanza los 72 años, en el nordeste es de 55 años. La mortalidad infantil es de 103/1000, contra 43/1000 en la región Sur y 45 en el Surdeste. El porcentaje de adultos alfabetizados en el Nordeste es del 60% y de 90% en el Sur y el Surdeste (...). El PIB per cápita, que es de US\$ 5.500 en el Sur y de US\$ 7.500 en Sao Paulo, es de solamente US\$ 910 en el Nordeste" (**Schilling**: 1992, pp.138-139).

Estas diferencias entre el Brasil pobre y el Brasil rico, han tenido como resultado el surgimiento de crecientes deseos secesionistas en este país, según informa Schilling, quien se hace eco de recientes encuestas realizadas sobre la posibilidad de una eventual separación, en capitales y ciudades del interior de Sao Paulo, Paraná, Santa Catarina y Río Grande del Sur:

a favor:	41%
en contra:	46%
indiferentes:	13%

Según la misma encuesta, el 80% de los paulistas "gustaría de vivir en un país donde no hubieran nordestinos".

Las ideas separatistas no son tampoco ignoradas por los "despreciados" nordestinos; Sebastián Barreto, profesor de la Universidad Federal de Pernambuco, afirma que:

"Si el nordeste fuese un país independiente, hasta podrá ser miembro de la OPEP, porque produce mucho más petróleo del que consume" (**Barreto**: 1991).

El autor citado, afirma además con bastante lógica que;

"En vez de incorporar el mercado de consumo a la masa campesina brasileña y a los sectores marginalizados urbanos (2/3 partes de la población) (...), se intentará conseguir consumidores en los países limítrofes".

Obviamente referirnos a los también graves -acaso similares- ejemplos de disgregación existentes en la Argentina y el Uruguay, por no ser ese el objeto de este trabajo. Si lo es, demostrar la necesaria urgencia de integrar en primer lugar los países en sí, buscando un cierto nivel de homogeneidad en los aspectos sociales, económicos, culturales, etc. pero, parafraseando a alguien, nos preguntamos;

"¿Cómo puede pensarse en un proceso de integración a escala macro si ni

siquiera las escalas moleculares parecen integrables?" (**Hopenhayn**: 1990).

A pesar de lo difícil que se plantea debido a las innumerables dificultades a vencer, la integración es la única salida, en la búsqueda de la solución de los numerosos problemas que aquejan a nuestros pueblos y que;

"No son solamente económicos, (...) Tenemos la marginalización de millones de los beneficios de la educación, de la salud y de la vivienda. Tenemos la corrupción, el narcotráfico, la criminalidad y la violencia. Tenemos la fuga de cerebros, el éxodo de la juventud. Tenemos el armamentismo y la manutención de fuerzas armadas anacrónicas y opresoras. Tenemos la destrucción de los recursos naturales. Tenemos la estructura agraria injusta, que genera el éxodo rural y la urbanización prematura con la consecuente hinchazón y 'favelización' de las ciudades. Tenemos el analfabetismo, la deserción escolar y la marginalización de grandes masas de la participación política y cultural" (**Díaz Bordenave**: 1991).

Coincidente con este criterio, Alberto Acosta expresa que;

"La integración deberá 'construirse sobre una movilización ideológica en torno a la definición de objetivos y metas que puedan hacer posibles ciertas transformaciones específicas en todas las sociedades involucradas" (**Acosta**: 1990).

Vemos aquí que en una integración de este nivel y con estas metas, a la fuerte voluntad política debe sumarse una ideología común concomitante con el propósito de superar esas debilidades estructurales a las que se hacía mención al inicio de este trabajo.

El obstáculo que aquí aparece claro es que esta "movilización ideológica", que debería englobar todos los sectores de la sociedad y todos los estamentos productivos de los respectivos países, se ha reducido a la viabilización de un tipo de integración en donde se ha impuesto el criterio y los intereses de minoritarios grupos sociales. A este respecto, Mónica Hirst señala que:

"En lo que toca a los intereses societales, es oportuno mencionar que la clase trabajadora es un actor aún ausente en el proceso del MERCOSUR. Su participación está totalmente sujeta al destino de los sectores productivos y sufre los efectos de los embates redistributivos en que estos se enfrentan" (**Hirst**: 1992).

Esta ausencia impide a los trabajadores no sólo impulsar una integración más acorde con sus intereses, sino protegerse mínimamente de los efectos que tendrá la misma en vastos sectores de la economía.

Un eventual funcionamiento del MERCOSUR traerá aparejada una reconversión productiva para la que nadie se está preparando y por la que nadie parece preocuparse.

Lo que debe considerarse aquí es que esta reconversión implica costos sociales. Es interesante por eso observar lo ocurrido en España, país de menor desarrollo relativo en la

CEE como consecuencia de la integración.

En el caso del sector textil, mientras convivían con el arancel cero, las empresas podían acceder a préstamos blandos con el objeto de reconvertir su maquinaria, su proceso productivo, su diseño y su investigación.

La rama siderometalúrgica y el ramo de la construcción naval sufrieron consecuencias mucho más drásticas, ya que lisa y llanamente desaparecieron factorías y consecuentemente muchísimos puestos de trabajo. En salvar estas situaciones el rol del Estado fue fundamental:

"Lo que tuvo que hacer el Estado en este caso fue una planificación técnica, en el sentido de reconvertir a toda esta gente para que fuera útil en otras industrias (...).

El Estado adelantó jubilaciones a personas entre 50 y 60 años, lo que significó mucho dinero. A otros se les adelantaba el dinero del seguro de desempleo al momento del despido, porque así con este dinero acumulado, si tenían esa idea empresarial que fuera viable podían desarrollarla.

Otra cosa que el Estado hizo fue crear empresas en aquellas zonas geográficas donde el impacto de esta reconversión fue muy duro. Se montaron empresas de calzado o de otro tipo, que recogían a estas personas que habían sufrido el cierre de estas factorías. Además se requería de un equipo de técnicos, de psicólogos, de capacitadores para reciclar a estas personas. Esto significa mucho tiempo y mucho dinero.

Así fue como España se preparó para evitar el shock que hubiera significado entrar en un mercado común sin los niveles de competitividad necesarios" (Puig: 1991).

Es evidente que siendo el MERCOSUR un modelo de integración impuesto "desde arriba", o sea, no discutido y mucho menos acordado y al no observarse movimientos que apunten en la dirección de implementar esa necesaria reconversión, se puede avizorar que el costo de este emprendimiento será absorbido en su totalidad por los sectores menos protegidos como el de la pequeña y mediana empresa y el de los trabajadores.

Es innegable que esto será así, ya que con el MERCOSUR no hay ni "mucho tiempo", ni "mucho dinero"².

² El ex-director general adjunto de Mercados y Asuntos Industriales de la Comunidad Económica Europea, Paolo CECCHINI, (autor del "Informe CECCHINI", que evaluó los procesos, identificó las tendencias y cuantificó las consecuencias de la integración europea), señaló en referencia a los plazos del Mercosur, que los mismos, por los costos y la enorme carga de trabajo que implican, "son espantosos" (Cecchini: 1992).

2. La integración desde otras perspectivas

Por cierto que el concepto de Integración no se agota en lo meramente político e ideológico.

Es más, la mayoría de los autores coinciden en darle un sesgo más bien económico al referirse al mismo.

Eso no obsta que otros consideren los aspectos culturales, sociales, históricos, etc., como veremos a continuación.

2.1 La perspectiva de las estrategias unificadas;

"Económicamente, la integración regional busca ampliar el potencial productor y consumidor de una región al generar economías de escala, beneficiando tanto a la producción como al consumo regionales" (**Burguer**: 1990).

Vista así, la estrategia integradora debe propender a una ampliación del mercado regional a través de una estrategia común de industrialización y de política agraria³.

El objetivo es beneficiar tanto a la estructura productiva como a los consumidores del espacio integrado.

2.2 La perspectiva de maximizar la cooperación y el aprovechamiento de los recursos

Desde una perspectiva no muy diferente se deja sentado que,

³ A este respecto, Raimundo Barros Charlin, profesor de Derecho Internacional Económico (Universidad de Chile) y embajador permanente de Chile ante ALADI, afirma que "así como no parece posible 'conformar' el mercado común el 31 de diciembre de 1994, tampoco parece posible que el sector agropecuario pueda liberarse, pura y simplemente en los mismos términos que los sectores industriales. La única alusión al sector agropecuario se manifiesta en el Anexo V, con la creación del Subgrupo 8 de "Política Agrícola".

No resulta fácil entender este vacío, tratándose de desarrollar un proceso donde el sector agropecuario resulta determinante para todos los países involucrados.

En todos los tratados similares que hemos podido observar se postula, de una manera u otra, un Régimen Agropecuario derivado de la naturaleza misma del sector. Incluso en el Tratado entre Estados Unidos-Canadá, de zona de libre comercio, figura esta idea.

El establecimiento de un determinado Régimen Agropecuario debiera, evidentemente, haber figurado en el Artículo 5 como uno de los principales instrumentos a adoptar en el período de transición.

No basta una mención tan genérica del tema agrícola cuando se habla de coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales para asegurar condiciones adecuadas de competencia entre las partes.

El establecimiento de un determinado Régimen Agropecuario es un proceso de integración que persigue, a la postre, la constitución de un mercado común, no implica, necesariamente crear todo un sistema de abastecimiento recíproco y protección artificial e ineficiente para el sector agrícola. Obedece a la naturaleza intrínseca del sector" (**Barros**: 1991).

"La integración presupone procesos dinámicos, formas de cooperación económica donde se busca potenciar el crecimiento de determinadas regiones, tratando de obtener un aprovechamiento más racional de los recursos materiales tecnológicos y humanos" (**Ferreira y Ramos: 1991**).

Aunque aquí se haga hincapié en el aspecto económico, se resalta que tanto el empuje de esos "procesos dinámicos" que requiere la integración, como la racional utilización de los recursos nombrados, se logrará a través de la cooperación.

Al existir en un espacio regional zonas menos desarrolladas que otras, sectores productivos rezagados tecnológicamente tanto en relación a sus similares de otras zonas como en relación a otros sectores, y poblaciones más pobres que otras, urge la búsqueda de equiparar lo desigual.

En el proceso de formación de la CEE, gran parte de la financiación de las necesarias reconversiones y homogeneizaciones corrió por cuenta de fondos especiales de ayuda a sectores y regiones de insuficiente o menor desarrollo económico (**Ferreira y Ramos: 1991**).

Hagamos una breve referencia de los mismos:

El **Fondo Social Europeo** (FSE), previsto en los Arts. 123 y siguientes del Tratado, instaurado en 1960, tiene como objetivos fomentar al interior de la comunidad las posibilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores para mejorar las oportunidades de trabajo en el Mercado Común de manera a contribuir a la elevación del nivel de vida.

En resumen, el FSE actúa de dos maneras:

- "a) Concediendo ayudas para acciones realizadas en el mercado de la política de empleo de los Estados miembros.
- b) Concediendo ayudas para acciones específicas destinados a favorecer proyectos de carácter innovador o examinar la eficacia de proyectos a los que se han concedido ayudas del Fondo" (**Ferreira y Ramos: 1991**).

El **Fondo Europeo de Desarrollo Regional**, creado en 1975, busca contribuir a la reducción de los grandes desequilibrios regionales existentes a través de la inversión en las regiones más desfavorecidas. Se calcula que las inversiones productivas concretadas a través de éste han contribuido a la creación o conservación de 60.000 puestos de trabajo anuales.

El **Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola** financia en su totalidad las medidas de organización y apoyo de los mercados agrícolas decididos por la Comunidad. Estos fondos tienen su sustento en el convencimiento de los países miembros de la CEE de la necesidad de un desarrollo equilibrado.

El principal parámetro fue el PIB per cápita tanto de las regiones como de los países.

Las estadísticas demostraron que las regiones más pobres estaban en Portugal, Irlanda del Norte, Grecia, Irlanda, los departamentos franceses de ultramar, sur de Italia y gran parte

de España, con un ingreso per cápita inferior en 75% a la media comunitaria. En el caso de Italia, el PIB per cápita del norte es el doble que el de la parte Sur. Otro dato interesante es que mientras el PIB de Dinamarca era superior en 28% a la media comunitaria, el de Portugal estaba en un 47% por debajo de la misma.

Las usuales grandes diferencias entre países, entre regiones, entre sectores y ramas productivas, debía ser nivelada en la búsqueda de la potenciación de la comunidad.

Por ello no sólo se cuenta con los fondos citados previamente, sino que además es destacable que los Tratados de Roma que crearon la CEE dejan sentada la posibilidad de establecer programas de apoyo para sectores específicos con el objeto de complementar los paquetes de medidas nacionales.

No se puede dejar de nombrar también al **Banco Europeo de Inversiones**, cuya misión consiste en otorgar préstamos a ser destinados en inversiones, ya sean estas productivas o de infraestructura.

Estos fondos a los que nos referíamos, más el **Fondo Europeo de Desarrollo (FED)**, que es el que canaliza la ayuda al desarrollo para países de Africa, el Caribe y el Pacífico, son administrados por la Comisión Europea.

Uno de los artífices de la entrada en España a la Comunidad Europea, Raimundo Bassols, expresa lo siguiente:

"En el preámbulo de los Tratados de la Comunidad Europea se establece el principio de la solidaridad por el cual las naciones más ricas y más poderosas están obligadas a eliminar las diferencias de riqueza y de desarrollo entre los países miembros de la Comunidad. Se entiende que la **solidaridad** es un elemento de homogeneización. Se considera que es malo que existan países muy desarrollados y otros menos desarrollados" (**Bassols: 1992**).

Con respecto a los Fondos a que se hacía mención más arriba, Bassols explica que ellos surgieron;

"... de la solidaridad y a él aportan más dinero los países más ricos y se benefician los países más pobres (...). No se trata de competir con ellos (los países más pobres). Se trata de que cuando más elevado sea el nivel de los países de menor desarrollo más próspera es la Comunidad entera. La Comunidad Europea no quiere que en su seno haya demasiado desigualdades".

En relación al principio rector de la CEE, dice:

"El sentido de la Cooperación, de la solidaridad, de la ayuda de los más o los menos desarrollados es un principio fundamental sobre el que se constituye la Comunidad Europea".

Comparando nuevamente el caso de España, como país de menor desarrollo relativo y

los casos similares de Paraguay y Uruguay en el MERCOSUR, el experto de la CEE, Xavier Puig afirma;

"España tuvo mucha suerte, porque se unió a países muy ricos. Había fondos como los FEDER (Fondos Europeos de Desarrollo Regional) y ahora tiene un superávit importante entre las aportaciones a la Comunidad y lo que recibe. Alemania prácticamente está financiando nuestro desarrollo regional. ¿Quién va a hacerlo aquí?" (PUIG: 1991).

A esa última pregunta, no es muy fácil responder. La catastrófica situación económica y financiera de los países del MERCOSUR atenta directamente contra los requerimientos impostergables a la hora de realizar las necesarias inversiones no sólo para "equiparar las desigualdades" sino para modernizar el aparato productivo regional, obtener tecnología, paliar las situaciones de extrema pobreza, mejorar la educación, la salud, etc.

Mientras los gobiernos paraguayo, uruguayo, argentino y brasileño sigan privilegiando sus compromisos con los acreedores internacionales, y teniendo esto como requisito ineludible, llevar a cabo los "programas de ajuste" monitoreados por el FMI, los mismos sólo integrarán pueblos subalimentados, sin salud, sin educación y sobre todo sin perspectivas de una vida decente.

Aquí es donde salta a la vista la perentoriedad de una negociación conjunta de la deuda externa que permita no sólo dejar de someterse a los "ajustes" fondomonetaristas sino también destinar los recursos financieros hoy transferidos en pago de deudas espurias, corruptas, ilegales e ilegítimas, a los objetivos precitados. A pesar de la crisis, los países del MERCOSUR generan recursos, pero -aquí radica el problema- los mismos solo inyectan savia nueva al alicaído mercado financiero internacional.

Esta perversidad se perpetra a través de la novel exigencia del FMI: el superávit fiscal. En el caso de Paraguay, el logro del mismo se hace a costa de la casi total iliquidez de ministerios como los de Salud, Agricultura, Justicia o de entes como el Instituto de Bienestar Rural, que sólo ha recibido del Ministerio de Hacienda ¡el 1,2% de lo presupuestado para esta época del año! (mes de julio). Otros, como el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) han tenido menos suerte; no han recibido un sólo centavo⁴.

El objetivo es bastante claro, terminar el año con una ejecución del presupuesto general de gastos por debajo del 40% de lo previsto. El siguiente cuadro es ilustrativo de nuestras afirmaciones:

⁴ **Diario Noticias**, 16.07.92.

Ministerio de Hacienda
Ejecución presupuestaria a julio de 1992 (en millones de Gs.)

Institución	Presupuesto	Compr.	Transf.	%
Senadores	3.561	1.542	1.540	43
Diputados	6.597	2.657	2.657	40,2
Presidencia	28.725	5.694	5.694	19,2
M. Interior	118.214	48.811	48.861	41,3
R. Exteriores	36.793	13.965	13.937	37,8
Hacienda	235.611	62.536	62.460	34,9
Educación	249.750	98.472	97.943	39,2
Agricultura	177.645	19.382	17.782	10,0
MOPC	349.448	63.330	52.438	15,0
Defensa	175.431	74.573	74.047	42,2
Salud	128.198	38.825	36.605	28,5
Justicia	33.314	7.446	7.377	22,1
MIC	9.155	3.778	3.543	38,7
Sin Cartera	188	88	88	46,8
Cons. Estado	177	79	79	44,6
Judicial	26.357	10.306	10.258	38,9
Oblig. Diversas	494.124	154.184	152.750	30,9
Totales	2.073.294	607.874	589.970	28,4

Fuente: Diario Noticias, 16/07/92, pp. 12-13.

La consecución del superávit fiscal por sobre cualquier otra consideración constituye un acto de barbarie en donde comparten responsabilidad los organismos financieros internacionales -que por cierto están en su papel- y el gobierno nacional, comprometido en una irracional carrera cuya meta es saldar la deuda externa.

2.3 La perspectiva gradualista

A su vez, para los cooperativistas uruguayos, la integración económica;

"Es un proceso que, a través de la implementación de un conjunto de medidas de política económica, busca la liberalización de distintos aspectos de las relaciones económicas internacionales en el ámbito restringido de dos o más países, este puede darse en diferentes grados, de acuerdo a la profundidad del proceso de liberalización y la pérdida de autonomía en el manejo de la política económica nacional".

Aquí se observa que el énfasis está dado por la idea de proceso de liberalización de las relaciones económicas, a ser viabilizado a través de implementación de medidas de política económica.

Se apunta además, que la integración tiene diferentes grados, los cuales estarán dados por la profundidad del proceso de liberalización.

A este respecto es menester señalar que tampoco existe un consenso respecto de las etapas que componen un proceso de integración.

Lo más usual es dividir la integración en tres etapas: a) zona de libre comercio, b) unión aduanera; c) mercado común.

En la primera etapa los países liberan la circulación de mercaderías que son originarias de los países asociados, pero no existe un arancel externo común. En la segunda los productos de extrazona tienen el mismo arancel y en la tercera se agrega la libre circulación de los factores y la coordinación de políticas macroeconómicas, fiscales, laborales, etc. Aquí es necesaria la existencia de órganos y normas supranacionales que puedan obligar a los países, verificándose así una limitación a la soberanía irrestricta de los integrantes del Mercado Común (**Ferreira y Ramos: 1991**).

Por su parte, el economista uruguayo Carlos Sanguinetti refiere que para la teoría de la integración existen tres grados de asociación entre países: a) zona de libre comercio, b) mercado común, c) comunidad.

Según éste, dentro del Mercado Común estará englobada la Unión Aduanera, a la que se agregarían normas comunes para el movimiento de bienes, de capitales y personas, abandonándose el grado puramente comercial, aunque la asociación siga reducida a los aspectos económicos.

La comunidad; "es el escalón más complejo y completo de la integración (...), incluye aspectos políticos, como un gobierno o parlamento común" (**Sanguinetti: 1991**).

La "teoría de la integración", también divide a la misma en 5 etapas: a) zona de libre comercio, b) unión aduanera, c) mercado común, 4) unión económica, e) integración total (**Franco Viedma: 1991**).

Sus tres primeras etapas ya fueron descritas, con respecto a las dos últimas, se señala que la Unión Económica "combina la supresión de restricciones al movimiento de mercancías y factores respectivamente, buscando la armonización de las políticas económicas de los países miembros" (**ibid.**).

Por último, la integración total, "busca la unificación de la política monetaria, fiscal, social y anticíclica, como asimismo el establecimiento de una autoridad supranacional, cuyas decisiones son obligatorias para los Estados miembros" (**ibid.**).

Un elemento muy importante que estamos viendo en la definición citada al inicio de este apartado es lo que se describe como la profundidad "de la pérdida de autonomía en el manejo de la política económica nacional".

La misma ya se verifica en la etapa más avanzada de la integración y es un reflejo del nivel en que se encuentra la asociación entre países. Las decisiones y acciones de los países miembros son tomadas y llevadas a cabo a través de organismos supranacionales como los existentes en la Comunidad Europea (**Ferreira y Ramos: 1991**).

La Comisión: integrada por 17 miembros, escogidos por su competencia y con el acuerdo de los gobiernos; los mismos ofrecen garantía de independencia. Están obligados a ejercer sus funciones en interés de la comunidad y no de sus respectivos países.

Le están atribuidos en virtud de los Tratados, poderes ejecutivos y poderes adicionales otorgados por el Consejo (al cual se hará referencia más adelante).

Dichos poderes son:

- Administrar las cláusulas de salvaguardia de los Tratados.
- Administrar los Fondos Comunitarios.
- Aplicar las normas de los Tratados a casos particulares.
- Adoptar los textos de aplicación a modo de decretos Ministeriales de algunas disposiciones del Tratado o de las Actas del Consejo. Por ejemplo, todo lo que tenga que ver con la creación de la Unión Aduanera, las políticas comunes y la realización del mercado interior.
- Aplicar las normas de los Tratados a casos particulares, adoptando disposiciones que afecten a gobiernos o empresas.

Consejo de Ministros: Integrado por los ministros de los sectores a discutir de los 12 países miembros. Es el principal órgano decisorio de la comunidad. Ahí se busca defender los intereses de los respectivos países en concordancia con los objetivos de la comunidad.

Consejo Europeo: Reúne a los jefes de Estado o de gobiernos y sus respectivos ministros de Relaciones Exteriores con el presidente de la Comisión.

Se realizan reuniones periódicas donde asisten los políticos sin sus asesores.

La importancia de este organismo ha ido en aumento fijando orientaciones en temas de importancia y aportando impulso político a la integración.

Parlamento Europeo: Que legisla sobre determinados asuntos, así como también tiene poder presupuestario, es decir, aprueba o rechaza el Presupuesto General de la Comunidad.

Tribunal de Justicia: Que resuelve conflictos relativos a la aplicación o interpretación del Derecho Comunitario, siendo sus decisiones de cumplimiento obligatorio. También tiene potestad para resolver eventuales dudas acerca de la interpretación de algunas normas comunitarias, previa aplicación por el Tribunal nacional.

Tribunal de Cuentas: Que se avoca a examinar la regularidad y legalidad de la gestión financiera de la comunidad, así como ejercer el control externo del presupuesto general comunitario.

La construcción de una institucionalidad que esté por encima de los gobiernos de cada nación es un proceso arduo que no se inicia con el estudio y sanción de cuerpos legales supranacionales, sino con la consecución de verdaderos Estados de Derecho en las respectivas naciones como paso previo ineludible.

En el caso paraguayo, ¿se puede hablar de ser parte de Tribunales comunales o instituciones similares si aún queda un trecho muy largo para lograr una mínima independencia del Poder Judicial?.

En el período posterior a la caída de la dictadura del General Stroessner se ha verificado un mínimo adecuamiento de las instituciones a la racionalidad que exigen estos nuevos tiempos de "transición", sin embargo el poder que debe constituirse en el pilar de un estado democrático como lo es el Poder Judicial, ha tenido un pobre desempeño, por no decir un retroceso alarmante.

No se formulan mecanismos en la búsqueda de implementar la carrera judicial, así como tampoco se han dado pasos hacia la independencia de este poder. Funcionarios judiciales y magistrados, en su mayoría mediocres, altos niveles de corrupción, clientelismo político y nepotismo en los nombramientos, así como no haber realizado una renovación general de hombres de la dictadura reciente, hablan a las claras de un Poder Judicial que antes que una garantía es un obstáculo al proceso democrático.

Existe una coincidencia generalizada a este respecto así como sobre la necesidad de revertir esta situación. Sin embargo, nada se ha hecho hasta ahora, ensombreciendo esto la perspectiva de una participación del país en organismos supranacionales como los citados.

Esta crisis institucional -y esto es lo más alarmante- se verifica también y especialmente al interior de los partidos políticos. No existe en el país asociación política que haya resuelto sus problemas y diferendos sin recurrir a la justicia electoral o, a los Tribunales del fuero común o incluso la violencia física.

En otro ámbito, un importante funcionario del Ministerio de Hacienda como lo es el subsecretario de Tributación -encargado de llevar adelante la reforma tributaria- es cambiado por diferendos con gente ligada al sector importador y muy cercana a los círculos de poder.

Resalta así, el largo derrotero que aún aguarda a las instituciones del país para que puedan responder adecuadamente a los requerimientos inherentes a sus funciones y a otras más complejas, como las propias de un Comunidad de Estados.

2.4 La perspectiva de la necesidad de cambios estructurales previa

La imprescindibilidad de un cambio estructural que apunte a un desarrollo o autocentrado es apuntado por otros autores:

"el concepto de integración lleva implícita la idea de la reestructuración de espacios económicos y de vigencia de procesos de acumulación, que intentan basar el potencial de desarrollo esencialmente dentro del marco de la región configurada" (**Quartino Et al:** 1992, p.119).

Desde este concepto, la integración requiere de una articulación y complementación efectiva entre los países intervinientes.

Ella exige entre otras cosas:

- Creación de un poder de compra interno regional que posibilite una demanda efectiva para un crecimiento económico relativamente autocentrado.
- Poder político capaz de planificar regionalmente con una perspectiva de desarrollo.
- Voluntad de impulsar un proceso de generación de una infraestructura que viabilice la posibilidad física de acceso al mercado de la mayor parte de la población (**ibid.**).

"En el caso del MERCOSUR -dicen los autores citados- es notorio que no existen ni la voluntad política de implementar modelos redistributivos que amplíen la capacidad de compra de los grandes sectores marginados de la población, ni de planificar por parte de las actuales conducciones económicas una estrategia de desarrollo autocentrado que priorice la preservación de la fuerza de trabajo y la defensa de los recursos naturales locales como base de instauración de un patrón de acumulación `regionalizado`.

Por el contrario, se expresa continuamente por los conductores del proceso, la firme voluntad de abrir las economías del sur `al mundo`, de fomentar políticas de exportación y de librar al `mercado` (es decir a las fuerzas transnacionales) el potencial planificador" (**ibid.**).

Los acuerdos con el FMI y la banca acreedora para la continuidad de las políticas recesivas que permiten el pago de la deuda externa, "confirman la continuidad de estrategias económicas que impiden en gran medida la posibilidad de usar los recursos propios para fomentar la inversión y ampliar el mercado" (**ibid.**).

Por último, se resalta lo que será la característica principal del MERCOSUR, donde;

"... la fuerza de trabajo y los recursos naturales locales no constituyen la base

para un desarrollo autónomo regional (como en cierto modo lo fueron para todos los intentos serios de integración en el mundo), sino que son la plataforma para la mejor reproducción económica de grandes grupos que operan en todo el mundo y cuyo eje se encuentra en los grandes centros industriales" (**ibid.**).

2.5 La perspectiva geopolítica

Considerado un aspecto muy importante de la integración como lo es el geopolítico, tenemos que;

"En términos geopolíticos, la integración regional conduce a la concertación y ampliación del crecimiento, permitiendo con el tiempo la gestación de una nueva potencia económica" (**Burguer: 1990**).

En el MERCOSUR, pensamos, esta no es la alternativa, y más bien lo es la opuesta; el crecimiento "hacia afuera", basado en el impulso a las exportaciones y el achicamiento del mercado interno.

Tampoco se busca gestar una nueva potencia económica al no existir al interior del acuerdo regional posturas firmes y similares en cuestiones tan importantes como transferencia de tecnología, renegociación de la deuda externa, defensa de los precios de las materias primas, subsidios a los productos similares de los países centrales, etc.

2.6 La perspectiva de una integración con desarrollo alternativo

Unir la integración a un modelo de desarrollo alternativo constituye un planteamiento no muy común, aunque hablar del MERCOSUR nos deba remitir necesariamente al tema del desarrollo, sobre todo considerando que el Paraguay es el más subdesarrollado entre los socios del acuerdo.

Con respecto a esta formulación, se señala (**Diez Canseco: 1992**) que;

"Las políticas económicas impuestas por el FMI-Banco Mundial, ya han demostrado su ineficacia para resolver el problema de la deuda y del desarrollo, y más bien su eficacia para producir más atraso y pobreza.

Por su parte, las políticas populistas han llevado hasta un extremo desequilibrado el antiguo modelo de desarrollo, generando crisis de balanza de pagos e hiperinflación y abriendo el camino a la aplicación de políticas de ajuste neoliberal.

Frente a ello es necesario levantar una propuesta política alternativa"⁵.

⁵ Esta propuesta fue presentada por el senador peruano Javier Diez Canseco, en el seminario-taller "Integración y Desarrollo Alternativo", el 29.02.92 en Lima Perú, en donde participaron dirigentes políticos, economistas y técnicos de diverso signo.

a. Política económica democrática y soberana

La misma se basa en el rechazo a las imposiciones foráneas, en defensa de la soberanía en la definición de la política económica y la participación de la sociedad en estos asuntos⁶.

La implementación de este tipo de integración acarreará "cambios sustanciales en el régimen político" de manera a permitir la participación ciudadana en la definición de las cuestiones políticas, la economía y la propia gestión estatal. Se deberá instrumentar nuevos mecanismos de democracia directa así como democratizar la información en función de este objetivo.

b. Planificación utilizando un mercado democratizado

La orientación central del desarrollo económico tiene que ser decidida por la sociedad en su conjunto y no por un pequeño grupo de tecnócratas de empresas privadas, por un centro burocrático o "la suma de decisiones individuales de un pequeño grupo de propietarios del capital".

La planificación del desarrollo tiene que "utilizar los mecanismos de mercado", pero incorporando a los sectores marginados por éste y utilizando mecanismos de regulación de mercado, coordinada y coherentemente con las decisiones de un plan estatal: reducir el peso

⁶ En relación a esto consideramos que la injerencia, o mejor, la intromisión directa del FMI en la elaboración del Presupuesto General de Gastos de la Nación constituye un atentado a los mismos principios de la democracia representativa.

En efecto, según la constitución actual (arts. 202, inc. 5 y 217) así como su predecesora (Constitución de 1967) la sanción del P.G.G.N. es y fue una atribución del Congreso; a pesar de esto, en el Paraguay y en la mayoría de los países latinoamericanos, este hecho está sujeto al criterio de los técnicos del "Fondo".

Pasemos a constatar este hecho:

"La importancia del presupuesto para los técnicos del FMI radica en que es 'elemento fundamental' para visualiza de qué manera el Estado gastará sus recursos, así como el grado de inversión del sector público", según Waldemar de Moraes, jefe de la misión técnica del FMI (Diario **Última Hora**, 4.09.91, pág. 11).

"Lamento que exista atraso en las conversaciones con el FMI por los plazos legales que se establecen en la elaboración del Presupuesto General de la Nación ya que hasta fines de setiembre las instituciones públicas tienen tiempo para presentar sus anteproyectos de gastos. Recién ahora se han iniciado los estudios pertinentes sobre la política fiscal con los expertos del FMI y se espera que para octubre, en una asamblea del FMI, a realizarse en Tailandia, se dialogará con las autoridades del organismo internacional" (Juan José Díaz Pérez, Ministro de Hacienda). (Diario **Noticias**, 19.09.91, pág. 16).

"El Dr. Waldemar de Moraes, residente del FMI en nuestro país, está evaluando en estos momentos la orientación del presupuesto estatal para el ejercicio 1992". A este respecto, el presidente del Banco Central del Paraguay, Dr. José Enrique Páez, expresa que el P.G.G. de la nación "va a ser el instrumento fundamental de la política económica del gobierno en el año próximo (...). Tan pronto termine esta revisión, las informaciones van a ir directamente a Washington que, si son favorables nos va a habilitar enseguida para ir al Club de París, dijo el Dr. Páez (...). ... Si este informe no es favorable tendremos que buscar otras estrategias". Finalmente, el mismo enfatiza que "el trabajo se está haciendo en el entendimiento de que vamos a conseguir un informe razonable del FMI, que nos permita hacer los planteamientos correspondientes en el menor plazo posible ante el Club de París. Esa es la situación real en este momento" (Diario **Noticias**, 6.09.91, pág. 11).

Los legisladores, desde el momento en que son elegidos por el voto popular, detentan una representación, ya que ha sido delegado en ellos lo que la constitución les atribuye como función irrenunciable. Estar supeditando la sanción del P.G.G.N. al criterio de técnicos de un organismo internacional constituye una afrenta a un poder del Estado, supuestamente soberano en sus decisiones.

Si las instituciones republicanas no cumplen sus funciones específicas como consecuencia de presiones exógenas mal se puede hablar que nuestros países sean soberanos.

económico y productivo de los monopolios, impulsar a los pequeños productores, la cogestión obrera y popular, así como resolver las contradicciones que "los gigantes de las finanzas, la industria y el comercio tienen entre sí".

c. Resolver la pobreza extrema y atender las necesidades básicas

La extrema pobreza que existe en Latinoamérica hace que sea prioritaria la atención de los millones de seres humanos que mueren de desnutrición o de enfermedades perfectamente prevenibles o curables, al tiempo que otros tantos superviven en forma infrahumana.

El propósito debe ser considerar en primer lugar las perentorias necesidades de las grandes mayorías, y "ordenar en función de ese criterio el conjunto de la economía (...)" (*ibid.*).

En contraposición a la coerción fondomonetarista, el gasto público debe modificarse y destinarse a las necesidades básicas de los sectores carenciados, antes que a los pagos indiscriminados de la deuda externa y los gastos militares.

d. Nuevo modelo de desarrollo basado en la potenciación de las fuerzas productivas internas

Se debe buscar imponer por sobre todas las cosas una "lógica propia de desarrollo", distinta a la sujeción a los mandamientos de los países centrales y los organismos financieros multilaterales, que llevan a "una desindustrialización y reprimarización de nuestras economías, con pequeños sectores dinámicos frente a mayores sectores marginalizados y empobrecidos".

Se debe imponer, como contraria a la organización y funcionamiento de las economías latinoamericanas en función de la economía mundial, "una lógica inversa: relacionarnos con el mercado mundial en función de nuestro modelo de desarrollo" (*ibid.*).

Por esto es necesario:

- Centrar el desarrollo en las fuerzas productivas internas, de manera integrada.
- Buscar un desarrollo tecnológico propio, "que requiere de una acción conjunta entre el Estado y los productores".
- Capacitar la fuerza laboral y modernizar las relaciones de trabajo.
- Desarrollar los servicios vinculados a la gestión empresarial.
- Priorizar la inversión interna de los capitales.

Se debe defender el desarrollo de la industria, pero no a través de la defensa de lo existente ya que es perentoria la modernización.

"Pero la destrucción de la industria por la imposibilidad de competir con los conglomerados imperialistas, o su reducción a ser partes subordinadas y ensambladas de estos conglomerados, no es modernización sino mayor dependencia" (*ibid.*).

e. Integración latinoamericana y tercermundista: En esta dirección, se debe adicionar a la liberación comercial (que por sí sola no genera riquezas ni flujos comerciales fuertes), una coordinación efectiva de las políticas macroeconómicas, la creación de una soberanía financiera, la creación de una moneda común -ya que actualmente el dolar no es sólo moneda común para el comercio, sino cada día más moneda paralela o substitutiva de las monedas nacionales- y reconocer las diferencias de desarrollo entre países, para dar preferencia al desarrollo de regiones atrasadas.

f. Negociación conjunta para un Nuevo Orden Internacional

La difícil correlación de fuerzas hace más urgente una actuación política conjunta de Latinoamérica.

Se deben democratizar los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, teniendo como primeros puntos en su ayuda la eliminación de los déficits norteamericanos y de la deuda externa. "La armonización de las políticas económicas entre los diversos países, en vez de priorizarse políticas de ajuste a los países pobres, deberá priorizarse la generación de un comercio justo, la defensa de criterios de equidad social y **el respeto a las constituciones nacionales, hoy pisoteadas por el FMI**" (*ibid.*).

Deben modificarse las pautas actuales en materia de inversión, tecnología, derechos de propiedad intelectual, medio ambiente, tarea evidentemente ardua e ímproba, que tiene su fundamental basamento en esa auténtica integración.

2.7 La perspectiva de los movimientos y organizaciones sociales y no gubernamentales

Organizaciones no gubernamentales, de trabajadores y movimientos sociales enumeran las "bases para una integración eficiente, democrática y viable"⁷.

- a. Aumentar la capacidad de respuesta autónoma y eficaz a las necesidades de los pueblos y de las economías de la región, a través de relaciones económicas y de cooperación socialmente justas y equitativas;
- b. Permitir la democratización, a nivel regional, del acceso a bienes y servicios, de las oportunidades de empleo, de la tecnología y de los beneficios del progreso económico;
- c. Facilitar el acceso de productos a los mercados de la región a precios más favorables para los consumidores;
- d. Fortalecer el poder de negociación de los países miembros en relación a agentes político-económicos externos;
- e. Contribuir a un diálogo de cultura, para la aproximación de pueblos que viven problemas comunes y para el desarrollo de una conciencia de comunidad humana que va más allá de los márgenes estrechos de las etnias y de las naciones.

Aquí se busca nuevamente la autosuficiencia, ("aumentar la capacidad de respuesta autónoma", "fortalecer el poder de negociación de los países miembros"), la democratización de los mercados para la equiparación de las desigualdades económicas, así como integrar a los pueblos desde el punto de vista cultural forjando "una nueva conciencia de comunidad humana", que anteponga estos propósitos a cualquier consideración de carácter étnico, social y cultural.

2.8 La integración desde una perspectiva global

Una encuesta (**Aquino et al:** 1990) realizada en la Argentina con el objeto de conocer la opinión de dirigentes de ese país, reveló que:

"El enfoque de la integración latinoamericana como problemática económica o comercial fundamental ha sido superado por la concepción de propuestas globales y no fragmentarias; éstas incluyen y analizan la articulación de procesos políticos, sociales, culturales, científicos, educativos y legales".

Esta concepción bastante ambiciosa de la integración, se acerca bastante a lo que

⁷ Bajo los auspicios de la Municipalidad de Porto Alegre y la CUT del Estado de Río Grande do Sul (Brasil), se reunieron en aquella ciudad entre los días 11 y 13 de diciembre de 1991, organizaciones sindicales, sociales y no gubernamentales de Uruguay, Paraguay, Chile, Brasil, Argentina y México con el objeto de discutir sobre el MERCOSUR y otros acuerdos regionales actualmente en proceso de creación en América Latina. Resultado de ese encuentro, fue la **Declaración de Porto Alegre**. "Por un movimiento por la Integración de los Pueblos del Cono Sur de América Latina". Por Paraguay asistieron y suscribieron el documento, BASE-IS, FONDAD-Paraguay y SINOMA (Sindicato de Obreros Metalúrgicos del Paraguay).

pensamos debería ser la misma, por oposición a la tradicional reducción a los aspectos comerciales y económicos que ha marcado las experiencias latinoamericanas.

Un aspecto tan importante como lo es el cultural, está ligado a las comunicaciones, donde se deben intentar mayores avances con el propósito de salvar las grandes distancias -aunque parezca contradictorio- que separan a nuestros pueblos.

A este respecto se señala (**Pasquali: 1990**) que;

"No hay que ser grandes expertos en Ciencias Sociales para constatar:

- a) Que la integración dista años luz de ser el **Desideratum** de las colectividades latinoamericanas;
- b) Que nuestros niveles de incomunicación son por esencia desintegradores;
- c) Que nadie está preparando culturalmente a Latinoamérica a ser una verdadera comunidad;
- d) Que la escuela y los medios (de comunicación) de la región han actuado al margen o en contra de ese proceso".

En forma complementaria a este análisis, (**Marques de Melo: 1990**) fundamenta la importancia de las comunicaciones en la ardua tarea de defender intereses de una región que desea integrarse:

"A los líderes nacionales les falta la convicción de que la causa de la integración latinoamericana y el enfrentamiento político de las naciones hegemónicas debe ser conducido con el apoyo popular de los medios de comunicación y la participación de la sociedad civil".

El rol que debe cumplir la comunicación es imprescindible en ese acercamiento que mencionábamos más atrás, porque;

"Sin este aporte, la integración seguirá siendo una entelequia de tecnócratas y políticos, sin raíces emocionales y racionales en el alma de los latinoamericanos. El necesario **calor de pueblo** no se lo darán a nuestra integración ni los más poderosos ensayos económicos, ni los discursos de los políticos, sino los dos canales por donde transita hoy la parte preponderante de la cultura no escolarizada: la Radio y la Televisión" (**Pasquali: 1990**).

Pero, se debe tener en cuenta que,

"Cuando se habla de integración por Radio y Televisión no debe seguramente pensarse ni en la necesidad de **cuñas** integracionistas de difusión continental, ni en que se nos propine más folklore, paisajes o ceremonias oficiales. La integración necesita poner en pantalla a diario los problemas reales y cotidianos de nuestro gran vecindario, hacernos respirar el aire cultural, económico y político de los países, sin presentaciones oficiales ampulosas o maquillajes" (**ibid.**).

Un consultor de las Naciones Unidas en temas de Educación y Comunicación, el paraguayo Juan Díaz Bordenave, señala que el aporte de los medios de comunicación debe ser

el de proporcionar información "veraz y oportuna", pero el desafío de los mismos debe ser el de construir una "cultura de la comunicación (...), apoyando en cada país a los diversos sectores de la sociedad interesados en los distintos aspectos de la integración" (**Díaz Bordenave**: 1991).

2.9 La perspectiva estructural-procesual

El estudio y análisis de la Integración no debe centrarse únicamente en los factores estructurales de carácter económico y político de cada país

Este planteo (**Hirst**: 1991), señala la necesidad de considerar que lo atinente a lo estructural es importante, pero que no deben soslayarse otros tipos de factores a los que se podrían denominar "procesuales", "los que en conjunto con los estructurales determinan el avance del proceso de integración" (**ibid.**).

Entre los primeros factores, se incluyen las asimetrías entre las economías de los respectivos países; el bajo volumen de comercio recíproco; el carácter conflictivo de diversos temas comerciales; así como la hipótesis de un eventual conflicto militar.

Entre los segundos, la convergencia de agendas de política exterior; **la voluntad política favorable a la Integración**; la revisión de las políticas de comercio bilateral y las condiciones favorables para la proyección económica subregional; la existencia de cuadros técnicos preparados y sensibilizados para la **cooperación** y la integración, así como de intereses sectoriales favorables a la integración y; la pérdida de importancia de la hipótesis de conflicto militar. De acuerdo con la autora, este segundo tipo de factores imprimen mayor dinamismo al proceso de integración, "modificando de manera variable las restricciones de carácter más estructural" (**ibid.**).

Consideramos muy acertada e importante esta distinción realizada, pues es coincidente con nuestro criterio de que ciertos elementos como la **voluntad política verdadera** pueden dar la dirección necesaria al proceso integrador y contribuir a eliminar la problemática estructural que arrastran países subdesarrollados como los que forman parte del MERCOSUR.

2.10 Principios Institucionales, Políticos y Sociales de la Integración

La integración entre países en función a objetivos ambiciosos y de largo plazo -cosa muy diferente a una integración en donde priman los intereses meramente sectoriales y la visión cortoplacista-, debe sustentarse en principios que deben ser el basamento ineludible de todo proyecto serio.

Estos principios podemos dividirlos en: a) institucionales, b) políticos, c) sociales (Ferreira y Ramos: 1991).

a. Principios Institucionales

i. Superioridad de las instituciones y del derecho comunitario

Es incuestionable el hecho de que si varios países desean conformar un espacio regional integrado, deben construir una institucionalidad supranacional y someterse a ella. Esto ya fué referido más atrás, pero no obstante cabe resaltar que, la creación de instituciones y de un derecho que regule determinados aspectos de la vida comunitaria implica una sujeción irrestricta a esas instituciones y un respeto a esa legalidad.

Cimentar y modelar estas estructuras institucionales y legales es un proceso lento y arduo en el que debe primar el consenso y el respeto a los intereses de cada país.

El perfeccionamiento de las instituciones requerirá de continuas negociaciones y de constantes adecuaciones para responder a las necesidades emergentes.

ii. Independencia de las Instituciones

La operatividad de las instituciones y su eficacia estará dada por el grado de independencia de las mismas en relación a los estados miembros y a los grupos de presión económicos que actúen en el espacio integrado.

Este hecho es necesario destacar, pues en el caso paraguayo, es fácil de percibir como históricamente han demostrado sus gobiernos una nula capacidad negociadora a la hora de defender intereses nacionales.

El caso del Tratado de Itaipú es el ejemplo más acabado de esto; calificado por algunos como "el tratado más colonialista de la historia"; subordina al Paraguay a una posición de segundo rango en el manejo y aprovechamiento de la represa hidroeléctrica.

Esta situación no ha variado con el gobierno de transición que se muestra remiso a modificar las cláusulas groseramente favorables al Brasil.

La integración no debe convertirse en una nueva oportunidad para que países de mayor tamaño y potencial, de nuevo se aprovechen de sus vecinos más débiles.

Esta independencia a la que nos estamos refiriendo se logrará estableciendo un cuidadoso y justo mecanismo para el nombramiento de los miembros de las instituciones

comunitarias, así como dotando a las mismas, de autosuficiencia financiera, de tal manera a impedir su manipulación en función a cualquier interés extraño a los fines de la comunidad.

iii. **Igualdad entre Estados**

Se debe buscar una fórmula similar a la implementada en la C.E.E. en donde se intentó con cierto éxito que todos los Estados tengan un peso similar a la hora de la toma de decisiones.

Esto, evidentemente no es muy fácil, sobre todo considerando lo anteriormente expuesto: una tradición por la cual los países más pequeños del Cono Sur están subordinados a los más grandes.

b. **Principios políticos**

i. **Estado de Derecho**

Sobre la necesidad de un Estado de Derecho ya se hizo mención cuando se hablaba de que el mismo constituye un paso previo a una integración en donde los países ceden una parte de su soberanía en aras de una profundización de aquella.

El sometimiento en igualdad de condiciones, de gobernantes y gobernados al ordenamiento legal, es algo aún muy distante en países como el Paraguay y sus vecinos, por su larga tradición autoritaria.

ii. **Respeto de los Derechos Humanos**

El reconocimiento y respeto de los derechos humanos, incluso aquellos de carácter social y económico, es una obligación de los Estados, sobre todo teniendo en cuenta la importancia de la organización sindical en vías de la protección del trabajo.

Los procesos de integración requieren de un sector laboral fuerte y organizado que permita una participación efectiva de los mismos en defensa de sus intereses. El bajo nivel de sindicalización existente en el Paraguay se deriva de la escasa protección que brinda el Estado al sector más débil de la relación laboral. Ese hecho se evidenció cuando con posterioridad a la caída de la dictadura militar empezaron a emerger sindicatos, lo que a su vez produjo una despiadada e impune ola de despidos de dirigentes sindicales. Los gobiernos deben ser concientes de que deben proporcionar a la masa laboral los mecanismos y las herramientas necesarias a los efectos de ejercer sus derechos fundamentales.

c. Principios sociales

i. Solidaridad

La integración "competitiva" decretada en el Tratado de Asunción dista mucho de tener como principio la solidaridad.

Desde el momento en que los 4 países liberan su comercio y abren sus fronteras sin considerarse las diferencias marcadas entre unos y otros, surge la lógica posibilidad de que los países y regiones con mayor desarrollo obtengan ventajas respecto de sus pares menos desarrollados.

Esto ya se ha desarrollado en el apartado 2.2, en donde se afirma la necesidad de una "homogeneización" del espacio a integrarse, cosa sólo posible mediante la solidaridad concretizada principalmente a través de la ayuda financiera.

ii. Cooperación

La cooperación debe darse en todos los ámbitos: cultural, económico, científico, comercial, tecnológico, educativo, etc.

La misma es inviable si se priorizan objetivos ajenos a los propios de los países miembros del acuerdo. Creemos que la cooperación, junto con la solidaridad son los ejes fundamentales de una auténtica integración.

iii. Respeto y confianza mutuos

Este aspecto ya fue indirectamente abordado cuando se habló del rango subalterno que ocupa por ejemplo, el Paraguay con respecto al Brasil en el relacionamiento entre los países. Esto se verifica en diversos aspectos: deforestación masiva de bosques paraguayos para producir madera con destino a ese país; penetración agresiva de la frontera por parte de colonos brasileños, la cuestión de Itaipú, en donde se debe agregar lo relativo al manejo de la represa, el escandaloso atraso en el pago de royaltíes por la utilización de la energía eléctrica mientras el Paraguay canceló al contado la totalidad de la deuda externa con dicho país, adelantándose incluso en el cronograma establecido para el finiquito de dichas obligaciones financieras, etc.

No podría existir confianza cuando una parte es constantemente víctima de abusos por parte de la otra.

Aquí es donde se deben hacer sustanciales progresos para "democratizar" la relación del Paraguay con el Brasil y también la Argentina, que tiene en su haber las constantes trabas a la entrada de productos paraguayos y el hostigamiento a los buques de bandera nacional que necesariamente deben cruzar territorio argentino para llegar al mar.

iv. **Subordinación de lo económico a lo social**

El objetivo último y el verdadero sentido de la integración debe ser que los miembros de las sociedades a integrarse se realicen más plenamente y lleven una vida digna y decorosa. Para que esto sea posible los Estados tienen la obligación moral de buscar los medios para que sea posible satisfacer y proveer las necesidades básicas de la población, sobre todo considerando que en América Latina -el Cono Sur no es una excepción- existe un grado excepcionalmente elevado de desigualdad en la distribución del ingreso.

Para lograr esto, evidentemente se exigen aumentos enormes de la producción de bienes y servicios, lo cual será imposible con las actuales políticas económicas predominantes en los países del área, en donde se da más importancia a los indicadores macroeconómicos que al bienestar de la población.

Anteponer lo social requerirá de una participación de los segmentos de la sociedad menos favorecidos, de manera a lograr esos insoslayables objetivos a que nos estamos refiriendo, y que por cierto estén muy lejos de ser plenamente reconocidos en nuestras sociedades.

3. A modo de conclusión

La integración es y será una utopía en las condiciones actuales.

El convencimiento que parecen tener tanto la clase política como la clase empresarial de que la apertura de fronteras y el incremento del comercio concretarán la Integración y mejorarán los niveles de vida es francamente preocupante.

Una demostración de esto es que en 1991 el intercambio comercial brasileño en el ámbito del MERCOSUR ha variado pasando de ser deficitario en un billón de US\$ al año a superavitario, sin que eso atenúe en nada la peor crisis económica que vive el Brasil en toda su historia.

Esos principios que deberían sustentar todo proyecto integracionista así como la necesaria voluntad política para ponerlas en práctica están a nuestro criterio ausentes hasta ahora en el MERCOSUR.

La "integración social" que debe ir paralela a la integración económica no se vislumbra creando justificado temor en los sectores que quedarán inermes como consecuencia de los reacomodos en la economía y en la producción que habían de producirse si MERCOSUR se concreta.

Por lo que observamos en el Cono Sur creemos que la integración "dista años luz de ser el desideratum" de quienes habitan por estos lares.

Identificarnos a nosotros mismos y a través de eso, nuestros problemas, requiere de un acercamiento franco y sincero, que no se logrará con la lógica de la supervivencia del "más fuerte" o del "más eficiente".

Creemos haber dado ejemplos claros de que no se obra de esa manera en otras latitudes donde se busca la integración.

Creemos que la integración es una empresa conjunta entre países, los cuales a través de la articulación de una cooperación y una complementación efectiva y solidaria buscan construir un espacio regional políticamente independiente, autosostenido y homogéneo.

Creemos finalmente, que mediante una integración de estas características nuestros pueblos se encaminarán hacia una sociedad más igualitaria que no tolere la pobreza y todos los males sociales que ella acarrea.

Bibliografía

1. ACOSTA, Alberto (1990). "¿Hacia dónde va la integración?". **Chasqui** No. 36, pp. 80-83, citado por Díaz Bordenave, Juan (1991).
2. AQUINO, M; SANTINI, S.; GRUNAWER, M.; MARTINEZ, E. (1990). "Dirigentes argentinos opinan". **Chasqui** No. 36. En Díaz Bordenave (1991).
3. BARRE, Raymond (1991). **O Estado de Sao Paulo**. Sao Paulo. 15 de Febrero de 1991. Citado por Schilling, Paulo (1992).
4. BARRETO, Sebastián (1991). **Jornal do Brasil**. 1o. de diciembre. Tomado de Schilling (1992).
5. BARROS CHARLIN, Raimundo (1991). "Algunas consideraciones sobre el momento actual de la integración regional". Montevideo. **Cuadernos del CLAEH** No. 57. 2a. Serie. Año 16. Setiembre.
6. BASSOLS, Raimundo (1992). Entrevista concedida a la Revista Dominical del Diario **HOY**. Asunción, 7 de julio.
7. BURGUER, Ary (1990). "Integracao regional, porque e para que". Seitenfus, V.M.P. y De Boni, L.A. (coordinadores). **Temas de integracao latinoamericana**. Porto Alegre, Centro Brasileiro de Documentacao de Estudos Da Bacia do Prata (CEDEP). Editora da Universidade do Rio Grande do Sul, pp. 251-256, citado por Díaz Bordenave, Juan (1991).
8. CAT, Carlos (1991). En Ferreira, M.C. y Ramos Olivera.
9. CECCHINI, Paolo (1992). Entrevista concedida al "Suplemento Económico", Diario **ABC Color**, 2 de Agosto de 1992.
10. Centro Cooperativista Uruguayo (1991). **MERCOSUR**. Montevideo, Serie Aportes.
11. DALLANEGRA, Luis; SOSA, A. (1991) citados por Haberkorn (1991).
12. DECLARACION DE PORTO ALEGRE. "Por un movimiento por la Integración de los Pueblos del Cono Sur de América Latina". Diciembre 1991. Porto Alegre.
13. DIAZ BORDENAVE, Juan (1991). "El desafío de la Comunicación frente al MERCOSUR". En **La Comunicación y el desafío del MERCOSUR**. Asunción, FIAP, KONRAD ADENAUER.
14. DIEZ CANSECO, Javier (1992). "América Latina: Integración y Desarrollo Alternativo". Quito. En; **Agencia Latinoamericana de Información (ALAI)** No. 149. Marzo.
15. FERREIRA, María Carmen; RAMOS OLIVERA, J. (1991). **MERCOSUR. Enfoque**

laboral. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

16. FRANCO VIEDMA, Pablo (1991). "Paraguay ante el Mercosur". Asunción. Diario **HOY**. 22 de Setiembre. pág. 18.
17. HABERKORN, Leonardo (1991). "Las fronteras del Problema", en **Teorema**. Montevideo. Año 1, No. 2, Agosto.
18. HIRST, Mónica (1992). "El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración". Santiago. **Revista de la CEPAL** No. 46. Abril.
19. HOPENHAYN, Martin (1990). "Esbozo de un incendio ligeramente refrigerado". **David y Goliath**. Revista del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Número 56. Abril. Buenos Aires.
20. MARQUES DE MELO, José (1990). "Investigación y Cultura". **Chasqui** No. 36. En Díaz Bordenave (1991).
21. MOREIRA SUCE, María Beatriz (1990). "A educacao na integracao latinoamericana", in Seitenfus et al, (ver referencia No. 7), citado por Díaz Bordenave, Juan (1991).
22. PASQUALI, Antonio (1990). **La comunicación cercenada: el caso Venezuela**. Caracas. Monte Avilés Editores. En Díaz Bordenave (1991).
23. PERRAUX, F. (1992). Citado en "¿Integración para el desarrollo o desarrollo para la integración o desintegración con subdesarrollo?". Cáceres et. al., tomado a su vez de Quartino et al (1992).
24. PUIG, Xavier (1991). Entrevista concedida a **Notas del CLAEH** No. 64. Montevideo, Setiembre.
25. QUARTINO, Jorge; ARCE, G.; ROCA, José; TAJAM, Héctor (1992). **SUR MERCOSUR Y DESPUES**. Montevideo. Tupac Amaruc Editorial.
26. SANGUINETTI, Carlos (1991), en entrevista concedida a **Teorema**. Montevideo. Año 1 No. 2. Agosto.
27. SCHILLING, Paulo (1992). **MERCOSUL. Integracao de Dominacao?**. Sao Paulo. CEDI. Série Dívida Externa.
28. Tratado de Asunción (1991). Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay. Asunción, 26 de marzo.
29. ZINMERLING, Ruth (1991). Citado por Haberkon, Leonardo (1991).