

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies

Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Ramiro Xavier Vera-Fluixá

**Principios de Integración  
Regional en América Latina  
y su análisis comparativo  
con la Unión Europea**

**Discussion Paper**

C 73

2000

Lic. Ramiro X. Vera-Fluixá, nacido en 1967, cursó la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador en Buenos Aires. Posteriormente asumió como profesor titular la cátedra de “Historia de las Relaciones Internacionales” en la Universidad de Congreso en la ciudad de Mendoza, Argentina. Materias del doctorado en las Universidades de Munich y Friburgo i.B. Desde 1997 es *Junior Fellow* en el *Zentrum für Europäische Integrationsforschung* (*Centro de Investigación de la Integración Europea*), donde lleva a cabo una tesis doctoral sobre la problemática del proceso de descentralización en España en el contexto de la integración europea.

Áreas de investigación: Procesos de integración en América Latina y Europa; regionalismo y federalismo; aspectos políticos de la globalización.

Ramiro Xavier Vera-Fluixá

## Principios de Integración Regional en América Latina y su análisis comparativo con la Unión Europea

Al igual que los lazos comunes existentes en la historia de América Latina y Europa<sup>1</sup>, es posible observar lazos comunes, nexos, influencias y determinantes mutuos en la evolución misma de ambos procesos de integración regional, de sus principios y mecanismos.

En efecto, si fuese tan fácil representar el fenómeno de la integración regional a través de una línea, las líneas de la integración de Europa y de América Latina atestiguarían, inclusive desde sus comienzos, un constante entrecruzamiento de características comunes, intervalos de influencias mutuas, seguidos continuamente de alejamientos y desviaciones, del correr paralelo, para volver a confluir en un nuevo punto de encuentro.

1 *Las características históricas y culturales comunes entre ambas regiones surgen, como es sabido, a partir de dos hechos principales: por un lado, de la amplia colonización española y portuguesa –en boca de Octavio Paz: “colonización inclusiva” comparada con la colonización de América del Norte–, y por otro, de las corrientes inmigratorias europeas de gran magnitud desde la colonización, y de modo especial en los siglos XIX y XX.*

*Considerando Uruguay y Argentina, dos de los países con los índices más altos de inmigración europea, se observa entre 1830 y 1930 el ingreso de 10 millones de inmigrantes europeos. Véase la publicación conjunta de Elena de Luis Romero (Universidad Complutense de Madrid, España) y Luis F. Agramunt (Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina) en el marco del Programa Intercampus: De Luis Romero, Elena y Agramunt, Luis F., "Mercosur – Aproximación hacia la Integración con la Unión Europea", Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1996, p. 83.*

De tal modo, no es casual que los primeros idearios de integración continental de América Latina a principios del siglo XIX surjan como reacción a la posibilidad única dada por el debilitamiento de la península ibérica y sus potencias colonizadoras; o que el Panamericanismo de fines del siglo XIX y comienzos de siglo XX reaccione como garantía hemisférica ante los sucesos políticos europeos; o, mucho más tarde ya, que el proceso de integración europea, sus estructuras institucionales y ordenamientos jurídicos constituyan modelos alternativos de organización regional en América Latina (Parlamento Andino y Parlamento Europeo, por ej.).

Acción en Europa y reacción en América Latina son así dos fenómenos continuamente constatables – como así también las características comunes que surgen de dicha influencia.

No obstante, la distinta evolución política de ambas regiones – considerando inicialmente la ola independentista en Latinoamérica, o más tarde, las Guerras Mundiales en Europa– y las características geográfico-culturales propias de cada continente, marcan claras diferencias en cuanto a las circunstancias, situación política, instrumentos y mecanismos disponibles para la integración regional.

Tal quantum de similitudes y diferencias permite iniciar el presente análisis comparativo. El mismo persigue, por una parte, paralelizar circunstancias, premisas, modelos, y mecanismos de integración regional en Europa Occidental y América Latina, viéndose obligado por otra, a hacer referencia constante al rol cumplido por la cercana relación e influencia existentes entre ambos continentes. Cabe aclarar que, en este caso, comparación no significa necesariamente valorización o jerarquización.

Por ello, a un primer análisis comparativo de ambas ‘líneas históricas de integración’ (presentación esquemática de los procesos de integración del siglo XIX y XX), le sigue un análisis específico de uno de los puntos actuales de encuentro de ambas líneas: la década del noventa, y, en este caso, el proceso actual de integración del Mercado Común del Sur (Mercosur) en relación a la Unión Europea.

La elección del proceso de integración del Mercosur no es casual: El 15 de diciembre de 1995 los cuatro países miembros del Mercosur y los representantes de la Unión Europea firmaron el primer acuerdo de asociación interregional existente entre dos uniones aduaneras, el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación –quizá uno de los puntos de confluencia más promisorios entre los procesos de integración de Europa y América Latina.

En él confluyen, por lo tanto, no sólo las características histórica y culturalmente comunes a ambos continentes, sino también aquellas características positivas dadas por la estructura mundial actual, caracterizada por la ausencia de la bipolaridad ideológica y, a cambio de ello, por la importancia global que han adquirido los procesos de integración regional – y, en este sentido, en lo que atañe a la relación entre los mismos, por el así llamado “regionalismo abierto“.

## **Primera Parte: Integración Regional en América Latina e Influencia Europea**

El desarrollo de los procesos de integración regional en la América Latina independiente se inicia a partir de principios del siglo XIX y configura, de manera muy esquemática, tres grandes etapas:

- a. Etapa Latinoamericana
- b. Etapa Panamericana
- c. Etapa Interamericana

a. Etapa Latinoamericana (1826-1880)

El comienzo de dicha etapa puede establecerse con la realización del Congreso de Panamá de 1826. Base previa fundamental de dicho congreso la constituyen los procesos de conformación de casi todos los Estados latinoamericanos en los primeros veinte años del siglo XIX –procesos llevados a cabo, en su mayoría, a través de innumerables campañas liberadoras ante las potencias colonizadoras de España y Portugal.

Tanto las características culturales, políticas y sociales comunes en toda América Latina, como asimismo la misma situación de construcción gradual de Estados con ordenamiento jurídico propio, propiciaban la realización de un marco de cooperación e integración de los pueblos latinoamericanos, acorde en primera instancia al ideario de Simón Bolívar. Dichas ideas fueron expresadas a través de distintos congresos latinoamericanos (1826: Panamá; 1847: Lima; 1856: Bogotá y 1864: Lima), quienes firmaron, ya en el primer congreso, el Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua de los pueblos latinoamericanos.

No solamente las circunstancias favorables para la independencia, sino también la visión de una cooperación en bloque están ligadas netamente al Viejo Continente.

La invasión napoleónica a la Península Ibérica había dado el golpe favorable para debilitar a las potencias colonizadoras de España y Portugal, situación aprovechada para la independización política del Nuevo Mun-

do. La misma campaña militar napoleónica, vivida de cerca inclusive por los posteriores libertadores de América Latina, hizo las veces de ‘modelo’ para la lucha contra España y Portugal llevada a cabo en suelo latinoamericano<sup>2</sup>. Por otro lado, posterior a la caída de Napoleón, la celebración del Congreso de Viena, alianza internacional defensora del principio monárquico, conformaba la figura de cooperación política internacional paralela a la concepción de una confederación perpetua latinoamericana.<sup>3</sup>

No obstante, hacia fines del siglo XIX, las diferencias entre los nuevos Estados de América Latina y la falta de una implementación consecuente de los principios de confederación e unión latinoamericana, condujeron al fracaso de la misma.

#### b. Etapa Panamericana (1889-1930)

La concepción de cooperación hemisférica es retomada en esta nueva etapa por los Estados Unidos, tras haber concluido la Guerra de Secesión

- 2 Véase Spadolini, Giovanni: “Rivoluzione Francese, Risorgimento Italiano e Riscatto Sud-Americano: Simon Bolivar”, *conferencia pronunciada en la Universidad Central de Venezuela el 3/2/1989, Centro Studi Nuova Ricerca, Roma, 1989.*  
*Vale aplicar la mayoría de las conclusiones aquí obtenidas tanto para las ideas políticas y campañas libertadoras de Simón Bolívar como también para las de otras personalidades históricas latinoamericanas como José de San Martín (Argentina), Bernardo O’Higgins (Chile), José Artigas (Uruguay), Francisco de Miranda (Venezuela), etc.*
- 3 *Una de las bases del ideario bolivariano la constituye su célebre carta del 6/9/1815, escrita durante su exilio en Jamaica, donde describe a Hispanoamérica como a un “mundo aparte”, “un pequeño género humano”. Véase: Bessa, Carlos: “Portugal, Espanha e Américas. Um projecto de Confederação de Silvestre Pinheiro Ferreira no Tempo de Bolívar”, en: “Factores de Diferenciación e Instancias Integradoras en la Experiencia del Mundo Iberoamericano”, II Congreso de Academias Iberoamericanas de la Historia, Madrid, 1992, pág. 119-134.*

y haber logrado así su unificación política interna. De tal modo, las nuevas premisas de la así llamada Etapa Panamericana reconocen dos vertientes esenciales: la doctrina Monroe de 1823, y las propuestas de comercio, estabilidad y seguridad hemisféricas representadas por el Ministro de Relaciones Exteriores norteamericano, James Blaine, en la I Conferencia Interamericana, realizada en Washington en 1889.

La doctrina Monroe conforma el principio, bajo el cual se ampara la seguridad hemisférica nuevamente como reacción ante el peligro de las potencias europeas imperialistas de fines de siglo XIX.

No obstante, esta reacción ante Europa no ocultaba sino una disparidad de intereses y actitudes entre América Latina y los Estados Unidos: mientras que los Estados Unidos perseguían el claro deseo de estabilidad continental según su propia interpretación, además del interés de consolidar un mercado económico en el hemisferio donde comerciar sus productos, las naciones latinoamericanas ponían el acento sobre la seguridad continental tanto ante las naciones imperialistas, como asimismo ante la intención de intervención de los Estados Unidos en las cuestiones políticas internas de América Latina.

Tal intención quedó demostrada en las intervenciones de Cuba (1901), Haití (1915-1934) y la República Dominicana (1912 y 1916-1924) llevadas a cabo por la denominada “Big Stick Policy“ del Presidente Theodore Roosevelt, como así también por la actitud de intervención de Taft y Wilson en favor del monopolio de la “United Fruit Company”.

Esta actitud no fue satisfactoria para la cooperación hemisférica esperada por Latinoamérica, que debió asumir una postura defensiva a través de



principios como la Doctrina Calvo (1868) o la Doctrina Drago (1902).<sup>4</sup> De igual manera es de entender la decisión de varios países latinoamericanos de ingresar a la Liga de la Naciones, en contraposición a la postura de los Estados Unidos.

c. Etapa Interamericana: (1948-1982<sup>5</sup>)

Los acontecimientos anteriores y la crisis económica mundial de 1930 llevaron a un replanteamiento de la política de EEUU ante Latinoamérica. Si bien mantuvo, por un lado, la postura proteccionista en lo económico, por otro lado se distanció de las intervenciones militares hasta entonces practicadas. La denominada “Good Neighbour Policy” de Franklin Roosevelt reconoció así la soberanía de Cuba (1934), fomentó el comercio con América Latina a través de la introducción del Banco de Exportaciones e Importaciones, y aceptó la estatización de compañías petroleras mexicanas –en anteriores circunstancias, causa de intervención externa. Por otro lado, dicha actitud significó, naturalmente, la intención de un mayor control y hegemonía del comercio estadounidense sobre el mercado latinoamericano.

- 4 *Las mismas confrontaban el principio legitimizador utilizado por los Estados Unidos para realizar las intervenciones e invasiones en los Estados latinoamericanos, a saber la estabilidad y seguridad de los ciudadanos estadounidenses residentes en el exterior. El argumento latinoamericano promulgaba que los mismos debían atenerse, como residentes dentro de otro sistema jurídico, a las normas vigentes del país de residencia, el cual prevía de todos modos la estabilidad interna para todo los ciudadanos.*
- 5 *Con estrictos fines analíticos, el presente trabajo toma el conflicto de las Islas Malvinas/Falkland Islands de abril de 1982, para algunos autores punto cúlmine de las desavenencias y no-funcionamiento del sistema interamericano, como fin de la etapa interamericana. (Ver Hertrampf, Stefan: “Panamerikanismus, Interamerikanisches System und die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)”, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Johannes Gutenberg, Mainz, 1994). Se reconoce sin embargo la sobreexistencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) como así también su urgente necesidad de reforma.*

Al acercamiento positivo entre EEUU y América Latina se suma la influencia ejercida por los acontecimientos en el continente europeo: La etapa de posguerra deja en claro la necesidad de conformar un sistema de seguridad y cooperación mutuos garantes de la paz en el continente. Pautinamente, se implementan en Europa los conceptos de cooperación internacional, en primer lugar, alrededor de recursos naturales comunes (Tratado de la CECA de 1951, París), adhiriendo más tarde las estructuras de la Comunidad Económica Europea y del Euratom (Tratado de Roma de 1957).

Tales valores fueron los mismos que impregnaron la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948. De igual modo que la integración europea, tres Tratados conforman los pilares de la OEA: el Acta de Chapultepec de 1945, el Tratado de Río de 1947 y el Tratado de Bogotá de 1948.

Los tres documentos en conjunto constituyen la base del denominado Sistema Interamericano. Cabe aquí describir brevemente el contenido y los objetivos de los mismos, ya que su cumplimiento (o no-cumplimiento) definirá constantemente las características esenciales de la Etapa Interamericana:

En el Acta de Chapultepec declaraban los Estados signatarios, por un lado, su disposición a la creación de una organización intergubernamental para todo el hemisferio. Esta debería disponer, según la postura latinoamericana, de un status especial dentro de una organización mundial (ONU), cuya creación ya se debatía en aquel entonces en Dumbarton Oaks (1944). Ya que América Latina no estaba representada en Dumbarton Oaks, se pretendía al menos evitar una subordinación extrema de la organización hemisférica a la mundial. Por otro lado, la Conferencia de Chapultepec asentó también el requerimiento latinoamericano de ayuda económica por parte de los Estados Unidos, lo que no fue satisfecho de-

bido, entre otras razones, al compromiso económico norteamericano ante la Europa de post-guerra.

En el Tratado de Río de 1947 se trazaban nítidamente las líneas ideológicas de un sistema de alianza democrática en el hemisferio contra cualquier tipo de infiltración del comunismo. Así se introdujo por medio de los art. 3 y 6 los principios de responsabilidad colectiva. Una amenaza no militar podía inclusive justificar la intervención del resto de los países miembros del sistema. Este base de derecho internacional fue utilizada como modelo para la OTAN, creada unos meses más tarde.<sup>6</sup> Ambos tratados formaban parte de la “Containment Policy” de los EEUU.

El Pacto de Bogotá y la Carta de la OEA de 1948 establecían los principios del Sistema Interamericano: igualdad de Estados, No-Intervención, seguridad colectiva, reconocimiento de la democracia representativa y de los derechos humanos, solución pacífica de conflictos y cooperación económica y desarrollo.

Un balance del sistema interamericano de seguridad y cooperación hemisférica señala los siguientes resultados:

- Primeramente se observa un desequilibrio en la ponderación y logro de los objetivos del Tratado de Bogotá: a lo largo de su historia, el Sistema Interamericano concentra su atención predominantemente sobre el objetivo de seguridad hemisférica, antes que sobre el de cooperación económica y desarrollo. El continente no fue interpretado como una zona latente de intensificación comercial y económica, sino como un espacio prohibido a la amenaza de la influencia comunista. Una excepción a dicha característica lo constituyó la acción “Alianza para el Progreso”, lanzada en 1961 por el presidente John F. Kennedy como respuesta a la ini-

6 Véase *Hertrampf, Stefan*: “Panamerikanismus, Interamerikanisches System und die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)”, *Universidad Johannes Gutenberg, Mainz, 1994, pág. 15-16.*

ciativa del presidente brasileño Kubitschek ('Operación Panamericana').<sup>7</sup> Diferentes razones, no obstante, no permitieron continuar esta iniciativa.

En el caso europeo, seguridad continental y desarrollo económico fueron asumidos por diferentes organizaciones (OTAN y CEE), la intensificación del proceso de integración regional llevada a cabo por una de ellas no fue obstaculizada por la otra. El Sistema Interamericano de la OEA abarcó ambos objetivos, y la implementación extrema de uno de ellos descuidó el desarrollo del otro.

- Debido a este desequilibrio se cristalizó una neta diferenciación (y jerarquización) entre dos actores dentro del sistema interamericano: por un lado el bloque de países latinoamericanos, que asentó sus expectativas sobre la cooperación económica y el desarrollo, y por otro lado los Estados Unidos, que persiguieron en primera instancia contrarrestar la influencia comunista en el hemisferio.
- A diferencia de Europa, donde la cooperación intergubernamental e integración económica fue aplicada en aras de un equilibrio de poder interno, como instrumento para evitar la supremacía de un Estado sobre el resto, y como garante de la paz en el continente, el sistema interamericano acusó desde un primer momento la supremacía de un actor, quien justificó su actitud defensiva ante el comunismo y legitimizó así las intervenciones en Estados latinoamericanos remitiéndose a los principios de 'seguridad hemisférica' de la organización. De tal modo se sucedieron intervenciones militares como en Guatemala (1954), República Dominicana (1965), Granada (1983), etc. —en casi todas estas ocasiones, sin consentimiento de la OEA. Ello cuestionó inclusive el acatamiento y valor de las reglas legales de juego acordadas.

7 Véase Herrera, Felipe: "Alianza para el Progreso: los postulados y las realizaciones", en: *Estudios Internacionales* (1986) 74, pág. 125-132; también Sheman, Ronald (ed.): "The Alliance for Progress. A Retrospective", New York, 1988, pág 67-72.

- Tales desequilibrios reflejan la distinta interpretación por parte de ambos actores de la conexión existente entre los objetivos de seguridad hemisférica, por una parte, y cooperación y desarrollo económico por otra. El grupo de países latinoamericanos entendía la falta de apoyo financiero como una causa más de deterioro económico interno, de prueba y disconformismo social, y en definitiva como caldo de cultivo de tendencias reaccionarias basadas en el ideario comunista. Los Estados Unidos actuaron dentro del sistema separando ambos objetivos y concentrándose especialmente en la realización de uno de ellos, la seguridad continental.
- Estas divergencias sumadas al hecho de que el número y heterogeneidad de participantes del Sistema Interamericano potenció aún más los problemas de tomas de decisiones, dejan un saldo de cooperación caracterizado por altibajos constantes en la relación de ambos actores principales del sistema: las etapas de mayor cooperación y acercamiento ('Good-Neighbour Policy', 'Alliance for Progress', Tratado de Panamá y la política de los derechos humanos del gobierno de J.Carter, etc.) se alternan con las intervenciones militares mencionadas y con políticas de supremacía del norte americano (por ej., política latinoamericana de R. Reagan)

## **Segunda Parte: Un Paradigma propio de Integración Regional Latinoamericana**

Las experiencias acumuladas por América Latina desde los primeros intentos de integración desde principios del siglo XIX, y por sobre todo aquellas experiencias directas relacionadas a la posición hegemónica de Estados Unidos dentro del hemisferio dejaban en claro la necesidad de un redireccionamiento político-económico de los proyectos de cooperación e integración regional latinoamericanos.

A ello se sumaba la delicada situación económica heredada de la crisis de 1930 y de la fase de postguerra mundial, que determinaban, en definitiva, un comercio mundial, en el cual América Latina se perfilaba como exportador neto de materias primas e importador de los productos manufacturados de los países industrializados. Tanto en Centroamérica como en Sudamérica resultaba claro que sin un sistema de industrialización propio no era posible obtener efectos positivos sobre el propio desarrollo económico (especialmente mayor ingreso y mejores posibilidades de empleo de cada país), y asimismo asegurar mayor éxito a la cooperación e integración regional.

En este contexto juegan un papel importante los postulados de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo parte de las Naciones Unidas fundado en 1948 como institución paralela a las comisiones económicas existentes para Europa y Asia respectivamente.

De fundamental importancia teórica fueron los trabajos del economista Raúl Prebisch, secretario ejecutivo de la CEPAL entre 1949 y 1962, quien estableció que la situación de dependencia económica de América Latina dentro del contexto centro-periferia mundial -agravado en especial medida por la crisis de los años 30-, se debía en primer lugar a los desfavorables términos de intercambio comercial existentes entre los países industrializados y los países en desarrollo.<sup>8</sup> Su concepción pregona, entonces, la necesidad de un “desarrollo hacia adentro”, es decir de sustitución de importaciones por la industrialización interna y de fomento de las exportaciones – implementado a través de un fuerte Estado intervencionista, encargado de

8 *Mientras los precios de los bienes manufacturados aumentan a largo plazo, decrecen constantemente los precios de las materias primas, produciendo un mercado desequilibrio entre ambas partes. Véase: Bernecker, Walther L.: “Der "Cepalismo": Eine regionale Wirtschaftstheorie und Entwicklungsstrategie”, manuscrito de la*

obtener y mantener las condiciones óptimas del mercado interno en aras de esta estructura económica.

En definitiva, tres elementos constituyen los pilares del así denominado “cepalismo”: fomento de la industria nacional, protección arancelaria controlada por un Estado fuerte, y, finalmente, mano de obra organizada.<sup>9</sup> A dichos elementos cabe agregar, en el plano internacional, la concepción de un movimiento integrativo dentro de América Latina (para mejorar su situación periférica dentro de la economía mundial), y una efectiva política diplomática que fortaleciera la capacidad de negociación del subcontinente ante foros internacionales de relevancia: de tal modo se creó la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) que buscó articular nuevos mecanismos para la modernización del sector de servicios y que contribuyó a crear canales políticos de representación del denominado “tercer mundo” a nivel internacional.<sup>10</sup>

Este paradigma de desarrollo económico<sup>11</sup> marca, a principios de los sesenta, una notable diferencia con las condiciones y premisas, bajo las cuales nacía la Comunidad Económica Europea. El hecho de que América Latina no había sido epicentro de las guerras mundiales, le aportaba condiciones de partida para la integración completamente distintas, tanto a nivel económico como político. Económicamente: si bien los conflictos bélicos mun-

*“Friedrich-Alexander-Universität Nürnberg-Erlangen” publicado en el sitio <http://www.uni-erlangen.de/orient/kultur/papers/berneck.htm>.*

9 *Íbidem.*

10 *Gutierrez-Bermedo, Hernán y Wilhelmy von Wolff, Manfred: “Konzepte regionaler Kooperation in Lateinamerika und Südostasien”, en: Mols, Manfred, Wilhelmy von Wolff, Manfred y Gutierrez-Bermedo, Hernán: “Regionalismus und Kooperation in Lateinamerika und Südostasien. Ein politikwissenschaftlicher Vergleich”, Editorial Lit, Hamburg, 1993, pág. 153-205.*

11 *En el presente trabajo se resalta el valor adquirido por el Cepalismo a través de la teoría de R. Prebisch; sin, por ello, ignorar intencionalmente la relevancia de otras tendencias que también tuvieron cabida en la CEPAL (desarrollismo, teoría de la dependencia, etc.).*

diales habían inclusive favorecido el status de exportadores de materias primas de los países latinoamericanos, dicha situación era insostenible a largo plazo, ya que la misma, como postulaba el cepalismo, no conduciría sino al mayor deterioro y pobreza del subcontinente.

Políticamente: el paradigma y la necesidad de integración no surgía como compromiso de pacificación entre los Estados participantes, como en el caso europeo, sino como premisa y paradigma de desarrollo económico. El efecto más acuciante que legaban la crisis de 1930 y las guerras mundiales en América Latina, era la necesidad de contar con perspectivas de desarrollo económico a mediano plazo.

Ambas circunstancias de integración reconocen, no obstante, consecuencias similares sobre un aspecto en especial, a saber sobre el efecto de equilibrio de poder que conllevaba la integración regional dentro del continente. Mientras que en Europa se avisaba a través de la integración un equilibrio político entre los Estados parte<sup>12</sup> –finalmente alcanzado–, Latinoamérica avisaba a través del desarrollo económico esperado una transformación de su situación de dependencia ante aquellos países industrializados, cuyo comercio les significaba un deterioro económico sucesivo, y, en este sentido ante la política hegemónica intervencionista existente dentro del continente americano (experiencias intervencionistas, a las que se sumaba en los años sesenta una situación extrema del conflicto ideológico dentro del continente: la exclusión de Cuba de la OEA en 1962).

Las premisas de sustitución de importaciones e industrialización local dieron cabida a importantes procesos latinoamericanos de integración a partir de 1960 (ver esquema, pág. 9).

12 Véase Kaiser, Karl: “Ein unauflöslicher Zusammenhang: Sicherheit und Integration” (*Una relación indisoluble: Seguridad e Integración*), en: Weidenfeld, Werner (ed.): “Die Identität Europas”, *Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung*, tomo 225, Bonn, 1985, pág 127-173 (pág. 128).



Uno de los principales acuerdos multilaterales, que asentó las pautas de integración en América Latina, fue la **Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)** creada a través del Tratado de Montevideo de febrero de **1960**. El Tratado fue suscrito por nueve países (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay), quienes impulsaban, entre otros objetivos, la progresiva complementación de las economías de los países de la zona (art. 10), y la creación de una zona de libre comercio a realizar en el lapso de doce años a partir de la entrada en vigor del Tratado (1/6/1961).

La desgravación arancelaria fue uno de los cometidos aplicados con mayor rapidez, aunque con el transcurrir del tiempo fue perdiendo importancia: Del total de 10869 concesiones otorgadas en los primeros ocho años (hasta 1969), el 70 % se había acordado en los dos primeros años.<sup>13</sup> La diferente política cambiaria y exterior de los países miembros explica asimismo la enorme disparidad de precios, y los obstáculos para armonizar los mercados agrícolas. Por último, la heterogeneidad entre los países de mayor y los de menor desarrollo económico imposibilitó una coherente política comercial y una complementación industrial favorable al conjunto.<sup>14</sup> En resumen, el esquema multilateral de integración concertado en la ALALC resultó ser poco flexible a las disparidades dadas entre las economías participantes, y para el corto plazo previsto.

Ello condujo a una iniciativa subregional de integración, que dió lugar en **1969** a la creación del **Pacto Andino**. El mismo se entendía como esquema

13 *Cálculos a partir de INTAL*, “El proceso de Integración de América Latina, 1968-1971”, *Buenos Aires, 1972*, pág. 6, en: *Guerra-Borges, Alfredo: “La Integración de América Latina y el Caribe”, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991*, pág. 156.

14 *Guerra-Borges, op. cit.*, pág. 157.

subregional tendiente a “facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo (ALALC)”.<sup>15</sup>

Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú<sup>16</sup> se comprometen en el Tratado de Cartagena a la realización de un proyecto intenso de integración, abarcando un mayor número de áreas, creando instituciones comunes, implementando programas sectoriales de desarrollo industrial, y estableciendo, para lograr evitar disparidades internas, el trato preferencial a los países de menos desarrollo, Bolivia y Ecuador (cap. XIII).

Al igual que la ALALC, se hizo uso del modelo de sustitución de importaciones (art. 69), fomento de la industria local, y proteccionismo arancelario.<sup>17</sup>

El Pacto Andino careció, sin embargo, de sustentación social y política, y, a cambio de ello, evolucionó hacia una sobreburocratización de sus estructuras institucionales. Asimismo surgieron discrepancias entre los Estados parte sobre la interpretación y ejecución del Tratado de Cartagena, y, con respecto a la convergencia económica, existieron dificultades en el intercambio comercial interno. Chile, luego de la caída de Allende el único país no democrático del Pacto, se retiró del proceso debido a divergencias de política económica relacionadas a la aplicación del arancel externo común y del ingreso de inversores extranjeros. El Pacto ingresó así en una fase de estancamiento.

Finalmente, cabe destacar dentro de este análisis dos zonas geográficas con procesos de integración regional propios: Centroamérica y el Caribe.

15 *Guerra-Borges, op. cit., pág. 149.*

16 *Chile se retira en 1975 y en 1973 ingresa Venezuela.*

17 *Velázquez Barquerizo, Ernesto: “Ecuador en la Integración Andina, su relación con la Comunidad Europea y la Cuenca del Pacífico”, en: Molina del Pozo, Carlos F. (coord.): “Integración Eurolatinoamericana”, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, pág. 601.*

El Tratado que dio lugar al **Mercado Común Centroamericano en 1960** logró introducir con éxito medidas de reducción arancelaria, un arancel externo común y la coordinación de las políticas económicas y monetarias (a través de la Cámara de Compensación Centroamericana<sup>18</sup>). Este proceso demostró ser el más exitoso de toda América Latina y el Caribe, habiendo logrado un alto nivel de coordinación interestatal entre los países miembros. La corta guerra entre Honduras y El Salvador en 1969, que llevó a la ruptura de relaciones entre ambos países (y al retiro de Honduras del MCCA), produjo un desequilibrio dentro del proceso de integración, que se intentó reestructurar, sin resultado favorable alguno, entre 1973 y 1976. Este estancamiento se profundizó más aún con la crisis de los años 80, de naturaleza económica y política. Similar a la ALALC, el MCCA incentivó la política de exportaciones industriales, que representaban, aún en la década del 80, el 90 % del comercio intraregional.

Con respecto al **Caribe**, las circunstancias y condiciones para un proceso de integración regional son netamente distintas a las existentes en Centroamérica y el resto de Latinoamérica.

A ello contribuye en gran parte la geografía de la zona: insularidad de los países, reducido tamaño de los mismos, escasez de tierra propias para la agricultura y el tamaño de las poblaciones.<sup>19</sup> La cooperación e integración regional adquiere aquí un carácter casi obligatorio. Luego de la iniciativa de establecer una zona de libre comercio (**CARIFTA, 1968**), que supo obtener resultados alentadores respecto al nivel de comercio intraregional alcanzado, doce países insulares firmaron el Tratado fundador de la **Caribbean Community and Common Market (CARICOM, 1973)**, que continuó el propósito de reducción arancelaria en aras de establecer el mercado

18 *Sobre los resultados positivos de la CCC, véase: Guerra-Borges, A., op. cit., pág. 167-169.*

19 *Guerra-Borges, A., op. cit., pág. 172.*

común. La recesión regional sufrida, no obstante, condujo a un deterioro del sector externo, al endeudamiento a corto plazo, y al establecimiento de restricciones al comercio intraregional por parte de dos de los países más desarrollados de la Comunidad, Jamaica y Guyana. La creación del Caribbean Development Bank, sin embargo, favoreció una exitosa cooperación monetaria y financiera entre los países miembros.

### **Tercera Parte: La Apertura Económica como nuevo Paradigma**

Desde mediados de los años ochenta, tanto América Latina como Europa han sido testigos de cambios estructurales fundamentales a nivel mundial que han repercutido en los mecanismos, e inclusive en la elaboración de nuevas premisas para la integración regional.

Latinoamérica, por una parte, comienza a salir paulatinamente de la así llamada “década perdida” de los años ochenta: dictaduras militares, recesión económica, alto endeudamiento externo, altas tasas de inflación, planes estructurales y de ajuste sin éxitos concretos, etc. El “efecto dominó” de la democratización latinoamericana contribuye, en primera instancia, a una recuperación de la credibilidad de la región a nivel internacional.

La Europa Unida, por otro lado, inicia una reelaboración de las estructuras (contractuales) del proceso de integración: el Acta Única Europea de 1987 representa no sólo la primera reforma de los Tratados fundacionales suscritos en 1957, sino también la iniciativa concreta de profundización de la integración hacia el Mercado Común. Paralelamente se sucede una nueva

ronda de ampliación de las fronteras de la Comunidad (España y Portugal, 1986).

A esta primera marcha iniciada dentro de Europa Occidental, se suman abruptamente los sucesos de apertura de la Europa Oriental. Estos sucesos poseen una doble importancia: a nivel continental significan para la Comunidad Europea una redefinición de su política exterior común y un desafío a su política de ampliación del número de miembros. A nivel mundial, la caída del muro trae aparejada la transición hacia la intensificación de la integración de espacios económicos.

Respecto a la integración latinoamericana, el esquema de la ALALC es reelaborado a través de la **Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**, creada a través del Tratado de Montevideo de **1980** (Estados signatarios: México más todos los países sudamericanos, salvo las Guayanas).

La ALADI introduce elementos innovativos en el proceso de integración: el Tratado se entiende como acuerdo-marco, que posibilita la negociación bilateral y subregional como mecanismo gradual de integración de todo el conjunto de países<sup>20</sup>, no se fijan plazos definitivos, ni se imponen medidas determinadas para la realización de los objetivos.<sup>21</sup> ALADI no renuncia en sus inicios al modelo de sustitución de importaciones<sup>22</sup>, no obstante, con el correr de la apertura mundial existente, el mismo pierde vigencia. Una reforma fundamental del viejo paradigma integrador latinoamericano, lo constituye el “Protocolo Interpretativo del art. 44” suscrito en 1994, por medio

20 *Calderón, Álvaro (IRELA): “Relaciones Unión Europea-América Latina. Mecanismos de cooperación financiera entre la Unión Europea y América Latina”, en: Molina del Pozo, C. (ed.), op. cit., pág. 712.*

21 *Schirm, Stefan: “Kooperation in den Amerikas – NAFTA, Mercosur und die neue Dynamik regionaler Zusammenarbeit” (Cooperación en las Américas – NAFTA, Mercosur y la nueva dinámica de la cooperación regional), Baden-Baden, 1997, pág. 32.*

22 *Schirm, op. cit., pág. 32.*

del cual se renuncia a la obligación de traspasar al resto de los miembros de la ALADI las concesiones comerciales hechas a terceros.<sup>23</sup>

Esta iniciativa de apertura es constatable también en el resto de los procesos de integración de América Latina y Caribe.

El Pacto Andino implementa una amplia reforma institucional y un redireccionamiento económico a partir del “Protocolo de Quito de 1987”.<sup>24</sup> El Pacto dispone inclusive de un Fondo Andino de Reservas, y de la Corporación Andina de Fomento (CAF), como banco de desarrollo para el proceso de integración. Asimismo la creación del Tribunal de Justicia Andino (inicio de funciones: 19 de agosto de 1983) dio luz a la existencia del Derecho Comunitario Andino, comparable al *acquis communautaire* de la Europa unida. La situación crítica heredada de las décadas anteriores, sin embargo, aún no ha sido completamente sobrellevada por el Pacto Andino (desde 1996, **Comunidad Andina**): políticamente, Colombia decidió la ruptura de relaciones con el Perú desde 1992 (‘autogolpe’ del Presidente Fujimori); económicamente, Bolivia firmó un acuerdo de implementación de una zona de libre comercio con el Mecosur (1996), y Colombia crea en 1995 junto a Venezuela y México el “Grupo de los 3” (G3), también como zona de libre comercio.

El Mercado Común Centroamericano logra reembarcarse en procesos de consolidación democrática, en la que tomaron parte iniciativas latinoamericanas (Grupo de Contadora, Grupo de los Cuatro y de ambos, finalmente el Grupo de los Ocho) e iniciativas europeas (Proceso de San José). En el año **1993** se amplía el proceso de integración con la creación del **Sistema de**

23 *Schirm, op. cit.,* pág. 33.

24 *El Protocolo de Quito no sólo retoma las modificaciones institucionales iniciadas ya a partir de 1979 (Consejo Consultivo de Cancilleres, Tribunal Andino, Parlamento Andino), sino también reelabora completamente la estructura organizacional del Pacto. Véase Velázquez Baquerizo, E., op. cit.,* pág. 605 a 611.

**Integración Centroamericano (SICA)**, con el objetivo de alcanzar una Unión Económica, y de profundizar la integración política (Parlamento Centroamericano).

El Caribe, por su parte, extiende sus fronteras a partir de la creación de la **Association of Caribbean States (ACS)** en 1994. Ello implica una reforma de la concepción de la integración caribeña: El fin del conflicto Este-Oeste representa la pérdida de las preferencias obtenidas por la Caribbean Basin Initiative (1984) implementada por el gobierno de Reagan para mantener la hegemonía de los EEUU sobre la delicada zona geoestratégica del Caribe. A ello se suma el ingreso de EEUU en la zona de libre comercio del NAFTA (EEUU, Canadá y México). La ACS conforma en este contexto un marco de cooperación amplio, que abarca a todos los Estados lindantes al o situados en el Mar Caribe (Centroamérica, Norsuramérica, islas hispanoparlantes, colonias francesas, holandesas e inglesas).

En resumen, tres factores contribuyen principalmente al cambio de paradigma integrador en América Latina y el Caribe: en primer lugar la democratización del subcontinente, luego el fin del conflicto Este-Oeste y finalmente la revalorización de los bloques económicos integrados.

El segundo factor, el fin del conflicto Este-Oeste, juega un papel esencial en las relaciones hemisféricas de América Latina, y, por ende, en la tradición de seguridad e integración continental americana. Al perder la hegemonía político-ideológica su razón de ser, se redefinen, con otro valor, las perspectivas de cooperación e integración económica. En este marco es lanzada la “Iniciativa de las Américas” del Presidente estadounidense G. Bush, concepción sobre la que se basa, ya durante la presidencia de Clinton, la puesta en marcha de un **Área de Libre Comercio de la Américas**

(ALCA) postulada en la Reunión de Miami de diciembre de 1994, y a entrar en vigor en el año 2005.<sup>25</sup>

El nuevo paradigma de apertura económica, o también “regionalismo abierto”, replantea, entonces, no sólo las premisas de funcionamiento de cada uno de los procesos de integración vigentes en América Latina, sino también sus relaciones entre sí, e inclusive la relación con otros espacios económicos –para Latinoamérica, en este caso, la relación con la Unión Europea, que ha jugado un papel relevante tanto en Sudamérica como en Centroamérica a partir de mediados de la década de los ochenta.

## **La Cooperación Interregional entre la Unión Europea y el Grupo de Río**

Es justamente la iniciativa común de pacificación de la región centroamericana el punto de partida de un camino de convergencia gradual entre América Latina y la Unión Europea, que culminará finalmente con el entrelazamiento de ambos espacios económicos integrados en variadas iniciativas de cooperación interregional.

Dicha convergencia se asienta principalmente gracias al diálogo multilateral establecido entre la Unión Europea y el Grupo de Río, cuyos orígenes se remontan al año 1987, cuando se introduce entre ambos interlocutores la práctica de reuniones informales que toman lugar luego de la reunión anual

25 *Un interesante análisis sobre los efectos de la reunión de Miami sobre el sistema interamericano, véase en Roy, Joaquín (Universidad de Miami): “Origen y Consecuencias de la Cumbre de Miami”, en: Molina del Pozo, C., op. cit., pág. 559-575.*



de la Asamblea General de la ONU en New York. Los temas que van aumentando más y más a ambos grupos de países son<sup>26</sup>:

*a– Seguridad hemisférica:* Temática netamente ligada a la evolución del Proceso de San José. Dicha base de diálogo llevaría durante la década siguiente al tratamiento conjunto de un amplio espectro de temas relacionados a la seguridad hemisférica y mundial: gastos de armamentismo, sistema de armas convencionales, solución de controversias, y las medidas de confianza mutua firmadas en Punta del Este en 1995. Una característica propia de este diálogo es la tendencia a una negociación directa entre Europa y América Latina, sin necesariamente incluir a los Estados Unidos, o pretendiendo explícitamente una autonomía de decisión de los Estados latinoamericanos ante EEUU.

*b– Democratización:* Estrechamente relacionado a la temática de pacificación y seguridad regional, se plantea la necesidad de reestablecer el Estado de derecho y las estructuras democráticas de decisión en aquellos países de América Latina regidos por gobiernos militares. En efecto, el “efecto dominó” del proceso de consolidación democrática que tomó lugar en América Latina desde mediados de los '80 (Argentina: 1983; Brasil: 1985; Uruguay: 1985; Chile: 1989, etc.), favoreció y reforzó el diálogo político entablado con Europa.

26 *El siguiente listado de temas se orienta según el esquema presentado en Frohmann, Alicia, “El diálogo birregional entre el Grupo de Río y la Unión Europea” (Der birregionale Dialog zwischen dem Grupo de Rio und der Europäischen Union), en: Bodemer, Klaus (ed.), Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, N° 13 (1996), Editorial del ‘Institut für Iberoamerika-Kunde’, Hamburgo, 1996., pág. 53-57; y según: Hoffmann, Klaus-Dieter: “Die EU und Lateinamerika. Drohender Terrainverlust auf einem ökonomisch interessanten Markt?” (La UE y América Latina. Peligrosa pérdida de terreno en un mercado económicamente interesante?), Fundación Konrad Adenauer, Auslandsinformationen 9/99, año XXV, Bornheim, 1999, pág. 50-55.*

- c– Ecología: Uno de los temas que ha acompañado al diálogo interregional desde sus comienzos ha sido el programa de acción conjunta sobre aspectos de protección de la ecología y medidas medioambientales, que han llevado a que ambos grupos de países colaboren en la introducción de diferentes sistemas de protección ambiental: la Convención sobre Diversidad Biológica, la Convención sobre el Clima, la Declaración sobre los Principios de la Economía Forestal, la Convención de Viena, el Protocolo de Montreal sobre la Protección de la Capa de Ozono, etc.
- d– Ayuda para el Desarrollo: La ayuda financiera y técnica para el desarrollo de la región constituye uno de los pilares de asistencia sostenidos por Europa ante América Latina. 53 % de los medios financieros que ingresan a la región en concepto de ayuda para el desarrollo, provienen de la Unión Europea. Mientras que en el período 1985-1989 se registraba un volumen similar de fondos aportados a Latinoamérica por parte de los Estados Unidos (US\$ 5.317 mill) – también miembro del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE – y la Unión Europea (US\$ 5246 mill.), en el período 1990-1994 se profundizan las diferencias: Estados Unidos, US\$ 4.396 mill., la UE, US\$ 10.215 mill.<sup>27</sup> No obstante, la actitud de la Unión Europea en estos últimos años ha tendido a reducir la ayuda humanitaria (del 50 % a alrededor del 30 %) para darle mayor impulso a la cooperación económica interregional.
- e– Lucha contra el narcotráfico: Un aspecto perteneciente a la llamada “agenda negativa” en las relaciones entre ambos bloques continúa siendo el problema del narcotráfico. Cabe caracterizar, no obstante, de muy positivo el hecho de que la Unión Europea y América Latina basen su política de lucha contra el comercio de drogas en el concepto de “responsa-

27 *Cálculos propios a partir de: IRELA: “La Unión Europea y el Grupo de Río. La agenda birregional 1990-1995”, Madrid 1996, tabla reproducida en: Frohmann, A., op. cit., pág. 62.*

bilidad compartida”<sup>28</sup>, por medio del cual la Unión Europea ofrece soluciones alternativas como la introducción de preferencias arancelarias a países que reorientan su estructura de producción y comercio externo. Once países en total, de la región andina y de América Central, reciben este trato favorecido.

f– Comercio Interregional: En el marco de la liberalización del comercio y de la apertura de los mercados latinoamericanos fue posible que en un período de diez años, entre 1985 y 1995, las exportaciones de la UE a América Latina aumentaran un 240 %, mientras que en el sentido contrario las exportaciones latinoamericanas aumentaron un 60 %. Ello reclama mayores respuestas dentro del comercio interregional, relacionadas por una parte a la necesidad de mayor diversificación de la producción de América Latina (ya iniciada por Chile y el Mercosur) y por otra a la reducción de barreras comerciales de la UE.

g– Inversiones: El mercado de inversión ha sido hasta la actualidad una de las vías de cooperación más prolíferas entre la UE y América Latina en la última década. Entre los períodos 1980-1984 y 1990-1994 se cuadruplica la inversión directa europea a países latinoamericanos. La transformación político-económica en Europa Oriental provocó, no obstante, un efecto de redireccionamiento de los capitales europeos de inversión, postergando el crecimiento de fondos hasta ese momento percibido por América Latina. A partir de 1994, la UE vuelve dirigir sus inversiones hacia la región, concentrándolas principalmente en el

28 *Este accionar conjunto contra el problema del narcotráfico marca una clara diferencia con la utilización de medios represivos de la declarada ‘war on drugs’, realizada hasta ahora por los Estados Unidos, y con su categorización del narcotráfico en general como “problema de seguridad nacional”.*

Cono Sur, de modo especial en el área de las telecomunicaciones, los servicios profesionales, bancarios, financieros y de transporte.<sup>29</sup>

Cabe destacar que en esta agenda de diálogo entre América Latina y Europa se observan por un lado viejos y nuevos temas de negociaciones, por otro lado que el mismo no está encabezado por un tema y problema clave que caracterizaba hasta la fecha la negociación de América Latina con otros países, a saber las condiciones y mecanismos de pago de la deuda externa, y que finalmente la iniciativa de cooperación mutua y de promoción del intercambio comercial reemplaza a la asistencia unilateral europea hacia los gobiernos latinoamericanos realizada hasta entonces. Estos últimos además tienden, como en el caso de la Comunidad Andina y del Mercosur, a dirigirse a la escena internacional a partir de los propios espacios económicos integrados a los que pertenecen, reforzando así el diálogo multilateral de cooperación amplia.

Muestra y resultado concretos de las nuevas condiciones del diálogo euro-latinoamericano son los así llamados “Acuerdos de Tercera Generación” que introducen acciones en el campo de la cooperación industrial, promoción de inversiones, creación de empresas conjuntas y aumento de la cooperación científico-tecnológica.<sup>30</sup> Dichos acuerdos marcos se diferencian de los anteriores por contener, por un lado, las denominadas “cláusulas democráticas” (democracia como condición básica para la cooperación interregional) y, por otro lado, las denominadas “cláusulas evolutivas” (posibilidad de renegociar flexiblemente lo acordado, sin replantear el todo). Si bien los acuerdos son bilaterales, los mismos no perjudican el accionar paralelo de la UE con toda la región integrada.

29 *Rozemberg, R. y Svarzman, G. (ed.), op. cit., pág. 126.*

30 *De Luis Romero, E. y Agramunt, L., op. cit., pág. 83.*

En 1990, con el reconocimiento del Parlamento Europeo de la necesidad de reforzar la cooperación con el Cono Sur, se firma uno de los primeros acuerdos de este rango, el Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial entre la UE y Argentina. Más tarde se firmarían acuerdos de tercera generación con Brasil, Chile, México, Paraguay y países de América Central.

### **El Mercado Común del Sur (Mercosur)**

Por medio del Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay acuerdan el plan de reducción gradual arancelaria para la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur<sup>31</sup>).

El Tratado da así luz a un inmenso espacio económico de 15,9 mill de km<sup>2</sup> de superficie y 200 millones de habitantes, es decir el 50 % de la población total de América Latina (su extensión longitudinal Norte-Sur corresponde a la distancia entre Portugal y la República de Kasajstán). En dicho espacio económico se concentra más del 50 % del PBI y un tercio del comercio exterior latinoamericano. De las 50 empresas que abarcan alrededor del 40

31 También “*Mercado Comum do Sul (Mercosul)*” en portugués, junto al castellano, lengua oficial del Tratado. Originariamente se pensaba en la designación “*Mercado Común del Cono Sur*”, a la que finalmente se desistió, ya que su interpretación excluía geográficamente las perspectivas futuras de ampliación del Tratado hacia otros países sudamericanos. Véase Peña, Félix: “Ampliación y Profundización: En búsqueda de un equilibrio apropiado”, en: Roett, Riordan (ed.): “Mercosur: integración Regional y Mercados Mundiales”, Ed. Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, pág. 81.

% de las Inversiones Extranjeras Directas en América Latina, 38 residen en el Mercosur.<sup>32</sup>

En pocos años, el Mercosur demuestra una exitosa evolución que lo lleva a ocupar, con un Producto Bruto Interno de US\$ 1.146 mill. en 1998, el cuarto lugar en el mundo después del NAFTA (US\$ 9.556 mill.), la Unión Europea (US\$ 8.361 mill.) y el Japón (US\$ 4127 mill.).<sup>33</sup>

El proceso de integración hacia el Mercado Común del Sur se origina en el paulatino acercamiento e iniciativa de Argentina y Brasil de crear una zona de libre comercio entre ambos países, que hacia mediados de los años 80 veían, a nivel político, iniciado el proceso de consolidación democrática. Entre el primer Acuerdo de Reducción de Aranceles (3/7/1984) y el Tratado de Asunción transcurrieron siete años de profundización y ampliación gradual de la integración a un ritmo relativamente rápido. (Un cronograma más detallado, desde 1984 hasta la actualidad se ofrece en el Anexo).

La profundización, por un lado, se llevó a cabo alrededor de un mecanismo de reducción arancelaria –que prevé un mecanismo especial para determinados sectores– cuyo objetivo final era la integración en un mercado común, y que fue acompañado de un detallado cronograma de implementación de las reducciones en los cuatro países miembros. La ampliación se basó en el caso de Uruguay en el acercamiento –primariamente de Argentina, luego del Brasil– a través de convenios de cooperación: el inicio lo señala el Convenio Argentino-Urugayo de Cooperación Económica (CAUCE) del 19/5/1985, luego el Acta de Montevideo entre Argentina y Uruguay del 25/5/1987, y, en especial medida, las Decisiones Tripartitas entre Argentina, Brasil y Uruguay.

32 *De Luis Romero, E. y Agramunt, L., op. cit., pág. 91.*

33 *CEI (Centro de Economía Internacional): “Mercosur – New Trade and Investment Opportunities”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 1999, pág. 16.*

De forma gradual se llega, asimismo, a otros dos componentes claves del Mercosur como mecanismo de integración: Tanto en la fase previa a la firma del Tratado, como posteriormente, se hace hincapié en la celebración constante de Acuerdos, Convenios, Actas y Declaraciones, que van conformando así la base legal del proceso de integración. Tal ordenamiento jurídico colabora igualmente al establecimiento de la estructura institucional del Mercosur, que, en su caso, se desarrolla a través de la creación gradual de los órganos de conducción y decisión principales. Este proceso gradual confluye en la firma del Protocolo de Ouro Preto en el año 1994.

Dentro del esquema del presente análisis se presenta a continuación la definición y descripción esencial de los órganos del Mercosur, para ingresar luego a un análisis sistemático de las distintas etapas, mecanismos, aspectos económicos e institucionales característicos del proceso de integración del Mercosur, procurando establecer un parámetro de comparabilidad con aquellos aspectos paralelos –de naturaleza similar o distinta– dados en el proceso de integración de la Unión Europea.

## **Organización institucional del Mercosur**

A través del Protocolo de Ouro Preto firmado por los cuatro países miembros el 17/12/1994 se consolida la estructura institucional del Mercosur en seis órganos principales:

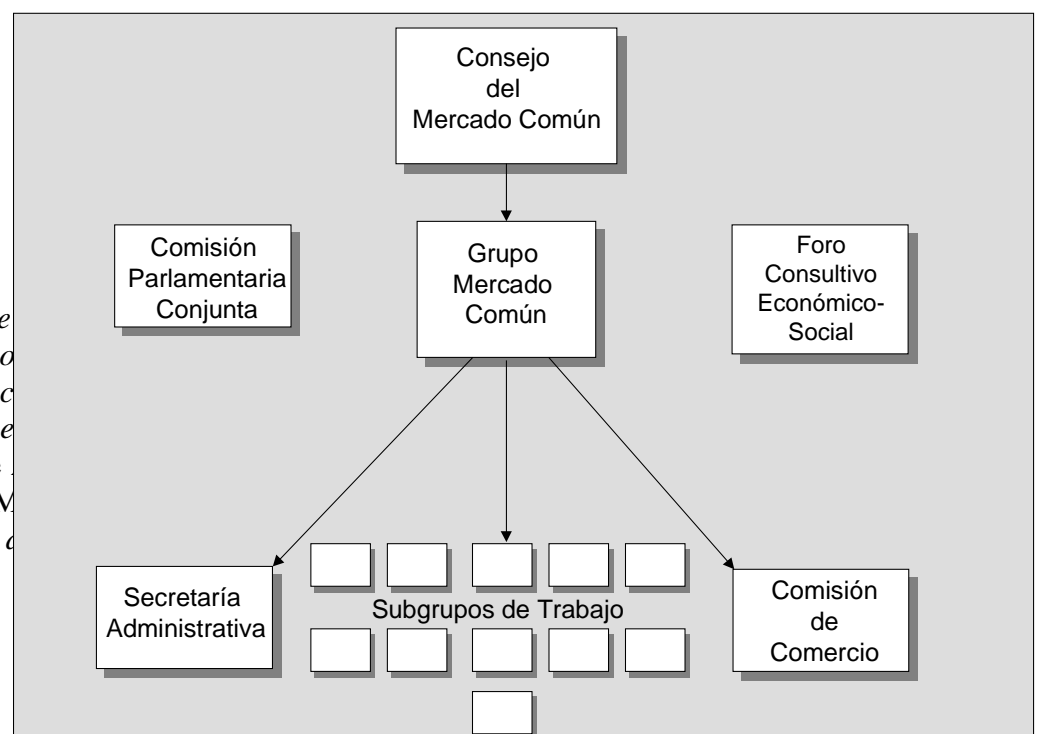
1. Consejo del Mercado Común: órgano superior, encargado de la conducción política y de la toma de decisiones adecuadas para la concreción del Mercado Común. Está formado, principalmente, por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes

(eventualmente también de otros ministerios, según el tema a tratar). Al menos una vez por semestre están presentes los Presidentes de los Estados Miembros en la reunión del Consejo.<sup>34</sup> Su presidencia es rotativa cada seis meses y en secuencia alfabética. El Consejo emite “Decisiones” de carácter vincular, que deben ser integradas al ordenamiento jurídico de los Estados Miembros.

2. Grupo Mercado Común: órgano ejecutivo, con derecho de iniciativa para impulsar la normativa requerida. Elabora y propone medidas concretas para el avance de la integración, vela por el cumplimiento de los Tratados acordados, y por la inserción de las “Decisiones” en el derecho nacional. Propone proyectos de decisión al Consejo. Está autorizado a crear Subgrupos de Trabajo (hasta ahora once en total<sup>35</sup>), como así también Comisiones Sectoriales o Reuniones Especializadas para dinamizar la integración.
  
3. Comisión de Comercio: asiste al Grupo Mercado Común, vela por el cumplimiento de lo acordado en el área comercial. Está formada por cuatro representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada país. Tiene subordinado once Comités Técnicos.

Estos tres primeros órganos

34 *Protocolo de*  
 35 *Comunicación e Infraestructura de Relaciones*  
 “Tratado de  
 Lia (ed.): “M  
 Vargas, Río d





son los órganos con capacidad decisoria del Mercosur. Las decisiones se toman por consenso, es decir con la presencia completa de los Estados Miembros, y sin aplicación del sistema de voto por mayoría simple o mayoría calificada.

4. Comisión Parlamentaria Conjunta: representa a los parlamentos nacionales en el ámbito del Mercosur, colabora a un dinamismo mayor en la aplicación de la legislación emanada del Mercosur en los Estados Miembros y en la armonización de legislaciones nacionales. Está capacitada a emitir “Recomendaciones” que remite al Consejo, por intermedio del Grupo Mercado Común. Se constituye a partir de un igual número de parlamentarios representantes de cada uno de los cuatro países miembros.
5. Foro Consultivo Económico y Social: representa a sectores económicos y sociales de los cuatro países miembros. Cumple una función consultiva, y posee la capacidad de remitir “recomendaciones” al Grupo Mercado Común.
6. Secretaría Administrativa: con sede permanente en la ciudad de Montevideo; cumple la función de archivo oficial de la documentación del Mercosur, realiza la publicación, traducción y difusión de las normas adoptadas, emite, para ello, el Boletín Oficial del Mercosur; asume además tareas logísticas para la realización de las reuniones del Consejo del Mercado Común, del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio, a tomar lugar tanto en su sede como en alguno de los Estados Miembros. La función de Director es ocupada por cada uno de los países miembros cada dos años según el principio alfabético, y no asume carácter representativo o de interlocutor del Mercosur ante terceros países.

## **El Mercosur y la Unión Europea : Un breve análisis comparativo**

Un análisis comparado entre los procesos de integración de la Unión Europea y el Mercosur, de las circunstancias, evolución de la integración, de los mecanismos e instrumentos aplicados y de la estructura institucional y decisional adoptada, conducen a las siguientes conclusiones:

*a-* Las circunstancias, a partir de las cuales surgió la iniciativa integradora, son indudablemente diferentes en ambas regiones. Europa, por un lado, recurre a la integración como medio de garantía y consolidación de la paz continental luego de la Segunda Guerra Mundial, como compromiso común de colaborar mutuamente al bienestar general del continente, y, naturalmente, en el aspecto político, como medio de reencauzar un equilibrio de poderes entre los Estados europeos, de modo de evitar nuevos desbordes. La concreción de la pacificación como así también de la estabilidad y el bienestar, es uno de los logros que se le deben asignar al proceso de integración a lo largo de sus más de cuatro décadas de existencia.

El Mercado Común del Sur es un proyecto joven, inserto en una realidad histórica y geográfica netamente distinta. No obstante toma lugar luego de una extensa fase de deterioro político interno de los Estados (dictaduras militares) con la necesidad de lograr estabilidad y bienestar en la sociedad. Dicho deterioro político significó igualmente un deterioro de la administración económica (economías de inflación, endeudamiento externo, etc.). La reintroducción y consolidación de la democracia en los cuatro países del Mercosur, principalmente en Argentina y Brasil, significó para estos dos países la posibilidad de incentivar el auge del aspecto económico de la integración regional. Los índices de crecimiento económico y comercial registrados confirman el logro de este objetivo, considerando los quince años transcurridos desde los primeros acuerdos en-

tre Argentina y Brasil y los ocho años en total de existencia del Mercosur.

Al igual que en Europa, el efecto de la integración regional sobre los países miembros, y en primer instancia sobre la relación históricamente conflictiva entre Alemania y Francia<sup>36</sup>, el Mercosur causó un reencauce positivo de la relación entre Argentina y Brasil -dentro de Sudamérica, dos naciones históricamente en competencia mutua.

Desde el punto de vista político, la integración europea es una consecuencia de la pacificación de Europa, la integración del Mercosur, un efecto de la democratización de América Latina. Económicamente, ambos procesos procuran la potencialización de la propia capacidad económica a través de la cooperación mutua y, por ende la estabilidad y el bienestar interno.

*b-* En cuanto al mecanismo de profundización del proceso de integración, la Unión Europea nace y se establece como el compromiso de cooperación e integración dentro de una estructura múltiple (Comunidad Europea del Acero y el Carbón, Comunidad Económica Europea, Euratom), con una concentración especial sobre la cooperación alrededor de los recursos naturales del acero y el carbón. Dicha estructura múltiple lleva a cabo paso a paso, durante las más de cuatro décadas de su existencia, tanto la profundización de sus objetivos de integración económica y política, como la ampliación del número de miembros. Una característica propia de dicho proceso es que el inicio de un nuevo estadio de integración (Zona de

36 Véase Kühnhardt, Ludger: “El rol de la Unión Europea en el siglo XXI y el regionalismo abierto”, manuscrito de la conferencia presentada en el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Buenos Aires, 7 de octubre de 1999.

Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común, etc.) significa la conclusión de la fase precedente.<sup>37</sup>

El mecanismo de integración hacia el Mercosur reconoce dos etapas: Una primera etapa de once años (1984-1991), en la que se introduce un esquema de cooperación mutua y liberalización comercial con miras a la integración, principalmente entre Argentina y Brasil (Acuerdo del 3/7/1984), y paralelamente también con Uruguay ('Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica' del 19/5/1985; 'Acta de Alvorada' entre Argentina, Brasil y Uruguay del 6/4/1988).

La liberalización comercial se lleva a cabo a través de un plan de reducción anual de aranceles por sectores, para lo cual se acordaron "Protocolos Sectoriales".<sup>38</sup> Estos acuerdos de liberalización comercial, y de modo especial el esquema de reducción arancelaria de Las Leñas<sup>39</sup>, fueron algunos de los instrumentos de más influencia sobre la consolidación del proceso de integración del Mercosur.

37 *Tales estadios han sido logrados de manera simultánea por todos los miembros de la Unión. Una clara variante a esta tradición se percibe recién en los proyectos de unificación monetaria (1972 y 1979), y en especial en el proyecto actual de Unión Económica y Monetaria, en el que un tercio de los miembros (Grecia, Gran Bretaña, Suecia y Dinamarca) no participa temporariamente del ingreso de la moneda común, el Euro, y de las demás políticas económicas afines.*

38 *El Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB) del 29 de julio de 1986 por ejemplo, concentraba la liberalización alrededor de doce Protocolos Sectoriales (bienes de capital, fondos de inversión, industria automotriz, etc.), el Acta de Amistad Argentino-Brasileña de Democracia, Paz y Desarrollo" del 10 de diciembre de 1986, los extendía a cinco nuevos más (industria del hierro y del acero, entre otros), con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de noviembre de 1988 se firma el Protocolo Sectorial N° 23, etc. Kraekel, B., op. cit., pág. 198-200.*

39 *Entrevista con la Lic. Silvia Jardel, Directora del Instituto de Economía y Organización, INSTECA/Fundación Andina, Mendoza, Argentina. Véase también Peña, F., op. cit., pág. 85.*

*Principios de Integración Regional en América Latina y su análisis comparativo con la Unión Europea*

Cuatro años después del primer acuerdo entre Argentina y Brasil, los convenios prevén la realización de un mercado común (Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, del 29/11/88 entre Argentina y Brasil).

En una segunda fase (1991-1995) Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay asumen –a través del Tratado de Asunción del 26/3/1991– el esquema integrativo anterior de liberalización gradual y cooperación, e introducen plazos concretos para la realización del Mercado Común del Sur (1/1/1995).

En definitiva, con respecto a la profundización de la integración, el esquema del Mercosur reconoce también la gradualidad en el logro de los objetivos, no obstante, la fase de concretar una unión aduanera aparece desde un primer momento eclipsada por el objetivo de alcanzar el mercado común, introduciendo un cronograma detallado de liberalización comercial destinado primordialmente a la realización del mismo. Tal objetivo, en resumen, requirió no sólo de un cronograma concreto de realización, sino de un mecanismo de aplicación flexible que exceptuara aquellos sectores comerciales tanto en el comercio interno como externo del Mercosur, que precisarían de un tratamiento y cronograma especial (sectores sensibles).<sup>40</sup>

- c- Tanto el Mercosur como la Unión Europea representan espacios económicos integrados tendientes a la ampliación de la membresía a un mayor número de países.

Esta premisa figura desde el inicio de las negociaciones de la integración del Mercosur. La designación de Mercado Común del Sur, y la inserción

del mismo en el marco de la ALADI, señalan la intención de apertura de la integración iniciada hacia el subcontinente sudamericano.<sup>41</sup> A diferencia de la Unión Europea, en cuya trayectoria de cuatro rondas de ampliación<sup>42</sup> (nueve países se han adherido ya a los seis fundacionales) se ha desarrollado un sistema contractual de condiciones y procedimientos para tramitar la membresía, implicando eventualmente extensas fases de adaptación transcurridas entre la solicitud de ingreso y el ingreso definitivo, la experiencia ampliadora del Mercosur se ha basado en el acercamiento de países vecinos al Mercosur, o viceversa, y en la correspondiente firma de convenios de cooperación o de libre comercio con los mismos.

La membresía de Uruguay se realizó específicamente a través de la suscripción de convenios de cooperación (19/5/1985; 15/9/1987; 30/11/88) paralelamente a los convenios de cooperación e integración que tomaron lugar entre Argentina y Brasil. Dichos convenios de cooperación con Uruguay posibilitaron la aceptación de su solicitud de ingreso en 1990. Paraguay y Chile fueron invitados en agosto de 1990, diez meses antes de la firma del Tratado de Asunción, a conformar junto a los tres anteriores un bloque integrado. Paraguay acepta la propuesta, Chile se remite a su deseo de lograr a mediano plazo solamente una zona de libre comercio. El interés de Chile se orientaba en un mayor acercamiento y cooperación con el NAFTA (EEUU, México y Canadá), que finalmente no fue correspondido especialmente durante los últimos años de la década del 90. Esto reforzó la intención de una zona de libre comercio con el Mercosur, intención concretada en el Acuerdo de 1996 entre Chile y el Mercosur. Siguiendo un esquema similar, se suscribe más tarde el Acuerdo de Libre Comercio entre Bolivia y el Mercosur.

40 *De ello surge la caracterización de 'mercado común imperfecto', a partir de la realización del Mercosur el 1 de enero de 1995.*

41 *Peña, F., op. cit., pág. 81.*

42 *1976 (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca), 1981 (Grecia), 1986 (España y Portugal), 1995 (Austria, Suecia y Finlandia).*

La intensificación de la ampliación se ha visto influenciada y favorecida por los procesos políticos de consolidación democrática ocurridos en América Latina desde mediados de los años 80, y asimismo por la revalorización que han asumido los espacios económicos integrados luego de la disolución del conflicto Este-Oeste y del fin de la estructura mundial bipolar. En el continente europeo, la apertura y transformación política democrática en los Estados del este conjuntamente con su transformación económica han tenido consecuencias directas sobre el futuro número de miembros de la UE, implicando la necesidad de concebir e implementar una adecuada política de ampliación.

*d-* El análisis comparativo de los puntos b y c revela tanto para la Unión Europea como para el Mercosur la existencia de un similar desafío de alcanzar una política de ampliación acorde y en equilibrio con una política de profundización del proceso de integración.

Tal desafío ha sido percibido ya en ambas regiones, y ha llevado en muchas ocasiones a una postura predominante resumible en la fórmula “política de profundización versus política de ampliación”. La contraposición de ambos procedimientos, sin embargo, no permite ver con claridad que ambos se constituyen como pilares del proceso de integración regional, y que la correcta regulación de los niveles de cooperación a implementar, por un lado, y el número de países a ser incluidos, por el otro, no puede sino conducir a un beneficio general del conjunto.<sup>43</sup>

Desde dicho punto de vista, algunos de los condicionantes que afectan actualmente una política combinada de ampliación y profundización tan-

<sup>43</sup> *Sobre la necesidad de una capacidad de acción flexible de la UE con respecto a su política de ampliación y profundización véase: Kühnhardt, L.: “El rol de la Unión Europea...”, op. cit., pág. 4.*





*Principios de Integración Regional en América Latina y su análisis comparativo con la Unión Europea*

- Declaración de Foz de Iguazú Argentina-Brasil 30-11-1985
- Programa de Integr. y Cooperac. Argentina-Brasil 29-7-1986
- Acta de Amistad Argentina-Brasil 10-12-1986
- Acta de Montevideo Argentina-Uruguay 25-5-1987
- Tratado de Integr., Coop. y Desarrollo Argentina-Brasil 29-11-1988
- Acta de Buenos Aires Argentina-Brasil 5-7-1990

De fundamental importancia para la ampliación del proceso de integración, previo al Tratado de Asunción, fue la suscripción de las así llamadas “Decisiones Tripartitas”, en las cuales se hacía parte a Uruguay de la liberalización comercial:

- Decisión Tripartita N° 1 Arg.-Brasil-Urug. 6-4-1988
- Decisión Tripartita N° 2 Arg.-Brasil-Urug. 30-11-1988
- Decisión Tripartita N° 3 Arg.-Brasil-Urug. 30-11-1988
- Decisión Tripartita N° 4 Arg.-Brasil-Urug. 22-8-1989

La base legal del Mercosur adquiere además dos características: Por un lado incluye paulatinamente otras áreas de cooperación conjunta, como por ejemplo la introducción de un Mecanismo de Solución de Controversias<sup>45</sup> (Protocolo de Brasilia del 17/12/1991), fomento de programas educativos conjuntos para la enseñanza del castellano y portugués (Acuerdo de Buenos Aires del 1/6/1992), armonización de los sistemas educativos de los Estados Miembros (Las Leñas, 27/6/1992), o la creación

45 *Para un debate científico entre las posiciones ‘institucionalistas’ y ‘negociadoras’ en aras de un mecanismo de solución de conflictos para el Mercosur, véase: Jardel, Silvia (ed.): “Seguridad jurídica y Estructura institucional”, Temas de Mercosur, N° 3, varios autores, Ed. del INSTECO/Fundación Andina, Buenos Aires, 1997.*

de una Universidad Trinacional con carrera de estudio “Mercosur” (24/7/1993).

Por otro lado, el ordenamiento jurídico del Mercosur reconoce su inserción en sistemas legales ya existentes a nivel internacional: Tratado sobre la Aplicación del Código Comercial y del Sistema anti-Dumping del GATT (Río de Janeiro, 8/11/1991), inserción dentro del marco de integración de la ALADI (Acuerdo de Complementación Económica/ACE del 29/11/91 suscrito en Montevideo), etc.

El *acquis communautaire* del Mercosur, luego del Tratado fundacional, se reduce, entonces, al Tratado de Asunción, los Acuerdos en el marco del Tratado de Asunción, las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Directivas de la Comisión de Comercio, y, en el ámbito de las controversias jurídicas, el Protocolo de Brasilia (17/12/1991).

*f-* Mecanismo de creación de instituciones:

A diferencia del proceso de integración europea, donde en general los principales órganos de decisión se crean a partir de los Tratados fundacionales firmados entre los países miembros, y posteriormente a partir de las reformas de los mismos (por ej. el Tratado de Maastricht y la creación de la Comisión de las Regiones), en el Mercosur la creación de una estructura común institucional y de decisión se realiza gradualmente, de acuerdo a las necesidades institucionales que revela la marcha del proceso integrador: uno de los principales órganos de decisión del Mercosur, el Grupo del Mercado Común, se crea previamente a la firma del Tratado Fundacional de Asunción del 26 de marzo de 1991 (creación: 6/7/1990). El mismo asume la tarea de implementar medidas para la realización del mercado común. Lo mismo ocurre con la Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración introducida el 29/11/1988 (Tratado de Integración,

Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil), y antecedente del órgano del mismo nombre asentado en el Tratado de Asunción.

El Tratado de Asunción introduce adicionalmente por un lado el Consejo del Mercado Común, y por otro la Comisión Parlamentaria del Mercosur (creación: 19/9/1991, inicio de funciones: 1/1/1995). Más tarde sería creada la Secretaría Administrativa del Mercosur (inicio de funciones: a partir del 5/8/1992). Finalmente en el Protocolo de Ouro Preto (17/12/1994) se lleva a cabo la conformación final de la estructura institucional del Mercosur, donde se introducen además a la Comisión de Comercio y al Foro Consultivo Económico y Social.

- g- Un análisis comparativo de la estructura institucional y decisional de ambos procesos de integración revela las siguientes características: el esquema institucional de la Unión Europea resulta de una combinación de órganos de carácter intergubernamental por una parte (el Consejo de la Unión Europea, el Consejo de Ministros, ambos con funciones ejecutivas) y de órganos con carácter supranacional por otra (Comisión Europea, órgano con funciones legislativas).

Mientras que los primeros representan los intereses propios de cada uno de los Estados miembros, la Comisión se constituye como órgano netamente europeo, cuyos decisores (Comisarios) están sujetos a considerar las necesidades e intereses de toda la Unión y no de los países individuales que representan. Ello le confiere a la estructura institucional un carácter propio, supranacional y -debido al hecho de la asignación de competencias por parte de los Estados nacionales- con soberanía propia, paralela a la soberanía nacional de las países integrantes.

El camino elegido por el Mercosur, por otro lado, ha llevado hasta la fecha hacia una estructura institucional de carácter específicamente intergubernamental.<sup>46</sup> Los órganos principales, el Consejo del Mercado Común (órgano decisor superior) y el Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo), se constituyen a partir de funcionarios de los Estados individuales, es decir representado a nivel internacional la soberanía nacional de los mismos. La supranacionalidad y por ello el carácter “autónomo” del Mercosur como tal, carece de un órgano que asuma y represente estrictamente sus intereses. Dicho de otra manera: la representatividad de soberanía nacional dentro del proceso de integración del Mercosur está garantizada, la representatividad de soberanía supranacional no. Esta representatividad de soberanía supranacional se encuentra claramente marcada en el caso de la Unión Europea por la Comisión, y, en cuanto a su estructura interna, por el cargo del Presidente de la Comisión, cuya función asume carácter netamente europeo y cuyo actuar sólo puede ser entendido en aras de los intereses de toda la Unión.

La existencia de un cargo adjetivado como europeo, aún sin alcanzar de ningún modo el rango ejecutivo de “Presidente de la Unión Europea“, asume un carácter especial tanto en la especialización y consolidación institucional del proceso de integración, otorgándole un mayor dinamismo, como en el esfuerzo de obtener resultados -y valores- comunes a todo el espacio integrado. E inclusive, como contrapeso a la eventual tendencia de los Estados miembros de aferrarse a la soberanía nacional propia para obstaculizar el proceso de integración.

46 *El análisis aquí realizado no adhiere a la diferenciación taxativa entre órganos interestatales o de cooperación y órganos supranacionales o de integración del esquema utilizado por A. Fernandes: “União Europeia e Mercosul: Dois Processos de Integração”, Bezerra-Editora, Braga, 1998, pág. 132-154, especialmente pág. 148-152). En el caso del Mercosur, la inexistencia de órganos supranacionales no contradice la evolución integradora tanto económica como política y cultural realizada hasta la fecha.*

*h-* Desde un punto de vista del desarrollo económico de ambos procesos, tanto la Unión Europea como el Mercosur demuestran que en todo el espacio integrado se produce inevitablemente una diferenciación entre regiones de economías prósperas y regiones de bajos índices económicos; ello significa que la integración se enfrenta desde su inicio con un problema de heterogeneidad económica interna, y que la integración misma no siempre produce la homogeneidad deseada.

Efectivamente, mientras que la Unión Europea reconoce una zona próspera ubicada longitudinalmente en el centro de su territorio, desde el sur inglés incluyendo los países de Holanda, Alemania, Luxemburgo, Bélgica, norte de Italia hasta llegar al mediterráneo francés –la así denominada “banana (azul)”–, el Mercosur traza una zona próspera a través de un eje longitudinal entre las metrópolis de São Paulo y Buenos Aires, abarcando las regiones de los sistemas fluviales del Río Paraná y del Río Uruguay.

Si bien la problemática es la misma, procurar la homogeneidad regional, ambos espacios recurren a medidas que en algunos aspectos son similares, y en otros, diferentes. La Unión Europea dispone de un amplio instrumentario financiero, institucional y de cooperación interregional. Por una parte, dio impulso a la política de homogeneidad regional principalmente hacia fines de los 70, en los que introdujo los primeros programas financieros destinados a las regiones más desfavorecidas (Fondos Estructurales)<sup>47</sup>, reformados y aplicados bajo una sistemática propia a partir de

47 *Los mismos estaban dirigidos en un primer momento principalmente a Irlanda, y se hicieron aún más acuciantes con el ingreso de Grecia (1981), España y Portugal (1986), en su conjunto, los cuatro países con los coeficientes más altos de heterogeneidad regional respecto a la media europea. Para un análisis exhaustivo del regionalismo en la UE, véase: Schelter, Kurt y Wuermeling, Joachim: “Europa der Regionen”, Editorial de la ‘Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit’, Munich, 1995; y también: Groß, Bernd y Schmitt-Egner, Peter: “Europas kooperierende Regionen – Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa” (Las regiones cooperadoras de Europa*

1985 (Acta Única Europea). A nivel institucional se introduce a partir de Maastricht la Comisión de las Regiones como órgano consultivo sobre política regional de la UE, y con mayor funciones que las instituciones regionales precedentes.

El tercer instrumento, el fomento de la cooperación entre regiones europeas, reconoce en la UE un sinnúmero de iniciativas tanto entre regiones fronterizas (alrededor de recursos naturales comunes), como no-fronterizas (intercambio comercial, partenariados culturales, etc.).

Si bien el Mercosur aún no cuenta con los primeros dos instrumentos (promoción regional sistematizada a través de fondos regionales y representación regional institucionalizada), el tercero, cooperación interregional primordialmente fronteriza, es un elemento que inicia su desarrollo, y que por su importancia debe continuar siendo fomentado. Este es el caso, por ejemplo, de la Hidrovía (sistemas fluviales de los ríos Paraná, Uruguay y Paraguay) que abarca parte del territorio de Bolivia, tres Estados del Brasil, todo Paraguay, parte de Uruguay, y las provincias del noreste y centro argentino.<sup>48</sup>

También cabe destacar la cooperación existente entre dos regiones no-fronterizas como la provincia argentina de Córdoba y el Estado brasileño de Minas Gerais (sector automotriz).

Por último vale remarcar, ante las características especiales geográficas del Mercosur y las enormes distancias que separan los diversos polos re-

– *Condiciones marco y práctica de cooperación transnacional de las regiones fronterizas alemanas dentro de Europa*, Baden-Baden, 1994.

48 Fohs, Marta y Giménez, Ricardo: “La Infraestructura del Transporte Terrestre”, en: Mellado, Noemí (ed.), *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año V, N° 5,

gionales, la necesidad de una política de desarrollo regional que fomente en primera instancia la construcción de redes de comunicación y transporte (rutas, puentes, pasos de frontera, etc.). Ello implicaría inclusive poder extender el eje São Paulo-Buenos Aires hacia un eje transversal formado por las ciudades de Montevideo, Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Neuquén, San Juan y Mendoza, y que desembocara en Chile (Región IV, V, VI, VII y Metropolitana), consolidando así una comunicación comercial entre los mercados del Océano Atlántico y del Pacífico.<sup>49</sup> Según Fohs y Giménez: “[...] de no mediar una decidida política de desarrollo, se está en el riesgo de que vayamos avanzando hacia una región rica, pero llena de lagunas formadas por áreas o regiones pobres, que por falta de infraestructura queden fuera de las grandes corrientes de comercio.”<sup>50</sup>

## **UE-Mercosur: Asociación Interregional entre dos Zonas Aduaneras**

Las iniciativas de cooperación emprendidas por los gobiernos de Argentina y Brasil durante la década de los 80 estuvieron acompañadas desde sus comienzos por el apoyo de los gobiernos europeos.<sup>51</sup> Dicha actitud se basa en parte en el interés de Europa en la consolidación democrática y la reestructuración económica de ambos países: el Cono Sur ha sido tradicionalmente la subregión de América Latina que mantiene relaciones más intensas con

*Editorial del Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad de la Plata, Julio 1999, pág. 49-50.*

49 Fohs, M. y Giménez, R., *op. cit.*, pág. 24.

50 Fohs, M. y Giménez, R., *op. cit.*, pág. 24.

51 Véase el aporte del Jefe de la Delegación de la Comisión Europea en Argentina: Alloco, Vittorino: “Las implicancias de la creación del ALCA en las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Mercosur”, en: *INTECO/Fundación Andina, ‘Temas del Mercosur’, N° 4: “El ALCA, Nuevo Escenario de la Integración”, Buenos Aires, 1998, pág. 128.*

los países de la UE.<sup>52</sup> Esto también es apreciable a nivel económico en el flujo de inversiones directas europeas, que en el caso argentino y uruguayo se remontan inclusive a principios de siglo XX.<sup>53</sup>

Un mes después de la creación del Mercosur, en abril de 1991, se firma el primer **Acuerdo de Cooperación** entre la Comisión Europea y los países del Mercosur, asentando la base de una cooperación técnica interregional.<sup>54</sup>

Asimismo, un año más tarde, en el marco de la “II Conferencia Ministerial Institucionalizada” –llevada a cabo por el Grupo de Río y los representantes de la Unión Europea–, los cuatro países del Mercosur y la Comisión Europea firman el 29 de mayo de 1992 el **Acuerdo de Cooperación Interinstitucional**. El mismo establece aún mayores modalidades de cooperación entre ambos socios<sup>55</sup>: un importante resultado, en este contexto, es la creación del Comité Conjunto de Consulta, órgano formado por representantes de la Comisión Europea y del Grupo Mercado Común, que se encarga de la profundización del diálogo interregional, para lo cual se prevén encuentros cada dos años.

Gracias a la trayectoria llevada a cabo hasta entonces entre ambos bloques, a la firma de estos primeros acuerdos multilaterales, y no en menor medida a las declaraciones de los jefes de Estados de la UE en las reuniones cumbre de Corfú (junio de 1994) y Essen (diciembre de 1994)<sup>56</sup>, se favorece la

52 De Luis Romero, E. y Agramunt, L., *op. cit.*, pág. 83.

53 Véase: Ernst, Christoph, “Le Mercosur et l’Union Européenne: Un rapprochement économique prometteur?”, *Regensburg*, 1997, pág. 281-283.

54 De Luis Romero, E. y Agramunt, L., *op. cit.*, pág. 92.

55 Modalidades entre las cuales se encuentran: formación de personal, asistencia técnica, intercambio de información, apoyo institucional, etc. Véase: Fernandes, António J., “União Europeia e Mercosul: Dois Processos de Integração”, *Bezerra-Editora, Braga*, 1998, p. 157.

56 Especialmente en la Cumbre de Corfú se afirma la importancia del Mercosur y de México para la Unión Europea. De Luis Romero, E. y Agramunt, L. (ed.), *op. cit.*,



iniciativa de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur.

Finalmente, el 15 de diciembre de 1995, se firma en Madrid el **Acuerdo Marco Interregional de Cooperación**, representando así el primer acuerdo de asociación interregional firmado entre dos uniones aduaneras con miras al establecimiento de una zona de libre comercio y de un esquema de cooperación amplio.

El acuerdo se estructura en nueve títulos, contemplando las siguientes temáticas<sup>57</sup>:

*pág. 92. Según el Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín: “[El] año 1994 [...] ha sido calificado –y creo que con justicia– como el año del compromiso europeo con América Latina.”, Marín, Manuel: “Las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina: Pasado, Presente y Futuro”, en: Molina del Pozo, C., op. cit., pág. 787.*

57 *El texto completo del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación se encuentra en Internet bajo la siguiente dirección electrónica: <http://www.ar/mercosur/esp1.htm>. Otros acuerdos importantes se encuentran bajo: <http://www.intr.net/mercosur/m-opreto.htm> (Tratado de Ouro Preto); <http://www.invertir.com/07trade.html> (Tratados Comerciales) y [http://www.entebbe.com/spanish/sit\\_mercosur.html](http://www.entebbe.com/spanish/sit_mercosur.html). Otros documentos del Mercosur como así también información general se encuentran en: <http://www.rau.edu.uy/mercosur>. Tanto el texto del Acuerdo de Cooperación Institucional (29/5/92), como el Acuerdo Marco (15/12/95) como la posterior Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político se encuentran también en: Fernandes, A.J., op.cit., pág. 163 ss.*

**Acuerdo Marco Interregional de Cooperación**

|          |   |              |
|----------|---|--------------|
| Título I | Objetivos, principios y<br>ámbito de aplicación | (art. 1-3)   |
| II       | Ámbito Comercial                                | (art. 4-9)   |
| III      | Cooperación Económica                           | (art. 10-17) |
| IV       | Fortalecimiento de la Integración               | (art. 18)    |
| V        | Cooperación Interinstitucional                  | (art. 19)    |
| VI       | Otros ámbitos de Cooperación                    | (art. 20-23) |
| VII      | Medios para la Cooperación                      | (art. 24)    |
| VIII     | Marco Institucional                             | (art. 25-30) |
| IX       | Disposiciones Finales                           | (art. 31-37) |

A grandes rasgos, sobresalen cuatro aspectos del Acuerdo:

a–La institución y voluntad de profundización de un diálogo político – sobre la base de los principios democráticos de gobierno y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos–como asimismo de un diálogo económico y comercial entre el Mercosur y la Unión Europea. En el aspecto comercial, el objetivo primordial es el de establecimiento de una Zona de Libre Comercio (ZLC) entre ambos espacios económicos integrados.

- b– El amplio espectro de áreas de cooperación conjunta, a saber en las materias: aduanera, de estadísticas, de normas agroalimentarias e industriales, de propiedad intelectual, empresarial, energética, de transporte, de ciencia y tecnología, de telecomunicaciones e información, de educación, de protección del medio ambiente, etc.
- c– La dinámica, y por sobre todo la precisión otorgada al marco institucional a través de la creación de tres órganos comunes, a saber el Consejo de Cooperación<sup>58</sup>, la Comisión Mixta<sup>59</sup> y la Subcomisión Mixta Comercial<sup>60</sup>, conducidos por representantes de ambas regiones y con funciones y jerarquías preestablecidas.
- d– La consideración de dos aspectos de singular importancia en todo proceso de integración regional, y aún más en el de cooperación interregional: la concepción de ampliación y profundización de la Asociación Interregional a través del art. 23, la denominada Cláusula evolutiva<sup>61</sup>, y del art. 33, la Aplicación Territorial del Acuerdo<sup>62</sup>, respectivamente.

58 *Encargado de supervisar el acatamiento del Acuerdo (art. 25.1), de examinar cuestiones bilaterales o internacionales de interés común (art. 25.2) y de formular propuestas para la realización ulterior de la Asociación Interregional (art. 25.3).*

59 *Sus funciones principales son: asistencia del Consejo de Cooperación (art. 27.5), impulso de las relaciones comerciales (art. 27.5.a), intercambio de opiniones sobre toda cuestión de interés común, incluidos los programas futuros de cooperación (art. 27.5.b), propuestas para preparar la liberalización comercial (art. 27.5.c), etc.*

60 *La Subcomisión Mixta Comercial asegura el cumplimiento de los objetivos comerciales previstos (art. 29.1), solicita todos los estudios y análisis técnicos que considere necesarios (art. 29.2), presenta anualmente informes ante la Comisión Mixta sobre el desarrollo de sus trabajos, como así también propuestas para la liberalización de los intercambios comerciales (art. 29.3).*

61 *“Las Partes podrán ampliar el presente Acuerdo mediante consentimiento mutuo con el objeto de aumentar los niveles de cooperación y de complementarlos [...] a través de la conclusión de acuerdos relativos a sectores o actividades específicos.” (art. 23.1)*

62 *Al no nombrar a los Estados signatarios como territorios exclusivos donde se aplica el Acuerdo, sino que se establece que el Acuerdo es válido en aquellos “territorios en los que sea aplicable el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”, y en aquellos donde sea aplicable “el Tratado constitutivo del Mercado Común del*

De similar importancia resultan las siguientes características:

- e– El Acuerdo de Asociación Interregional significa políticamente un cambio en la evolución de la relación entre la Europa unida y América Latina, debido a que su orientación no se basa ya en la ayuda unilateral de décadas atrás –es decir la ayuda financiera<sup>63</sup> o de alcance político<sup>64</sup>- por parte de la UE hacia los países latinoamericanos, sino que se entiende como una relación de cooperación mutua, para la cual se recurre al diálogo multilateral como fundamento básico. El mismo no excluye, sino que por el contrario favorece además el diálogo bilateral entre los Países Miembros de ambos bloques.<sup>65</sup>
  
- f– Dentro de este contexto de cooperación se le atribuye una gran importancia no sólo al papel que cumplen los gobiernos de los países miembros y los órganos supranacionales respectivos, sino también a actores de los diferentes ámbitos previstos para la cooperación, en este caso en forma especial al empresariado.<sup>66</sup> Un punto de partida para este canal de cooperación mutua lo constituye el interés especial de la Unión Europea en fomentar de la Pequeña y Mediana Empresa, forma de organización productiva predominante en el Cono Sur.<sup>67</sup>

*Sur”, se deja abierta la posibilidad de su aplicación a nuevos países miembros tanto de Europa como de América Latina.*

63 *Las designaciones para proyectos y programas alcanzó en 1997 alrededor de US\$ 2,5 bill., que corresponde al 55 % de todos los fondos de ayuda para el desarrollo recibidos en ese año por la región. Ver: Hoffmann, K.-D., op. cit., pág. 50-53.*

64 *Como en el caso del Proceso de San José.*

65 *Véase el análisis sobre iniciativas bilaterales de inversión de España, Italia, Alemania, Portugal y Holanda en: Ernst, C., op.cit., pág. 237, y también 281-282.*

66 *A diferencia del ALCA, los acuerdos de sectores privados entre la UE y el Mercosur son negociados en su mayor parte sin representación de los Estados parte correspondientes. Véase: Rozemberg, R. y Svarzman, G., op. cit., pág. 129.*

67 *Ernst “L’UE dispose d’une large gamme d’instruments de promotion industrielle qui donnent une place privilégiée aux PME, la forme organisationnelle du travail*

La cooperación interregional adquiere por ello nuevas dimensiones: se descentraliza, al incluir actores no públicos (universidades u Organizaciones No Gubernamentales) o unidades administrativas descentralizadas (municipios, regiones), se horizontaliza, al definirse estrategias sectoriales, y se asumen, finalmente, nuevos esquemas de articulación.<sup>68</sup> La cooperación descentralizada favorece así por sobre todo el papel de la región y su capacidad de decisión dentro del proceso y la estructura de integración.<sup>69</sup>

g-Como aspecto favorable para la concreción de una asociación interregional se destaca el amplio espectro de canales de cooperación mutua previstos. Ello obliga a no concentrar el intercambio en una sola dimensión, sino más bien a alcanzar un entramado diversificado de ámbitos comunes de cooperación. En este contexto el intercambio mutuo de experiencia, información y asistencia técnica favorece la evolución interna de ambos procesos de integración regional.<sup>70</sup>

dominante dans le Cône Sud.”, página 234. *Es necesario destacar que las PyMEs constituyen asimismo los mayores empleadores en América Latina.*

- 68 Ruiz-Giménez, “UE-América Latina, una asociación estratégica para el siglo XXI”, citado en Rozemberg, R. y Svazman, G. (ed.), *CEI N° 3, op. cit.*, p. 129-130.
- 69 Como ejemplo de los efectos geopolíticos regionales del proceso de integración del Mercosur véase el caso del Estado brasileño de Rio Grande do Sul en: Proença, Nelson: “Novas perspectivas regionales se abrem com o Mercosul”, en: Algorta Plá, Juan (ed.): “O Mercosul e a Comunidade Européia - Uma abordagem comparativa”, Editora da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, 1994, pág. 114-116.
- 70 En este sentido son innumerables los estudios científicos comparativos tanto en el ámbito jurídico como en el económico entre el proceso de integración de la Unión Europea y del Mercosur. Entre otros: Marengo, Silvia: “Exchange Rate Policy for Mercosur: Lessons from the European Union”, *Documentos sobre teoría económica y política económica*, tomo 9, Editorial Peter Lang, Frankfurt a. M., 1998; y los siguientes trabajos publicados en *Revista de Derecho del Mercosur (RDM)*: Carbajales, M.: “Derecho de la competencia en la Unión Europea: un ejemplo para el Mercosur”, *RDM y.1, N° 2, 1999*; Taveira Tôrres, H.: “A harmonização fiscal na União Européia sobre a tributação da renda de empresas: um paradigma para o Mercosul”, *RDM y.3, N° 2, 1999*; Mayoral, A.: “Mercosur – Unión Europea”, *RDM y.2, N° 1, 1998*; Moreno, A.: “Política de cooperación en los asuntos de justi-

## **De cara al futuro – Problemas, estrategias y perspectivas del Nuevo Paradigma**

Como se ha podido observar, la iniciativa de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur plantea por un lado perspectivas positivas de desarrollo. A ello contribuyen el hecho de tratarse de dos culturas occidentales emparentadas, con una base de partida favorable para el diálogo mutuo, como así también la relación cada vez más cercana entre ambas regiones desde la década de los ochenta. Por otro lado, ello no eclipsa la gama de aspectos aún divergentes entre los intereses y posibilidades de un bloque con respecto al otro. La intensificación de la cooperación enlaza gradualmente nuevos canales de intercambio, al mismo tiempo que exige con mayor agudez respuestas concretas a aquellos puntos aún problemáticos para ambas partes.

A modo de balance, entonces, las preguntas relacionadas con el presente y futuro de la Asociación, por un lado para la Unión Europea y por otro para el Mercosur, se resumen a continuación:

**Cuáles son los intereses concretos y cuál es el significado que tiene para la Unión Europea una Asociación Interregional con el Mercosur?**

cia e interior en la integración: La Comunidad Europea y el Mercosur”, *Derecho de Integración N° 8, Universidad Nacional de Rosario, 1998.*

Partiendo de los dos pilares que prevé el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, es decir el diálogo político y el económico-comercial entre ambas regiones:

- a) A nivel político, la Unión Europea vislumbra en la cooperación con el Mercosur la posibilidad de proyección de la Política Exterior Común y de Seguridad (PECS) asentada en el Título V del Tratado de Maastricht (1992) y revisada nuevamente en el Tratado de Amsterdam (1997). La promoción de la Política Exterior Común y de Seguridad reforzaría, por lo tanto, el perfil internacional de la Unión Europea, afianzándola como actor en la escena mundial.<sup>71</sup>

Este perfil de cooperación política se ve netamente sustentado por la característica de que ambos bloques integrados comparten los mismos valores occidentales de vida y orden social, entre los que destacan en primer lugar el respeto a la democracia y a los derechos humanos.

La PECS asigna una especial importancia a los aspectos relacionados con la seguridad regional, que en el caso sudamericano se traduciría concretamente en el interés mutuo de no proliferación de armas nucleares y de otros medios de destrucción masiva, y en la profundización, a través de la cooperación multilateral, del diálogo bilateral con miras a la prevención y reducción futura de conflictos.<sup>72</sup>

Por último cabe señalar el interés de la Unión Europea, encauzado ya desde el diálogo multilateral con el Grupo de Río, de perseverar por un lado en la lucha contra el narcotráfico –problemática asumida como

71 IRELA, “América Latina y Europa más allá del año 2000”, *Dossier N° 65, septiembre 1998*, pág. 12.

72 IRELA, *op. cit.*, pág. 15.

“responsabilidad mutua” entre ambas regiones<sup>73</sup> – y en la implementación consecuente de una política medioambiental -declarada como uno de los grandes temas “horizontales” de la cooperación con América Latina<sup>74</sup> -, basada en las convenciones acordadas en Río y en el Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático del 11 de diciembre de 1997.

- b) En el ámbito económico: Según las conclusiones del Proyecto de Comunicación de la Comisión y el Consejo del Parlamento Europeo de junio de 1994: “El Mercosur se consagra como el mercado más dinámico para las exportaciones de Europa. Su dinamismo económico y su potencial demográfico auguran la constitución de un mercado regional muy significativo a nivel mundial”.<sup>75</sup> El interés en una zona de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur representa la conformación de un mercado potencial de 560 millones de habitantes con un PBI conjunto de US\$ 7,38 billones.<sup>76</sup> Ello significa, en términos comparativos 200 millones de habitantes más que el NAFTA (360 millones de habitantes), que posee a su vez un PBI de US\$ 6,76 billones.

Dentro del marco de cooperación e intercambio hasta ahora llevado a cabo, el Mercosur ha significado, por su dimensión y el dinamismo de su economía, tanto la posibilidad de inserción de productos como la de colocación de inversiones.

73 Véase Frohmann, A., *op. cit.*, pág. 56.

74 IRELA, *op. cit.*, pág. 29.

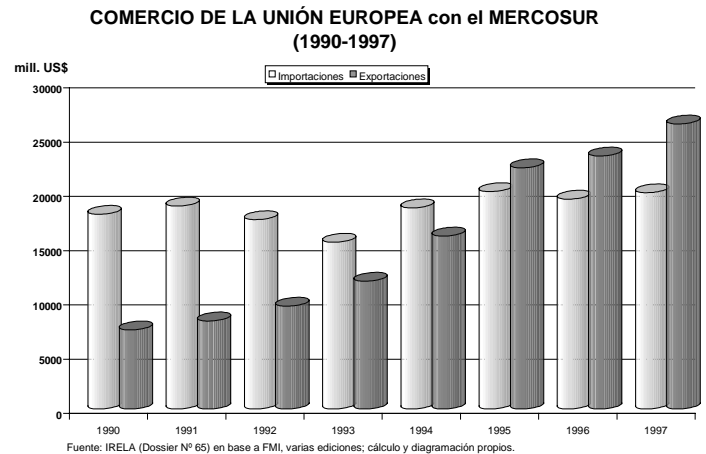
75 *Conclusiones del Proyecto “Pour un renforcement de la politique de l’Union Européenne à l’égard du Mercosur” citado en: De Luis Romero, E. y Agramunt, L., op. cit., pág. 90.*

76 *Cálculos correspondientes al año 1992; en: De Luis Romero, E. y Agramunt, L., op. cit., pág. 90.*



## Principios de Integración Regional en América Latina y su análisis comparativo con la Unión Europea

Con respecto al intercambio comercial, el índice de crecimiento de las exportaciones de la UE a los cuatro países miembros del Mercosur ha sido considerable en los últimos quince años: mientras que en 1985 representaban el 4,76 % de las importaciones totales de los cuatro países del Mercosur, el coeficiente ascendía en 1994 a 25,29%.<sup>77</sup> Si las exportaciones europeas al resto del mundo crecieron en el período 1990-1998 un 60 %, para el Mercosur significó en el mismo período un aumento del 274% - separadamente 238 % al Brasil y 440 % a la Argentina.<sup>78</sup> La UE exporta hacia el Mercosur principalmente productos manufacturados (en un 53 % maquinaria y productos industriales; otro sector importante, el automotriz, representa un 30 % de los flujos comerciales).



El comercio entre ambos bloques, sin embargo, ha demostrado hacia mediados de la década del 90, más precisamente a partir de 1992, que el aumento del volumen de las exportaciones no se ha correspondido con los coeficientes registrados para las importaciones desde el Mercosur hacia la Unión Europea, por lo que el intercambio comercial ha ido marcando notables asimetrías, que han conducido a una balanza superavitaria para la Unión Europea desde 1994/5.

Esto se debe a múltiples razones de estructura productiva y política comercial de la Unión Europea: Los productos agrícolas que conforman las

<sup>77</sup> De Luis Romero, E. y Agramunt, L., *op. cit.*, pág. 66 (en base a datos de ALADI y del FMI).

<sup>78</sup> Véase: Rozemberg, R. y Svarzman, G. (ed.), *op. cit.*, pág.124-125.

principales exportaciones del Mercosur (carnes, cereales, café, frutas frescas, tabaco, etc.<sup>79</sup>) significan por su calidad una competencia directa para el sistema establecido desde 1962 con la Política Agraria Común (PAC) de la UE, motivo por el cual dichos productos se ven enfrentados a diferentes tipos de barreras tarifarias y no tarifarias: cuotas, tarifas y precios de ingreso, normas fitosanitarias y medioambientales.<sup>80</sup> El Sistema de Preferencias Generalizadas (SGP) otorgado por la UE al Mercosur no favorece los productos agrícolas, sino los manufacturados.<sup>81</sup>

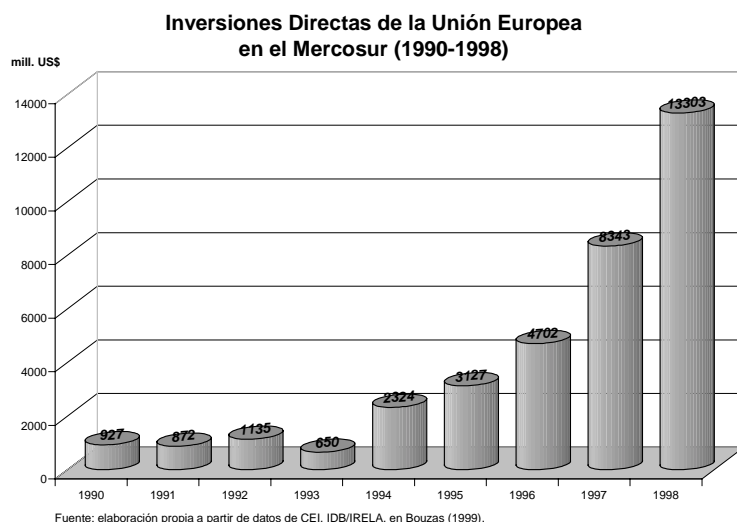
Un reencauce de un comercio bidireccional equilibrado depende en gran medida del establecimiento de nuevas medidas que conduzcan a la liberalización gradual del intercambio de estos sectores sensibles, de acuerdo a las normas procuradas por los 135 países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), según la aún discutida agenda de las próximas negociaciones de la organización.<sup>82</sup>

- 79 *El régimen de la PAC perjudica especialmente la exportación de carnes y cereales de la Argentina, y de minerales y café del Brasil. En: De Luis Romero, E. y Agramunt, L., op. cit., pág. 88.*
- 80 *En algunos casos utilizadas como medidas disuasivas para el comercio. IRELA: “La adopción de compromisos vinculantes para proteger el medio ambiente y los recursos naturales se perciben en ocasiones como formas veladas de proteccionismo o como barreras al logro de las aspiraciones legítimas de industrialización y crecimiento económico de los países en desarrollo.”, en: IRELA, op.cit., pág. 28. También en: Rozemberg, R. y Svarzman, G. (ed.), op. cit., pág.123.*
- 81 *En este caso, el porcentaje de beneficio por el SGP es bajo, ya que los productos manufacturados a los cuales se aplica representan mínimos porcentajes en las exportaciones totales, por ej. maquinaria de Argentina (1,3 %), calzado del Brasil (3,7 %), pieles de Argentina (2,6 %). Véase: De Luis Romero, E. y Agramunt, L., op. cit., pág. 89; también Hoffmann, K.-D., op. cit., pág. 56.*
- 82 *Luego de los negativos resultados e insatisfactorias perspectivas de la cumbre de la así llamada “Ronda del Milenio” en Seattle, celebrada entre el 30 de noviembre y el 3 de diciembre de 1999. Véase Kaps, Carola: “Nun pokern sie um Konzessionen – Vor der Seattle-Runde”, diario Frankfurter Allgemeine Zeitung, N° 277, sábado 27/11/99, pág. 13.*

Con respecto a las inversiones directas, estas han sido muy importantes en el área de las privatizaciones llevadas a cabo en el Mercosur en la última década.<sup>83</sup>

Cabe resaltar aquí el papel jugado por las reformas de los marcos regulatorios y leyes que reglamentan la participación de capitales extranjeros en los países del Mercosur.<sup>84</sup> De este modo, ha sido notable el aumento

de las inversiones directas de la Unión Europea en el Mercosur<sup>85</sup>: en un período de cinco años han pasado de 2.324 millones de dólares en 1994 a 13.303 millones de dólares en 1998, es decir un aumento del 472% (ver cuadro).



Los sectores de inversión de mayor interés para la UE hasta ahora han sido los servicios profesionales, bancarios y financieros, el área de las telecomunicaciones y de transporte.<sup>86</sup>

La inversión directa, en contraposición al intercambio comercial, ha introducido beneficios para ambas partes: la puesta en práctica de progra-

83 *Ernst, C., op. cit., pág. 283.*

84 *Rozemberg, R. y Svarzman, G. (ed.), op. cit., pág.126.*

85 *Estas han llevado por orden de importancia a take-overs, ampliaciones, greenfields y franquicias. Ver el caso especial de la inversiones en la ciudad de Mendoza (Argentina), en: Jardel, Silvia y Ponce, Carlos: "Las Inversiones Extranjeras en Mendoza", Centro de Empresarios de Mendoza (CEM), Mendoza, 1999, pág. 24.-25.*

86 *El índice de bancarización relativo, según señala por un lado el Centro de Economía Internacional (CEI), es para el Mercosur aún bajo, mientras que por otro lado el área de las telecomunicaciones ha sido de especial interés para los inversores europeos. Rozemberg, R. y Svarzman, G. (ed.), op. cit., nota de página N° 25, pág.143-4.*

mas como ECIP (European Community Investment Partners) o AL-INVEST, o inclusive la apertura de programas de inversión del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a partir del año 1994<sup>87</sup>, ha fortalecido el ingreso de capitales europeos, del cual se han beneficiado por otro lado los países receptores debido a la adquisición de un mayor volumen de tecnología moderna de países más industrializados.<sup>88</sup>

Características particulares de las inversiones europeas en el Mercosur en contraposición a las norteamericanas, por lo tanto, han sido la focalización hacia mercados subregionales, el aprovechamiento de insumos locales y la formación de alianzas estratégicas con empresas locales.<sup>89</sup>

En cuanto a los países europeos inversores en el Mercosur según las áreas de inversión se destaca en el sector de servicios una mayoría de inversores españoles, seguidos por franceses e ingleses, en la industria manufacturera sobresalen las inversiones alemanas y holandesas.

87 *Los primeros destinos de inversión del EIB en el Mercosur, no obstante, recién se dieron a partir de 1997: el primer país-destino fue Brasil, con un crédito de US\$ 25 mill. dirigidos a la construcción de una planta de fibra óptica para la Empresa Pirelli Cabos (Sorocaba, Estado de São Paulo) en el año 1997. Un año más tarde se beneficiaría la provincia de Córdoba (Argentina) con la financiación de "Aguas Cordobesas", un joint-venture de empresas francesas, españolas y argentinas para expansión y renovación de una red de suministro de agua (crédito de US\$ 40 mill.). El monto de los créditos continuó en aumento en el año 1999, año en que Brasil recibió dos créditos por US\$ 60 mill. cada uno (para modernización de red telefónica celular en Río Grande do Sul y para financiación de infraestructura a través de dos bancos locales receptores del crédito). Mayor información detallada sobre los programas de crédito por año y por sector, véase en los informes oficiales del Banco Europeo de Inversiones publicados bajo '<http://www.eib.org/pub/press/>'.*

88 *Véase la estrategia, según Ernst, de "création de co-enterprises", en: Ernst, C., op. cit., pág. 234. Dichos programas favorecen en primera instancia la creación de empresas mixtas al nivel de las PyMEs.*

89 *IRELA, op. cit., pág. 24.*

**Cuáles son los intereses concretos y cuál es el significado que tiene para el Mercosur una Asociación Interregional con la Unión Europea?**

Vale por lo tanto retomar el esquema de análisis anterior y cuestionar los intereses y beneficios perseguidos por el Mercosur en los dos pilares de la Asociación Interregional en vista, a saber en el diálogo político-institucional y en el diálogo económico con la Unión Europea.

a) Políticamente cabe remarcar, entre otros, tres aspectos esenciales.

1. El acercamiento y cooperación estrecha con la Unión Europea ha significado en primer lugar, y en este caso no sólo para el Mercosur, un soporte institucional relevante para los procesos de democratización y estabilidad democrática emprendidos en América Latina desde fines de la década de los 80.<sup>90</sup>

Ello, además de consolidar el Estado de derecho según valores occidentales comunes a ambas regiones, potencializa y moderniza la capacidad del mismo en diferentes ámbitos: incentivo a la reforma del sistema judicial, mejoramiento y agilización de la administración pública, cualificación de personal, introducción y aprovechamiento de sistemas informatizados, etc.<sup>91</sup>

2. Reformar y modernizar el Estado a nivel interno significa mejorar a nivel externo su capacidad de integración regional. La tendencia a la apertura de los procesos de integración latinoamericana es un ejemplo de

90 Véase *Haubrich, Walter*: "Lateinamerikas Globalisierung — Die Europäische Union als gern gesehener Partner" (La globalización de América Latina — La Unión Europea como socio bien visto), *diario Frankfurter Allgemeine Zeitung*, martes 14/12/99, N° 291, pág. 16.

91 *IRELA*, *op. cit.*, pág. 5.

ello; y el regionalismo abierto es, en este contexto, el mejor marco de encuentro entre la Unión Europea y el Mercosur, como lo ha sido claramente en la evolución del diálogo con el Grupo de Río. La Declaración de Roma firmada el 20 de diciembre de 1990 por los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y de la Comunidad Europea formulaba explícitamente el apoyo europeo ante el proceso de integración de América Latina.<sup>92</sup> Varias cumbres y declaraciones europeas (Corfú, junio de 1994; Declaración de apoyo al Documento Básico de las relaciones UE-Mercosur de octubre de 1994; Essen, diciembre de 1994; Ouro Preto, diciembre 1995) han reafirmado esta actitud.

3. La iniciativa de apertura, acercamiento y cooperación se consolida a partir de la disposición a la creación de instituciones comunes. En el caso de la Unión Europea y el Mercosur, dicha disposición se concretiza ya en el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional del 29 de mayo de 1992, firmado en Guimarães, Portugal, por medio del cual se constituye el Comité Conjunto de Consulta encargado de definir las modalidades de cooperación interregional.<sup>93</sup> La profundización de la cooperación institucional avanza aún más con la creación del Consejo de Cooperación, la Comisión Mixta y la Subcomisión Mixta Comercial en el Acuerdo Marco suscrito en Madrid el 15 de diciembre de 1995.

Un presupuesto de la cooperación institucional, y al mismo tiempo una consecuencia de la misma, lo constituye el esfuerzo de lograr la armonización de normativas y legislaciones.

Por otra parte, uno de los efectos directos más relevantes de la existencia de instituciones comunes es el mejoramiento de la solución conjunta de

92 *IRELA, op. cit.,* pág. 9.

93 *Fernandes, A., op. cit.,* pág. 157.

controversias que atañen a ambas regiones, y que pueden perjudicar en definitiva los canales de cooperación establecidos.<sup>94</sup>

b) Económicamente, el significado de una Asociación Interregional con la Unión Europea contiene para el Mercosur principalmente los siguientes aspectos:

1. Modernización de infraestructura a través de asistencia técnica: En gran medida han colaborado a ello los flujos de inversiones directas europeas de los últimos cinco años, que como se explicaba anteriormente, basaban una gran parte de su metodología de cooperación en el fomento de las Pequeñas y Medianas Empresas, y en la cooperación empresarial a través de empresas mixtas. La inversión europea se caracteriza particularmente por sus efectos predominantes sobre el abastecimiento de los mercados locales, antes que por la transformación de las estructuras de producción con el objetivo de abaratar los costes.<sup>95</sup>

Con la apertura de programas de inversión hacia América Latina, el Banco Europeo de Inversiones propicia la evolución del proceso de asociación interregional de un esquema de cooperación hacia un esquema de promoción y financiamiento de inversiones.<sup>96</sup>

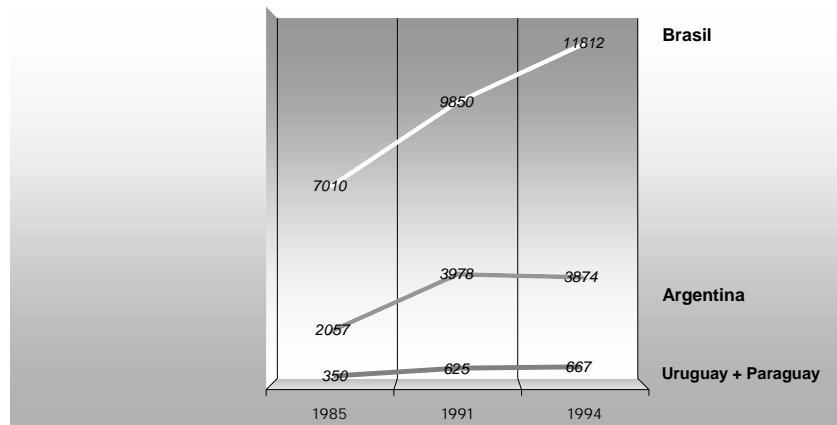
94 *Uno de los casos más concretos fue el conflicto por las Islas Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña en abril y junio de 1982, que llevó a un inmediato deterioro de las relaciones comerciales con la Comunidad Económica Europea.*

95 “Dado el carácter no transable de la mayor parte de los servicios, la IED en este sector se orienta forzosamente a los mercados locales. Esta tendencia queda confirmada [...] por los niveles relativamente bajos de comercio intrasectorial en las transnacionales europeas que operan en la región.”, *en: IRELA, op. cit., pág. 23.*

96 *Ruiz-Giménez, “UE-América Latina...”, citado en Rozemberg, R. y Svarzman, G., op. cit., nota N° 31, pág. 144.*

2. Expansión comercial: La asociación con la Unión Europea significa para el Mercosur la posibilidad de inserción de productos propios en una multiplicidad de mercados nacionales, y de lograr través de ello un grado mayor de crecimiento económico interno. Las exportaciones de los países miembros del Mercosur individualmente muestran índices de aumento constante desde 1985 (cuando el Mercosur aún no había sido creado) hasta 1994 (ver gráfico).

Exportaciones de los Países Miembros del Mercosur a la Unión Europea (1985-1994)  
(en mill. US\$)



Fuente: Diagramación y elaboración propia en base a ALADI, FMI, en: Marenco, Silvia (1998).

Dicho intercambio positivo se ha visto favorecido por el acercamiento entre la Unión Europea y el conjunto de países latinoamericanos, en especial desde mediados de la década de los ochenta. Debido a la aplicación de la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) del GATT, alrededor del 45 % de las exportaciones de América Latina ingresa al mercado europeo libre de derechos aduaneros; a ello se suma que a un 23 % de la producción latinoamericana se le aplica al Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), propio de la Unión Europea.<sup>97</sup> Este sistema tiende a favorecer a países en desarrollo a través de la concesión de reducciones arancelarias (temporarias) en el comercio con la UE.

No obstante, en el caso concreto de los países miembros del Mercosur, el SGP europeo se traduce en forma de una reducción arancelaria en primera línea sobre productos industriales. Los productos agrícolas principales



están excluidos del sistema, o aquellos que están incluidos están aún sujetos a barreras no tarifarias (cupos, cuotas) para ingresar a la UE. La creciente balanza comercial deficitaria del Mercosur ante la UE, ocupa un primer lugar en la agenda pendiente entre ambos bloques. La estructura productiva y exportadora de los países miembros del Mercosur está basada primordialmente en productos agrícolas (carne, café, frutas frescas, jugos), de bajo valor agregado, por lo tanto directamente expuestos a fuertes altibajos del mercado internacional, y altamente competitivos en el mercado europeo.

A ello se suma el hecho de que en vista de los progresos económicos realizados por la región, las preferencias arancelarias, concebidas como temporarias para países en desarrollo, están en plan de revisión y reforma, como es el ejemplo concreto de los productos agrícolas y de la pesca tanto del Mercosur como de Chile y México.

**Cuáles concepciones y estrategias deberán caracterizar el accionar conjunto de ambos espacios económicos integrados en aras de la concreción y profundización de la Asociación Interregional?**

El éxito de la Asociación Interregional entre la Unión Europea y el Mercosur radica básicamente en la profundización del diálogo político y económico propuesto en el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, pero por sobre todo en el hecho de que de dicho diálogo surjan de forma permanente conceptos y estrategias de cooperación interregional, que propongan soluciones a los desafíos de la Asociación y que, a su vez, intensifiquen aquellos canales de comunicación y cooperación comprobados como exitosos.

Los desafíos que actualmente atraviesa la iniciativa de Asociación Interregional son:

Elaboración de una estrategia concreta para la cooperación comercial:

1. Es necesario un acuerdo sobre el comercio de los productos sensibles que ha generado en los últimos años asimetrías interregionales, perjudicando de forma especial la balanza comercial de los países del Mercosur: si en 1995 el saldo negativo alcanzaba casi 2.200 mill. de dólares, dos años más tarde superaba los 6.300 mill. de dólares -es decir una variación de más de -188%. Ello reclama propuestas alternativas a la aplicación de barreras tarifarias y no tarifarias por parte de la Unión Europea, y en primera instancia una revisión de la aplicación de la Política Agraria Común sobre la Asociación Interregional.<sup>98</sup>
2. Del mismo modo, es necesario una alternativa al tratamiento y aplicación de normas medioambientales como de restricciones comerciales<sup>99</sup> que afectan, a modo de barreras no tarifarias, el flujo comercial libre de productos hacia la Unión Europea. Una estrategia comercial dentro de la Asociación Interregional debe ser gradual, a desarrollar de acuerdo a un plan conjunto; sectorial, realizable por áreas a liberalizar, y amplia, tendiente a incluir a todos los sectores económicos en juego. Una liberaliza-

98 *Dentro del concierto europeo, la posición francesa ante la política agrícola de la UE ha sido una de las determinantes de la postura proteccionista ante el comercio con terceros países. Este esquema proteccionista no provoca sino la misma política de sustitución de importaciones llevada a cabo por América Latina durante casi cuatro décadas. Sobre la introducción, evolución y los argumentos a favor y en contra de la Política Agraria Común desde la perspectiva francesa, véase: Marloie, Marcel, "Comunidade Econômica Européia e Mercosul: Da Confrontação à Cooperação. Emergência de uma nova problemática"; también Roger, Claude: "A economia do setor agrícola na Comunidade Européia"; ambos en: Algorta Plá, Juan (ed.), op. cit., pág. 180-190 y 190-197 respectivamente.*

99 *Como en el caso del sector del acero y textil. Véase: De Luis Romero, E. y Agramunt, L. (ed.), op. cit., pág. 89.*

ción parcial, por ejemplo sólo reducida a los productos industriales, entra en conflicto con las reglas establecidas por el GATT, más específicamente con el art. XXIV.6 introducido por el GATT en la reunión de Marrakesh de 1994, que promulga la liberación completa como condición para creación de zonas de libre comercio.<sup>100</sup>

3. Los resultados insatisfactorios de la tercera reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC), realizada en Seattle no dió respuesta a una configuración de una estrategia comercial entre la Unión Europea y el Mercosur. Debido a la múltiple presión que ejercen, en este caso, no sólo los gobiernos de los 135 países miembros, sino también innumerables grupos de interés y de los sectores productivos en juego<sup>101</sup>, cabe recalcar la necesidad de un permanente diálogo directo entre representantes de la Unión Europea y el Mercosur, para dar salida a los problemas comerciales específicos existentes entre ambos bloques.
  
4. Más allá de la política comercial de la Unión Europea, el comercio interno del Mercosur, por otro lado, también debe trabajar sus falencias propias relacionadas al bajo nivel de intercambio dado entre los países miembros en comparación con el comercio bilateral de los mismos con terceros países. La estrategia comercial aquí requerida debe prever un

100 De Luis Romero, E. y Agramunt, L. (ed.), *op. cit.*, pág. 93-95. El art. XXIV da lugar, sin embargo, a una doble interpretación: cuando se habla de liberalización del comercio sustancial o esencial de bienes originarios de los países, no queda en claro si lo sustancial se refiere al comercio actual entre partes (en cuyo caso la UE seguiría excluyendo los productos sensibles), o al comercio potencial total entre ellos (lo que incluiría la liberalización de los sectores sensibles). Ver: Rozemberg, R. y Svarzman, G., *op. cit.*, pág. 137.

101 Véase al respecto: Kaps, Carola, "Der WTO fehlt es an demokratischer Legitimität" (*La OMC carece de legitimidad democrática*), en: diario *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, N° 282, viernes 3/12/99, pág. 6.; véase también la opinión del Ministro de Economía alemán Werner Müller ante la reunión cumbre de Seattle: "Müller fordert Integration der Entwicklungsländer" (*Müller reclama la integración de los países en desarrollo*), *FAZ*, N° 277, sábado 27/11/99, pág. 13.

mayor incentivo del comercio especialmente entre Argentina y Brasil.<sup>102</sup> Si bien el comercio interno de los cuatro países entre sí ha crecido notablemente en los últimos ocho años, el nivel que el mismo ha alcanzado es relativamente bajo aún (22,3 % en 1999), si se lo compara con el comercio interno de otros bloques regionales, como por ejemplo la ASEAN (26,6 %), el NAFTA (47,5 %) y la UE (65,6 %).<sup>103</sup>

Profundización de una estrategia de cooperación amplia:

5. Actualmente –y por sobre todo debido a la reunión cumbre de Seattle<sup>104</sup>– la problemática comercial entre ambos bloques y la expectativa de una liberalización mayor del comercio interregional han ocupado el centro de la escena de las negociaciones de la cooperación interregional (y de la opinión pública). Ello no debe llevar a un descuido de los objetivos de cooperación multisectorial asentados en el Acuerdo Marco de 1995. Todo concepto y estrategia de cooperación entre ambas partes debe basarse

102 *Los países menores del Mercosur, Uruguay y Paraguay, muestran mayor intercambio comercial dentro del mismo bloque integrado. En 1994 por ejemplo, el Mercosur representaba para el Uruguay el 47 % de sus exportaciones y el 50% de sus importaciones, para el Paraguay representaba el 47 % de las exportaciones y el 40 % de sus importaciones. No obstante, esta cifra se relativiza al comparar, por ejemplo, el intercambio comercial de Alemania con la Unión Europea (tanto las importaciones como las exportaciones yacen en un 60 %). Véase: De Luis Romero, E. y Agramunt, L. (ed.), op. cit., pág. 62-76. (Datos en base a ALADI y FMI).*

103 *En 1999, 25 % de las exportaciones del Mercosur se destinaron a la Unión Europea, exactamente el mismo porcentaje se destinó al Mercosur. En cuanto a las importaciones que recibió el Mercosur en el mismo año, 28% provenía de la Unión Europea, y sólo 22 % de los Estados del Mercosur. Centro de Economía Internacional (CEI), “Mercosur. New Trade and Investment Opportunities”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, junio de 1999, pág. 30-31 y 48.*

104 *También antes de la Reunión entre el Grupo de Río y la Unión Europea en Río de Janeiro en junio de 1999, la temática agrícola cobró extremada actualidad debido a las declaraciones de Francia y a su posición inflexible ante la temática de la liberalización comercial interregional.*

en el objetivo clave de la multiplicidad de canales de cooperación entre el Mercosur y la Unión Europea.

Lo mismo vale para todo dictamen o balanza que se realice sobre la Asociación Interregional: el éxito del diálogo interregional no depende prioritariamente de los mayores logros alcanzados en la liberalización del comercio de bienes sensibles, o estrictamente de la evolución de la balanza comercial, sino más bien de una valoración global de toda la gama de ámbitos de cooperación convenidos.

Profundización de una cooperación institucional homogénea:

6. El mantenimiento y consolidación de ambos pilares de la Asociación Interregional, el diálogo político y el diálogo económico, sólo puede llevarse a cabo a través de una estructura institucional estable.

Como se señalaba anteriormente, es necesario en primer lugar que el Mercosur alcance un grado mayor de institucionalización de sus órganos de decisión. La creación de un órgano que represente los intereses de toda la región integrada, como en el caso de la Comisión Europea en la UE, y que se rija por las necesidades globales de la región, favorecería un mayor dinamismo, mayor flexibilidad y mayor consolidación en la profundización del proceso de integración.

Del mismo modo, resulta favorable conferirle mayores competencias de representación a la Secretaría Administrativa, cuyo Director se constituiría así en un interlocutor permanente del Mercosur ante los Estados Miembros y hacia el exterior. Finalmente, con la profundización y ampliación del proceso de integración convendría plantearse la necesidad de un órgano de representación regional, similar al Comité de las Regiones en la UE, que contrapesa el poder adquirido por los órganos supranacio-

nales y que fomente las diferentes formas de cooperación regional (por ejemplo fronteriza) en el Mercosur.

7. Niveles homogéneos de institucionalización en ambos bloques permiten mayor dinamismo en la cooperación interregional; la consolidación de canales constantes de comunicación y de sus interlocutores aseguran la consolidación del diálogo político-económico perseguido.

El positivo punto de partida institucional asentado en el Acuerdo Marco de 1995 a través de la creación de tres instituciones comunes (Consejo de Cooperación, Comisión Mixta y la Subcomisión Mixta Comercial) debe continuar siendo incentivado por ambas partes en aras de una comunicación aún más fluida entre pares institucionales.

El intercambio de experiencias y la posibilidad de comparación de las circunstancias y mecanismos de integración resulta fructífero para ambas partes; la Asociación y Cooperación Interregional asegura valiosos aportes ante dichos desafíos. Más allá de la diferente evolución de los procesos de integración de la Unión Europea y del Mercosur hasta la fecha, se plantean de cara al futuro desafíos similares concernientes a ambas regiones: profundización y consolidación institucional, política y económica de la integración, ampliación del número de Estados Miembros, respuesta a problemas sociales generalizados, el rol de la región y el peligro de los desequilibrios regionales.

8. La Asociación Interregional dentro del regionalismo abierto:

Una de las características más sobresalientes de la Asociación Interregional UE-Mercosur es justamente el interés de mutua cooperación de dos grupos de países geográficamente distantes entre sí. Tal característica pertenece a los nuevos aspectos introducidos por el regionalismo

abierto: si los procesos de integración regional se basaban hasta ahora en la cercanía geográfica, los procesos de asociación interregional renuncian a ella.

Ello significa tanto para la Unión Europea como para el Mercosur estar inserto en una determinada área y realidad geográfica, y llevar a cabo paralelamente una cooperación a múltiples niveles con otra. ¿Cuáles son las consecuencias directas de ello? Desde el Acuerdo Marco de 1995, y en forma especial desde la última reunión cumbre en Río en junio de 1999, se especula con las respectivas “prioridades geográficas” tanto de la Unión Europea (Europa Oriental, Mediterráneo) como del Mercosur (ALCA), y de las influencias que de ellas se derivan sobre la consistencia, duración e inclusive éxito de la Asociación Interregional entre la Unión Europea y el Mercosur.

Sería un gran error, no obstante, entender el regionalismo abierto como un gran mercado de oferta y demanda de ventajas comerciales, a partir de las cuales se sopesan los beneficios de una cooperación con una u otra región geográfica.

La Asociación Interregional UE-Mercosur exige, por ello, la elaboración de una estrategia cooperativa amplia, no reducible a categorías unidimensionales de cooperación, como así también de carácter flexible, que considere la realidad geográfica de cada uno de ambos sistemas y sus respectivos procesos de profundización de la integración regional y de ampliación del número de participantes, sin descuidar de la Asociación Interregional el interés de obtener beneficios mutuos.

**FUENTES CONSULTADAS**

- Algorta Plá, Juan (Ed.): “O Mercosul e a Comunidade Européia – Uma abordagem comparativa”, Editorial de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1994.
- Bessa, Carlos: “Portugal, Espanha e Américas. Um projecto de Confederação de Silvestre Pinheiro Ferreira no Tempo de Bolívar”, en: Real Academia de la Historia, “Factores de Diferenciación e Instancias Integradoras en la Experiencia del Mundo Iberoamericano”, II Congreso de Academias Iberoamericanas de la Historia, Madrid, 1992, pág. 119-134.
- Brandão, Antônio Salazar Pessoa y Valls Pereira, Lia (Ed.): “Mercosul. Perspectivas da Integração”, Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.
- CEI (Centro de Economía Internacional): “Mercosur – New Trade and Investment Opportunities”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 1999.
- CEI (Centro de Economía Internacional), Panorama del Mercosur N° 3, Buenos Aires, 1999, en especial: “Mercosur-Comunidad Andina: Una negociación compleja”, pág. 95-116; y “Mercosur-Unión Europea: Un acuerdo con más futuro que presente”, pág. 117-145.
- CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional): “La Integración Fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea: Experiencias, Opciones y Estrategias“, Montevideo, 1994.
- CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional): “La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias“, Montevideo, 1995.
- De Luis Romero, Elena y Agramunt, Luis Felipe: “Mercosur. Aproximaciones hacia la integración con la Unión Europea”, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1996.



*Principios de Integración Regional en América Latina y su análisis comparativo con la Unión Europea*

- Ernst, Christoph: “Le Mercosur et l’Union Européene: Un rapprochement économique prometteur?”, Regensburg, 1997.
- Fernandes, António José: “União Europeia e Mercosul: Dois Processos de Integração”, Editorial Bezerra, Braga-Codex (Portugal), 1998.
- Frohmann, Alicia: “Der birregionale Dialog zwischen dem Grupo de Río und der Europäischen Union” (El diálogo birregional entre el Grupo de Río y la Unión Europea), en: Bodemer, Klaus (Ed.), Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, N° 33, Editorial propia de la IIK, Hamburgo, 1996, pág. 51-63.
- Groß, Bernd y Schmitt-Egner, Peter: “Europas kooperierende Regionen – Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa” (Las regiones cooperadoras de Europa – Condiciones marco y práctica de cooperación transnacional de las regiones fronterizas alemanas dentro de Europa), Baden-Baden, 1994.
- Guerra-Borges, Alfredo: “La Integración de América Latina y el Caribe”, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- Guilhón Albuquerque, José: “As divergências entre Brasil e Estados Unidos e os limites da integração continental“, en: Jardel, Silvia (Ed.), Temas del Mercosur N° 4: “El ALCA, Nuevo Escenario de la Integración“, Editorial MPS, Buenos Aires, 1998.
- Hertrampf, Stefan: “Panamerikanismus, Interamerikanisches System und die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)” (Panamericanismo, Sistema Interamericano y la Organización de los Estados Americanos (OEA)), Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Johannes Gutenberg, Mainz, 1994.
- Hoffmann, Klaus-Dieter: “Die EU und Lateinamerika. Drohender Terrainverlust auf einem ökonomisch interessanten Markt?” (La UE y América Latina. ¿Peligrosa pérdida de terreno en un mercado económicamente interesante?), Fundación Konrad Adenauer, Auslandsinformationen 9/99, año XXV, Bornheim, 1999.

- Horna, Hernán: “Five Essays on Post Colonial Latin American History”, Serie: Opuscula Historica Upsaliensia N° 13, Universidad de Uppsala (Suecia), 1993.
- IIL (Instituto de Integración Latinoamericana): “Alcances de la Integración Latinoamericana en un Mundo en Transformación”, Serie: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año II, N° 3, La Plata, 1996.
- IIL (Instituto de Integración Latinoamericana): “Globalización e Integración hacia el Siglo XXI”, Serie: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año IV, N° 4, La Plata, 1998.
- IIL (Instituto de Integración Latinoamericana): “Integración Física del Mercosur”, Serie: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año V, N° 5, La Plata, 1999.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe). Taccone, Juan José y Garay, Luis J. (Ed.): “El Impacto Sectorial de la Integración en el Mercosur”, Buenos Aires, 1999.
- INTAL-Newsletters N° 36, Buenos Aires, julio de 1999.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas), “América Latina y Europa más allá del año 2000”, Dossier N° 65, septiembre/1998, Madrid, 1998.
- Kaiser, Karl: “Ein unauflöslicher Zusammenhang: Sicherheit und Integration” (Una relación indisoluble: Seguridad e Integración), en: Weidenfeld, Werner (ed.): “Die Identität Europas”, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, tomo 225, Bonn, 1985, pág 127-173.
- Klein, Wolfram: “Der Mercosur. Wirtschaftliche Integration, Unternehmer und Gewerkschaften” (El Mercosur. Integración Económica, Empresas y Sindicatos), Instituto Arnold Bergstraesser, Freiburger Beiträge zu Entwicklung und Politik N° 22, Friburgo a.Br.(Alemania), 1996.
- Kraekel, Britta: “Der Abbau von Maßnahmen kontingentgleicher Wirkung als Instrument zur Marktöffnung. Europäische Gemeinschaften

- und Mercosur im Vergleich“ (La reducción de medidas de consecuencias similares en cuanto al volumen como instrumento para la apertura de los mercados. Las Comunidades Europeas y el Mercosur comparados), Serie ‘Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung’ (Investigación y Desarrollo de las Ciencias Jurídicas), tomo 567, Editorial VVF, Munich, 1997.
- Kühnhardt, Ludger: “Europa in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts. Grenzen, Aufgaben, Handlungsfähigkeit” (Europa en los campos de fuerza del siglo XXI. Límites, tareas y capacidad de acción), Centro de Investigación de la Integración Europea (ZEI), Discussion Paper C22, Bonn, 1998.
  - Kühnhardt, Ludger: “El rol de la Unión Europea en el siglo XXI y el regionalismo abierto”, manuscrito de la conferencia presentada en el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Buenos Aires, 7 de octubre de 1999.
  - Marengo, Silvia: “Exchange Rate Policy for Mercosur: Lessons from the European Union”, Documentos sobre teoría económica y política económica, tomo 9, Editorial Peter Lang, Frankfurt a. M., 1998.
  - Molina del Pozo, Carlos F. (Coord.): “Integración Eurolatinoamericana“, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.
  - Mols, Manfred, Wilhelmy von Wolff, Manfred y Gutierrez-Bermedo, Hernán: “Regionalismus und Kooperation in Lateinamerika und Südostasien. Ein politikwissenschaftlicher Vergleich” (Regionalismo y Cooperación en América Latina y Asia suroriental. Una comparación de la Ciencia Política), Editorial Lit, Hamburgo, 1993.
  - Peña, Félix: “Ampliación y Profundización: En búsqueda de un equilibrio apropiado“, en: Roett, Riodan (Ed.): “Mercosur: Integración Regional y Mercados Mundiales”, Editorial Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.

- Schelter, Kurt y Wuermeling, Joachim: “Europa der Regionen” (Europa de las Regiones), Editorial de la ‘Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit’, Munich, 1995.
- Schirm, Stefan: “Kooperation in den Amerikas – NAFTA, Mercosur und die neue Dynamik regionaler Zusammenarbeit” (Cooperación en las Américas – NAFTA, Mercosur y la nueva dinámica de la cooperación regional), Baden-Baden, 1997.
- Scholl, Susanne: „Mercosur. Der Mercosur-Vertrag und die nachfolgende handelspolitische Entwicklung“ (Mercosur. El Tratado del Mercosur y el consecuente desarrollo político-comercial), Bundesstelle für Außenhandelsinformation/BfAI, ZHI N° 2/1998, Colonia, 1998.
- Spadolini, Giovanni: “Rivoluzione Francese, Risorgimento Italiano e Riscatto Sud-Americano: Simon Bolivar”, conferencia pronunciada en la Universidad Central de Venezuela el 3/2/1989, Centro Studi Nuova Ricerca, Roma, 1989.

### **Artículos de prensa:**

- Haubrich, Walter: “Lateinamerikas Globalisierung — Die Europäische Union als gern gesehener Partner” (La globalización de América Latina — La Unión Europea como socio bien visto), diario Frankfurter Allgemeine Zeitung, N° 291, martes 14/12/1999, pág. 16.
- Kaps, Carola: “Nun pokern sie um Konzessionen – Vor der Seattle-Runde” (Ahora se juegan al póker las concesiones — antes de la Ronda de Seattle), diario Frankfurter Allgemeine Zeitung, N° 277, sábado 27/11/1999, pág. 13.
- Kaps, Carola, “Der WTO fehlt es an demokratischer Legitimität” (La OMC carece de legitimidad democrática), en: diario Frankfurter Allgemeine Zeitung, N° 282, viernes 3/12/1999, pág. 6.

- “Müller fordert Integration der Entwicklungsländer” (Müller reclama la integración de los países en desarrollo), diario Frankfurter Allgemeine Zeitung, N° 277, sábado 27/11/1999, pág. 13.

**ANEXO:**

**Evolución de la Integración hacia el Mercosur (breve cronología)**<sup>105</sup>

**3-7-1984** Acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil para la liberalización comercial y la reducción arancelaria de ciertos productos.

---

**19-5-1985** Argentina y Uruguay firman la “Declaración de Colonia”, incluyendo el “Convenio Argentino-Uruuguayo de Cooperación Económica” (CAUCE)

**30-11-1985** Argentina y Brasil firman la “Declaración de Foz de Iguazú”, expresando el deseo de ampliar las relaciones bilaterales, utilización pacífica de la energía atómica, cooperación económica e intensificación del comercio regional, para lo cual se crea una comisión intergubernamental.

---

**29-7-1986** Firma del “Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil” (PICAB) con los primeros doce protocolos sectoriales para la liberalización futura de bienes de capital, fondos de inversión, industria automotriz, investigación tecnológica, alimentos y trigo.

---

**25-5-1987** Argentina y Uruguay firman el “Acta de Montevideo” para la creación de nuevas formas de cooperación. Brasil participa como país invitado.

**15-9-1987** Argentina y Uruguay firman la “Declaración de Buenos Aires” introduciendo medidas de cooperación entre ambos Estados.

---

**29-11-1988** Argentina y Brasil firman el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo” para la creación del Mercado Común en 1998. Se concreta un cronograma para su realización y se introducen varias comisiones para la cooperación económica.

**30-11-1988** Uruguay es incorporado por medio de la Resolución Trilateral N° 2 y 3 en el Tratado de cooperación argentino-brasileño para los sectores comunicación, administración, biotecnología y transporte.

---

**22-8-1989** Por medio de la Resolución Trilateral N° 4 se le posibilita a Uruguay el ingreso en el Mercado Común.

105 *La información básica de la siguiente cronología fue tomada de: Kraekel, B., op.cit., pág. 198-208, y actualizada según el listado de bibliografía consultada e informes de la prensa.*

- 5-7-1990** Argentina y Brasil deciden en el “Acta de Buenos Aires” adelantar el cronograma de realización del Mercado Común al 1 de enero de 1995.
- 6-7-1990** Creación del “Grupo Mercado Común” con representantes brasileños y argentinos, con el objeto de implementar medidas para la introducción del Mercado Común.
- 1-8-1990** Encuentro de Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: Se acepta la solicitud de ingreso de Uruguay, y se invita a la adhesión a Chile y Paraguay. Chile declara su intención de crear a mediano plazo solamente una Zona de Libre Comercio.
- 21-8-1990** Paraguay acepta la invitación de adhesión al proceso de integración.
- 5-9-1990** Encuentro de representantes de los países: Reemplazo del Acuerdo bilateral por un Acuerdo Cuatrilateral, que representa la base del Mercado Común del Sur.
- 
- 28-2-1991** Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hacen entrega al Encargado Comercial norteamericano de la propuesta para la inmediata negociación de un acuerdo de Libre Comercio entre EEUU y el Mercosur.
- 26-3-1991** Firma del “Tratado de Asunción” entre los cuatro Estados: Reducción gradual de las barreras en el comercio de bienes, productos desde el 29/11/1991, entrada en vigor del Tratado, hasta el 31/12/1994 para la creación del Mercado Común del Sur.
- 19-4-1991** Los países del Mercosur y EEUU suscriben el Acuerdo Comercial “4+1”, y crean el Consejo de Comercio e Inversión Común.

- 4-1991** Firma de un Acuerdo de Cooperación entre la Comisión Europea y el Mercosur.
- 19-9-1991** Diputados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay fundan en Buenos Aires la “Comisión Parlamentaria del Mercosur”, que iniciará sus funciones a partir del 1 de enero de 1995.
- 29-11-1991** Primera reunión del “Consejo del Mercado Común”, firma del “Protocolo de Brasilia” para, entre otros objetivos, solución de controversias.
- 
- 2-1-1992** Nueva reducción de aranceles (en esta oportunidad en un 54 %) en los cuatro países miembros.
- 29-5-1992** “II. Conferencias Ministerial Institucionalizada” entre el Grupo de Río y la Unión Europea. El Mercosur suscribe con la UE un Acuerdo sobre cooperación interinstitucional, intercambio de información y capacitación profesional. Creación del “Comité Conjunto de Consulta”, órgano común a ambas regiones.
- 2-7-1992** Los Presidentes de los Estados Miembros del Mercosur concuerdan en Las Leñas (Mendoza) el cronograma para implementación del Tratado de Asunción.
- 5-8-1992** Inicio de funciones de la “Secretaría Administrativa del Mercosur” en Montevideo.
- 
- 11-3-1993** El “Consejo Consultativo”, creado entre el Mercosur y la Unión Europea decide la creación de diferentes mecanismos de cooperación. La UE pone a disposición US\$ 20 mill. para proyectos agrícolas, aduaneros y tecnológicos.
- 1-7-1993** Entrada en vigor de la sexta reducción arancelaria a partir del 28/11/1991.



**24-7-1993** Argentina, Brasil y Uruguay deciden la creación de una Universidad Trinacional, con incorporación de la carrera de estudio “Mercosur”.

**24-9-1993** Introducción de un Arancel Externo Común para 85 de las 97 categorías arancelarias que abarca el Mercosur.

---

**1-1-1994** Nueva reducción de aranceles (en un 82 %) en los cuatro países miembros.

**17-1-1994** Quinta Reunión del Consejo Mercosur en Colonia (Uruguay): Decisión de una reducción arancelaria para el 1/1/95 referida al 85 % de todos los productos comerciales de la región. Para los productos exceptuados se posterga el plazo de liberalización para junio de 1995.

**11-2-1994** Octava Asamblea de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la ALADI: Propuesta brasileña de creación de la “Zona de Libre Comercio Sudamericana”. La propuesta de México de recibir una doble membresía (NAFTA y Mercosur) es denegada por Brasil.

**10-3-1994** Los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía del Mercosur confirman la condición de que solamente ingresarán al NAFTA en bloque.

**17-12-1994** Suscripción del “Protocolo de Ouro Preto” para la conformación definitiva de la estructura institucional del Mercado Común. (En vigor a partir del 14/12/95).

---

**15-12-1995** Firma del “Acuerdo Marco Interregional de Cooperación” con la Unión Europea en la Reunión Cumbre de Madrid.

---

- 19-3-1996** “Declaración Conjunta relativa al Diálogo Político” entre la Unión Europea y el Mercosur.
- 26-6-1996** Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y Chile. (Acuerdo de San Luis)
- 6-1996** Acuerdo Marco de Cooperación entre la Unión Europea y Chile.
- 11-1996** Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y Bolivia.
- 

- 30-6-1999** Reunión cumbre de los representantes de la UE y del Grupo de Río. Acuerdo entre la UE y el Mercosur de introducción de una Zona de Libre Comercio a partir del 1 de julio del 2001.
-

---

ISSN 1435-3288

---



**Zentrum für Europäische Integrationsforschung**  
**Center for European Integration Studies**  
*Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*

Walter-Flex-Straße 3  
D-53113 Bonn  
Germany

Tel.: +49-228-73-1880  
Fax: +49-228-73-1788  
<http://www.zei.de>