



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Documentos de trabajo

Unión Europea y MERCOSUR. Integración de bloques comerciales: nueva y pragmática orientación de las relaciones Norte-Sur

Lincoln Bizzozero
Marcel Vaillant

Documento No. 10/95
Octubre, 1995

UNION EUROPEA y MERCOSUR
Integración de Bloques Comerciales:
nueva y pragmática orientación
de las relaciones Norte- Sur.

Lincoln Bizzozero *

Marcel Vaillant **

Julio, 1995

Índice Analítico

Introducción

1. Nuevos regionalismos y multilateralismo

1.1 Sustitución o complementariedad entre regionalismo y multilateralismo

1.2 Las nuevas reglas del multilateralismo

2. Los antecedentes de la construcción del Nuevo Acuerdo

2.1 Comercio, Inversión y Financiamiento

2.2 Ingreso de España y Portugal y las relaciones con América Latina

2.3 GRUPO DE RIO y UNION EUROPEA: MERCOSUR como actor privilegiado.

3. El Acuerdo Interregional UNION EUROPEA - MERCOSUR

3.1 Crónica del Proceso

3.2 Líneas para la negociación del contenido del Acuerdo

Bibliografía

Introducción

El presente trabajo busca reunir y ordenar los elementos necesarios para analizar el proceso de construcción de la Asociación Interregional entre la UNION EUROPEA y el MERCOSUR.

En un primer capítulo, se presenta el contexto general de la evolución de las política comerciales y las estrategias de liberalización multilaterales y regionales.

En un segundo capítulo, se revisan algunos antecedentes generales y específicos del relacionamiento reciente entre la Unión Europea y América Latina. Particularmente, se destaca el proceso de relacionamiento entre el Grupo de Río y la Unión Europea, y el surgimiento del MERCOSUR como un actor relevante.

En el tercer capítulo, se realiza la crónica detallada de los diferentes sucesos que llevaron a la aprobación por parte del Consejo Europeo de los lineamientos para la negociación del Acuerdo Marco para la construcción de una Asociación Interregional y se analizan el contenido de estos lineamientos, tanto en los aspectos que refieren a la liberalización comercial recíproca, como a los temas vinculados a la cooperación y al diálogo político reforzado.

1. Nuevos regionalismos y multilateralismo

1.1 Sustitución o complementariedad: estrategias regionalistas y multilaterales

La evolución histórica de la economía internacional evidencia una clara asociación entre los ciclos expansivos de la actividad económica y la profundización de los intercambios comerciales. La apertura al comercio permite alcanzar un mayor nivel de bienestar, tanto por los efectos estáticos asociados a la especialización que permiten mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos productivos, como por los efectos dinámicos sobre el crecimiento económico. La brecha entre las tasas de crecimiento del comercio y las tasas de crecimiento de la producción se han venido reduciendo desde la década de los ochenta. Una de las razones para explicar este fenómeno se vincula a las políticas neo proteccionistas para defender la producción doméstica de la competencia del resto del mundo. Para enfrentar este problema se requiere un proceso global y recíproco de desmantelamiento de las trabas al comercio.

Las políticas de liberalización comercial se clasifican de acuerdo a tres criterios (ver Robson, 1987):

- evaluación del grado de liberalización comercial (eliminación total o parcial de las barreras al comercio).
- carácter discriminatorio o preferencial respecto del resto del mundo ¹.
- reciprocidad o unilateralismo, es decir, si son concesiones mutuas entre quienes participan de la negociación o si se dan sin ningún tipo de contrapartida (apertura unilateral).

En el debate sobre las estrategias de liberalización comercial, la oposición que interesa destacar es la que se plantea entre estrategias multilaterales y estrategias regionalistas de creación de bloques comerciales como caminos complementarios o sustitutos hacia el libre comercio.

El multilateralismo es un sistema en el cual las reglas se extienden a todos sin discriminación con el objetivo de lograr el libre comercio. Este sistema de liberalización estuvo institucionalmente regulado por el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) de estatuto provisorio y en la actualidad, se transformó en la Organización Mundial del Comercio. A través de un conjunto de reglas básicas el GATT fue, desde la posguerra, el ámbito más importante de negociación comercial multilateral ocupando, como tal, un rol trascendente en el ordenamiento del comercio internacional ².

Los acuerdos regionales implican asociaciones discriminatorias. Sin embargo, algunos de

ellos, están admitidos en el GATT, como una excepción al principio de nación más favorecida (artículo XXIV). Los acuerdos entre grupos de países son aceptados siempre que no incrementen los niveles de protección respecto al resto del mundo y que el acuerdo busque establecer una liberalización total (zona de libre comercio o unión aduanera)³. Sin embargo, no hay nada más discriminatorio que un grupo de países elimine todas las barreras al comercio en el intercambio recíproco y al mismo tiempo mantenga los mismos niveles con el resto del mundo. El marco multilateral ha aceptado esta opción bajo el supuesto que la misma implica un alto grado de compromiso con la liberalización comercial, buscando regular que los obstáculos al intercambio entre las zonas integradas y el resto del mundo no aumenten respecto a la situación inicial. Por otra parte, la teoría del comercio internacional, muestra que en diferentes circunstancias los acuerdos preferenciales pueden ser mejores que los acuerdos de liberalización total.

Otra categoría posible es la liberalización discriminatoria y no recíproca. Esta situación se plantea entre las economías industrializadas y aquellas de nivel de desarrollo relativo menor. Se trata de concesiones unilaterales que buscan promover el desarrollo de las economías beneficiadas. Es el caso del Sistema Generalizado de Preferencias (legitimado en el GATT por la cláusula de habilitación, que lo exceptúa del Principio de la Nación más Favorecida) dentro de los esquemas de liberalización parcial (discriminatoria y no recíproca) y del Acuerdo de Lomé para los territorios de las ex colonias europeas como ejemplo de liberalización total (discriminatoria y no recíproca). El hecho de que sean concesiones unilaterales, de unos países desarrollados a otros de menor grado de desarrollo relativo, hace que estos acuerdos revistan un carácter más vulnerable. En efecto, en la medida, que pueden ser modificados unilateralmente, no revisten un carácter de contrato, en donde cada parte tiene obligaciones y derechos. En este sentido, resulta más difícil montar flujos de comercio permanentes y dinámicos, sobre la base de preferencias unilaterales sujetas a las referidas incertidumbres.

En la pasada década de los ochenta, el GATT como mecanismo de negociación comercial se vio cuestionado dado que no supo o no pudo afrontar transformaciones que se sucedieron en el contexto general de los intercambios comerciales a nivel internacional. La última ronda de negociación comercial a nivel multilateral se centró en el debate y la resolución de estos problemas.

La erosión del juego multilateral se debió tanto a cambios en los comportamientos de los principales actores como a las alteraciones en los términos sustantivos de la negociación comercial multilateral⁴.

Respecto a los cambios en los términos del problema se destacan dos aspectos. En primer lugar, se produjo una transformación en el papel regulador de los aranceles y las políticas

comerciales. Dado el importante desarrollo del comercio de bienes intensivos en conocimiento, las políticas de soporte a la investigación y el desarrollo se convirtieron en motivos de conflicto. La línea de frontera entre las políticas comerciales que requieren disciplina y las que no, se hizo borrosa, incrementando la complejidad del problema. El GATT no estaba preparado para realizar una adecuada gestión de estos temas.

En segundo lugar, el relativo avance que tuvo el GATT en lo que refiere a la disminución de aranceles, fundamentalmente en las manufacturas, tuvo como contrapartida la irrupción de lo que se dio en llamar "el nuevo proteccionismo"⁵.

El regionalismo aparece, entonces, como un intento de resolver los problemas que el multilateralismo tiene y no puede resolver satisfactoriamente. Por un lado, no requiere la presencia de una potencia hegemónica internacional, y el problema del "polizón" aparece como de más fácil control dado que el número de jugadores es menor, lo cual facilita el conocimiento de las acciones de los otros. Por otro, en lo que refiere a su capacidad de tratar otros temas y de atacar el neo-proteccionismo, se verifica una diferencia importante entre la estrategia de liberalización comercial multilateral y la estrategia preferencial. En efecto, los contextos de integración regional permiten ir más a fondo en el desmantelamiento de los mecanismos para-arancelarios de protección e identificar las medidas más relevantes para facilitar el intercambio entre las economías. No obstante, el marco multilateral y la acumulación ya realizada en materia de reglas sobre comercio constituyen una referencia sobre la cual construir los nuevos esfuerzos en materia de integración.

Algunos autores (Bhagwati 1992), si bien admiten que un regionalismo basado en buenas reglas pueda contribuir a encontrar una salida a las complicaciones de las negociaciones multilaterales, consideran, también, que el mismo puede constituirse en una amenaza para el objetivo de alcanzar una mayor liberalización del comercio. En efecto, el regionalismo puede ser un instrumento de comercio "gestionado" (basado en fijar objetivos de cantidades para el intercambio) y de unilateralismo agresivo que busca concesiones del resto del mundo, haciendo uso de la capacidad de amenaza que obtiene quien logra concretar su participación en un bloque comercial poderoso.

La alternativa regional podría aumentar la probabilidad de enfrentamiento entre bloques dando lugar a lo que se conoce como "guerra comercial". Existen al menos dos grupos de argumentos que permiten apoyar esta hipótesis. El primero de ellos se vincula con la economía política del proceso, conocidos bajo la denominación del síndrome de "mi mercado es suficientemente grande", o "este es mi mercado", lo cual deviene en una actitud proteccionista de los grandes bloques. El segundo argumento se apoya en el conocido efecto términos del intercambio de la política comercial, el incentivo para aplicar una tarifa óptima que aproveche el poder de mercado acrecentado del bloque se incrementa conforme el bloque comercial es más grande. En ambos casos la "guerra comercial" es el resultado observado con una cadena de jugadas, de protección y represalia, que deviene en un

equilibrio final de menor comercio y pérdida de bienestar para todos. Los países más perjudicados en esta dinámica son aquellos que no logran albergarse en ningún bloque importante.

Si se incorpora la presencia de costos de transporte al análisis, se concluye que en los bienes en que los mismos son altos con el resto del mundo y bajos en la zona a integrarse, la rebaja arancelaria discriminatoria habilitará una mejora en el bienestar (por el efecto de creación de comercio y mejoras de los términos del intercambio) ⁶. Si se generaliza la idea de costos de transporte a todos los bienes, y se incorpora el hecho de que estos son altos con el resto del mundo y reducidos con los vecinos cercanos, entonces se plantea que existen bloques naturales de comercio. En estos casos la integración comercial mejora los términos del intercambio por el ahorro en los costos de transporte de los bienes y en consecuencia aumenta el bienestar.

A pesar de los cambios tecnológicos los costos de comunicación y el transporte hacen que exista una fuerte tendencia a comerciar con el vecino (Krugman, 1991 b). El beneficio que se obtiene del comercio intraregional no tiene como contrapartida un perjuicio sobre el resto del mundo que no está en la zona integrada. El punto empírico está en discusión (ver Krugman, 1992 y Bhagwati, 1992). Summers citado por Krugman (1992) señala que el comercio dentro de los tres grandes bloques de países industrializados (Norteamérica, Europa y Asia) es bastante mayor que el que cabría esperar con una hipótesis de neutralidad geográfica en la distribución del comercio. En esta línea de pensamiento se señala que si bien buena parte del comercio se lleva a cabo en los bloques naturales (que engloban a las economías más industrializadas) la mayoría de los países y de la población vive fuera de los mismos y será potencialmente la más perjudicada.

1.2 Nuevas reglas del multilateralismo y ampliación de los bloques comerciales

La nueva tendencia internacional de los noventa referida a la creación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras produjo una intensificación de los procesos de integración. La culminación de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la Organización Mundial del Comercio revitalizaron al multilateralismo como ámbito de regulación y de profundización de la liberalización.

Concluida la ronda Uruguay del GATT, y ratificados los acuerdos en los distintos países, cabe preguntarse si: ¿ la situación descrita se mantendrá en el futuro ? , ¿ cuál será el protagonismo que la nueva Organización Mundial de Comercio tendrá, tanto en cuanto a lograr aplicar un conjunto de reglas generales sobre las cuales se conduzca el comercio entre las naciones, como también a poner en funcionamiento mecanismos de resolución de controversias para las eventuales disputas entre sus miembros ?.

Se requiere para ello un doble nivel de análisis. Uno de carácter formal, que establezca las diferencias respecto al pasado, identificando en qué sentido se avanzó, en qué aspectos no hubieron modificaciones, y en cuáles se retrocedió. El otro nivel debería tratar de establecer en qué medida es verosímil que se cumpla lo pactado y, más aún, en qué tiempos y con qué profundidad se alcanzarán las metas en cada etapa. Las reglas son una cosa, que los países las cumplan, otra.

Las economías enfrentan el nuevo esquema de ordenamiento comercial con una doble perspectiva: intentan que se cumpla lo pactado en los aspectos que resultan beneficiosos y tratan de administrar en el tiempo aquellos cambios que potencialmente las perjudicarían. El resultado depende del poder de negociación. En este sentido, el bilateralismo con los bloques más poderosos del Norte es una estrategia necesaria para lograr una adecuada consideración en el marco multilateral.

El punto es tener claro que, si bien la nueva Organización Mundial del Comercio será el marco institucional que regula el comercio internacional a través de un conjunto de reglas claras y generales, y que sancionará a los que las incumplen, históricamente el GATT ha sido un foro para la negociación sobre un campo definido de reglas y principios, aunque, de acuerdo a los poderes relativos de cada miembro. Poderes que han ido modelando las excepciones a los principios generales.

Las negociaciones comerciales no terminaron. Sin embargo, ahora tienen una agenda más definida y un campo más preciso en el cual procesar las controversias y los problemas. En este contexto, es bueno tener claro cuáles son los objetivos de cada país en el juego del comercio internacional y qué es lo que cada uno de ellos espera obtener. Las nuevas reglas no eliminan la negociación sino que la conducen, constituyendo por ello, una herramienta clave de la negociación. Los países y los bloques de menor poderío económico deberán construir posiciones sólidas, congruentes con el marco multilateral acordado, que permita una mejor defensa de los intereses nacionales, cuando se verifique un daño relacionado con las distorsiones aún prevalecientes en el comercio internacional.

La revitalización del marco multilateral se dio tanto en lo referente a los aspectos institucionales como a la nueva regulación del comercio y también en la inclusión de nuevos sectores en el disciplinamiento del acuerdo. Pero simultáneamente los diferentes bloques comerciales, transitan una senda de agrandamiento, constituyendo este fenómeno una señal clara de la vigencia de la estrategia regional. En este sentido, el nuevo marco multilateral más que desplazar al regionalismo parece haberlo revitalizado.

Los caminos de crecimiento de los bloques presentan diferentes modalidades. La más clara es la integración de nuevos miembros de forma gradual, caso que se observa en la Unión Europea, con la

integración primero de las economías del Sur (España, Portugal y Grecia), seguido por Austria y más recientemente por los países nórdicos. En esta misma dirección, aunque con un nivel de incertidumbre mayor, podría citarse el caso de Chile con el NAFTA. Otra modalidad diferente es la que implica una asociación entre bloques comerciales pre existentes, que establecen relaciones en tanto unidades complejas que asocian un conjunto de países, lo cuales de forma colectiva acuerdan marcos de relacionamiento comercial y económico que buscan favorecer el intercambio. Este constituye sin lugar a dudas un fenómeno nuevo en el contexto internacional y es la forma en la cual vienen evolucionando las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR.

La revitalización multilateral y las distintas modalidades de crecimiento del regionalismo son dos fenómenos que signan el nuevo momento de la estructuración de la relaciones internacionales. Ambos fenómenos se retroalimentan y se determinan mutuamente. El multilateralismo genera reglas que condicionan y encauzan los procesos de integración regional, y por otra parte el regionalismo logra llegar más lejos en cuanto al grado de aplicación de las mismas.

2. Los antecedentes de la construcción del Nuevo Acuerdo

2.1 Comercio, Inversión y Financiamiento

Los flujos comerciales y financieros entre las dos subregiones y el stock de inversiones, constituyen variables que influyen en el nivel de relacionamiento entre ambas regiones. La Unión Europea es el primer socio comercial del MERCOSUR; cuenta con el stock más importante de inversiones externas y en particular es quién asegura el mayor flujo de inversiones en Brasil.

La importancia de los socios comerciales y sus porcentajes de participación en el comercio total fueron variando en los últimos años. En 1985, la Unión Europea fue el segundo mercado comercial para los países del MERCOSUR después de Estados Unidos, y América Latina fue el cuarto socio comercial. Los porcentajes de participación fueron de 25.2% para Estados Unidos, 24.5% la Unión Europea y 12.8% América Latina. En 1992, la Unión Europea fue el primer socio comercial de los países del MERCOSUR con un porcentaje de participación del 26.8%; América Latina fue el segundo con 21.6% y Estados Unidos tercero con un 21.4%.

Los porcentajes y los montos comercializados constituyen un punto de referencia importante, pero insuficiente. A ello hay que añadir el índice de crecimiento del comercio a nivel internacional y regional; la composición de los productos intercambiados; los productos protegidos y las consecuencias eventuales de su liberalización o protección.

El hecho de que Europa constituya el primer socio comercial de los países del MERCOSUR, es un punto de referencia ineludible, sobre todo cuando se tiene en cuenta que para el resto de América Latina, el primer socio comercial es Estados Unidos. Además de ello, el MERCOSUR representa para la Unión Europea el principal proveedor latinoamericano con un 53% del total, seguido por el Grupo de los Tres con 22% y el Pacto Andino con 19%.

Las inversiones extranjeras en los países del MERCOSUR tienen una composición diferente en cuanto a los porcentajes de participación de los agentes internacionales, que la del resto de América Latina. Ello es así en buena medida porque desde los sesenta, las instituciones y agentes europeos han priorizado el Cono Sur de América Latina en sus inversiones. En la actualidad, los países del MERCOSUR concentran el 70% de las existencias de inversiones directas europeas en América Latina⁷. En América Latina, sin contar los países del MERCOSUR, el stock de inversiones provenientes de Estados Unidos representa el 46% del total, ubicándose el stock de inversiones de la Unión Europea con un 26%. En los países del MERCOSUR, el stock de capitales provenientes de la Unión Europea representa el 36%, ubicándose posteriormente Estados Unidos con un 32%. Estados Unidos en cambio ha pasado a ser el principal inversor en términos de nuevas inversiones en los países del MERCOSUR, sin contar Brasil.

Los programas de privatización y la estabilidad conseguida en los países del MERCOSUR hacia fines de los ochenta propiciaron el retorno de los capitales europeos. La Unión Europea es el primer inversor extranjero en el programa de privatización de Argentina, con cerca de 25% de los capitales invertidos.

Finalmente, otra variable de la interdependencia entre las dos subregiones es el incremento de la participación del euromercado para el financiamiento externo de América Latina. El mercado latinoamericano de eurobonos pasó de 5.700 millones de dólares en 1991 a 8.400 millones en 1992. En ese incremento cumplieron un papel significativo los mercados argentino y brasileño que duplicaron su tamaño. La actual dimensión de América Latina en el mercado de eurobonos se debe en buena medida a la creciente participación de inversores institucionales por el lado europeo. Por otra parte, en 1992 se emitieron por primera vez eurobonos desde el Uruguay. Este incremento de la participación latinoamericana en los mercados de eurobonos está convirtiendo a Europa en el principal prestamista de los países de América Latina.

2.2 Ingreso de España y Portugal y las relaciones con América Latina

Las relaciones entre América Latina y Europa estuvieron por mucho tiempo caracterizadas por reclamos mutuos. Desde la perspectiva de América Latina se insistía en: reconocimiento de las instan-

cias regionales, la reducción de aranceles para algunos productos de exportación perjudicados por las exenciones a las antiguas colonias europeas (convenios de Yaoundé primero y Lomé después); el favorecimiento de exportaciones de productos manufacturados; programas de estabilización de precios de determinadas materias primas; y coordinación de la cooperación técnica comunitaria. Desde el lado de la Europa comunitaria se señalaba: falta de interlocutores válidos; insuficiente utilización de los mecanismos preferenciales del comercio para colocar productos; poca claridad de los proyectos en que se solicitaba financiamiento; insuficiencia en los parámetros de responsabilidad contractual ⁸.

Las transiciones democráticas en el conjunto de América Latina, los procesos de apertura, y la liberalización de las relaciones comerciales, plantearon las bases para reiniciar una interacción subregional bilateral, en un novedoso contexto internacional ⁹.

La perspectiva del ingreso de España y Portugal a la Europa comunitaria, plantearon el tema de las relaciones externas de dichos países y en particular la situación de América Latina ¹⁰. Desde el inicio, a los efectos de las relaciones preferenciales de España y Portugal con "países y territorios de ultramar" se diferenció América Latina de otras regiones. Ello tuvo efectos en la perspectiva de la ampliación de Lomé, donde se incluyó a Angola y Mozambique en el marco la renegociación de este acuerdo en 1984; en la ayuda al desarrollo; y en general en toda la política de cooperación ¹¹.

Los tres pasos inmediatos de ese interés diferenciado hacia América Latina fueron: la participación de España y Portugal en el establecimiento del diálogo comunitario con los países de América Central, antes de su ingreso a la Comunidad Europea; la mención del interés de España por América Latina en la declaración unilateral anexa al tratado de adhesión; y el encargo a la Comisión por parte de los responsables políticos de la Comunidad, de un estudio destinado a identificar líneas específicas de actuación para dinamizar las relaciones con América Latina ¹².

La aproximación de Europa hacia América Latina a mediados de los ochenta buscó: el ingreso como actor en el escenario centroamericano y la disminución de la conflictividad desde una perspectiva diferenciada; el apoyo a las transiciones democráticas de los países del Cono Sur; la realización de un esfuerzo institucional que posibilitara canalizar la dimensión ibérica de las relaciones externas comunitarias. Las perspectivas institucionales Europa-América Latina, continuaron en particular en un apoyo europeo al proceso de integración del MERCOSUR. El sostén europeo al proceso de integración complementó el incremento de flujos comerciales y financieros de Europa en la subregión.

La complementariedad de ambas subregiones posibilitó reabrir la idea de una

"diagonalización" de las relaciones en el sistema internacional. Las relaciones exteriores europeas en materia de seguridad y cooperación han convergido en los ejes verticales y horizontales (este-oeste-norte-sur). La consolidación de un nuevo eje diagonal, posibilitaría abrir canales de negociación varios referidos a la seguridad y la cooperación, partiendo de la base que se tiene una misma matriz civilizatoria y que en el momento actual se comparten principios vinculados con el régimen económico y político¹³.

Esa perspectiva no obstó a que se mantuvieran posiciones diferentes en temas conflictivos, y que las respectivas agendas regionales priorizaran temas diversos. La resolución de la Ronda Uruguay, la culminación del período de transición del MERCOSUR y la conformación de una Unión aduanera, y el interés manifiesto de la Unión Europea en concretar un acuerdo inter-regional, plantean para ambos actores una dimensión político-económica de la posible asociación. Se trata no solamente de ver los pasos que han llevado a esta situación y las razones de la misma, sino también de ubicar escenarios prospectivos que tengan en cuenta la posible realización de los objetivos comunes y la canalización de los diferendos.

2.3 GRUPO DE RIO y UNION EUROPEA: MERCOSUR un actor privilegiado

Las relaciones de la Unión Europea con el MERCOSUR deben ser ubicadas en el conjunto de iniciativas y canales de aproximación europea hacia América Latina: el reconocimiento europeo de las instancias institucionales globales del continente latinoamericano (Grupo de Río, ALADI); la conformación de un espacio iberoamericano (Cumbre Iberoamericana); la configuración de acuerdos específicos con países y subregiones de América Latina, entre las que se encuentra el MERCOSUR.

Con el inicio de la segunda Comisión Delors en 1989, se procesaron una serie de cambios en el plano institucional. Entre los resultados más visibles se ubica el inicio de un diálogo político entre la Unión Europea y el Grupo de Río y un viraje en la cooperación comunitaria hacia América Latina. Ese cambio se planteó en el documento de la Comisión sobre orientación estratégica en la política de cooperación hacia América Latina y Asia; y se concretó en proyectos comunitarios para América Central y países andinos; y en acuerdos de segunda y tercera generación con países latinoamericanos

¹⁴.

El Grupo de Río se constituyó en el interlocutor que posibilitó la contraparte latinoamericana al diálogo regional. La primera reunión informal entre los ministros de la Comunidad y del Grupo de Río, tuvo lugar al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en setiembre de 1987. En 1989, en una reunión en Granada, de ministros comunitarios y del Grupo de Río, donde asistió el

presidente de la Comisión, Jacques Delors, se llegó a la convicción de que era posible y necesario mantener una esfera de diálogo diferenciada que institucionalizara el diálogo político Comunidad-Grupo de Río. Ello se concretó en la conferencia de Roma, celebrada el 20 de diciembre de 1990, donde participaron los ministros comunitarios, el comisario Matutes, los ministros del Grupo de Río, observadores de organismos internacionales y un representante del Parlamento Europeo ("Declaración de Roma").

El Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmado el 26 de marzo de 1991, para la construcción de un Mercado Común en el Cono Sur, consagra a un nuevo actor regional en el relacionamiento entre la Unión Europea y América Latina. El MERCOSUR se convierte de hecho en un actor privilegiado por la Unión Europea primero dentro del Grupo de Río y luego construyendo un bilateralismo independiente.

El tejido político-institucional que se gestó en los inicios de los noventa entre la Europa comunitaria y los países del MERCOSUR, fue la manifestación externa de una adaptación por parte de ambas subregiones. Desde el punto de vista europeo, la modificación de la orientación y contenidos de la cooperación al desarrollo, permitió identificar a América Latina con mayor precisión en el presupuesto comunitario. Esta orientación general para todo el continente, convergió con un compromiso específico de apoyar el proceso de integración subregional del MERCOSUR.

Los fundamentos del apoyo europeo al MERCOSUR se relacionan con las posibilidades concretas de cooperación en los objetivos de la integración (transferencia de know-how y experiencia comunitaria general), y con la factibilidad de garantizar una zona estable para las inversiones y comercio ¹⁵.

La interacción que se gestó en las negociaciones posibilitó en primer lugar la firma del acuerdo inter-institucional. A su vez, la firma del acuerdo propició un mayor involucramiento de la Unión Europea en su apoyo al proceso de integración, tanto desde el punto de vista de recursos para la cooperación, como en el know-how de la experiencia comunitaria y en materia técnica y normativa. Ello ha permitido darle una continuidad a las relaciones entre dos procesos de integración y la perspectiva de concretar un acuerdo inter-regional.

El antecedente inmediato del acuerdo de cooperación entre la Comisión de la Unión Europea y el Consejo del MERCOSUR, se encuentra en una reunión en Guimaraes, Portugal, a principios de mayo de 1992, entre los Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea y los del MERCOSUR¹⁶. En esa reunión se insistió por parte de las autoridades del MERCOSUR en la canalización de la cooperación por medio de la transferencia de "know how" comunitario en materia de integración

(sector aduanero, fitosanidad, estandarización de mercaderías). Por otra parte, los temas de la reunión no se circunscribieron al futuro acuerdo, sino que incluyeron las dificultades que origina la Política Agrícola Común (PAC) en América Latina, las negociaciones de la Ronda Uruguay, las relaciones económicas internacionales y la conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo.

El acuerdo se suscribió el 29 de mayo de 1992 en Santiago de Chile, entre la Comisión de la Unión Europea y el Consejo del MERCOSUR. El Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992, resaltó la importancia de apoyar los esfuerzos de integración a nivel regional, enfatizando el caso del MERCOSUR.

El acuerdo señala en sus considerandos que el objetivo común de ambas subregiones es el fomento del progreso económico y social de los países miembros por la vía de la integración en el marco de la democracia. Los órganos ejecutores del acuerdo son el Grupo Mercado Común y la Comisión (artículo primero). El acuerdo de cooperación tiene como objetivos diferentes ámbitos: el intercambio de información, la formación de personal; la asistencia técnica y el apoyo institucional. Para impulsar e intensificar el acuerdo y el seguimiento de las actividades de cooperación, el Consejo del MERCOSUR y la Comisión debieron instituir un Comité Consultivo conjunto, el cual ha debido reunirse dos veces al año.

La cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y los países del MERCOSUR se manifiesta en distintos niveles: la cooperación vía ayuda al desarrollo comunitaria; la contenida en el acuerdo inter-institucional; la bilateral entre la Comunidad y cada uno de los países. A estos tres niveles hay que agregar la cooperación que surge de acuerdos entre países, como los suscritos por Argentina con Italia y España. Si bien los tres niveles de cooperación posibilitan hablar en conjunto de una interdependencia entre el MERCOSUR y la Unión Europea, es en la aplicación del acuerdo inter-institucional donde se precisa la interdependencia en término de proceso integracionista. Esta interdependencia integracionista debe entenderse en el nivel de referencia: la Unión Europea transfiere capacidades institucionales y de gestión en diversos dominios y el MERCOSUR consolida el espacio subregional. Este nivel posibilita beneficios laterales en diferentes dominios: inter-gubernamentales, inter-empresariales, instituciones internacionales entre otros.

En ese sentido, es ilustrativa la marcha del acuerdo inter-institucional, que fue precisando prioridades y posibilitando una operatividad de las mismas. La primera reunión del Comité Consultivo Conjunto realizada en Río de Janeiro en julio de 1992, definió tres áreas prioritarias para la cooperación: normas técnicas, agricultura y aduana. La cooperación en esas tres áreas se concretó en dos innovaciones de interés. Por el lado de Europa, se constituyó un grupo interservicios en la Comisión, coordinado por la Dirección General de Relaciones Exteriores, que integra varias Direcciones Generales técnicas, con la finalidad de transferir conocimientos y experiencias. Desde la

perspectiva del proceso de integración del MERCOSUR, los expertos comunitarios trabajaron conjuntamente con los sub-grupos de trabajo, en la definición de los puntos del Cronograma de Las Leñas, asesorando a los mismos.

Los lazos transnacionales existentes entre partidos, sindicatos y asociaciones civiles posibilitan e incrementan las perspectivas de la cooperación. En ese sentido juegan un rol fundamental las ONG que han apoyado y sustentado distintas iniciativas ciudadanas.

Finalmente la importancia del MERCOSUR para la Unión Europea se ha expresado en la selección de proyectos para ser financiados por el Banco Europeo de Inversiones. Los proyectos relacionados con el MERCOSUR, pasan a ser de esa manera de los primeros beneficiados por el Banco en las inversiones hacia América Latina. Entre los proyectos en que participará el Banco se cuentan: la carretera Brasil-Norte de Argentina-Buenos Aires y Uruguay-Buenos Aires.

3. El Acuerdo Interregional UNION EUROPEA- MERCOSUR

3.1 Crónica del Proceso

La profundización del proceso de integración del MERCOSUR, la continuidad del Programa de Liberalización Comercial, los avances en las negociaciones para concretar el pasaje a la unión aduanera, y los resultados positivos de la cooperación europea, posibilitaron sentar las bases para que se definiera un nuevo escalón en las relaciones de la Unión Europea con el MERCOSUR. Este paso fue realizado en la reunión que tuvieron los Cancilleres del MERCOSUR y de la Unión Europea en San Pablo en abril de 1994. En esa reunión, el Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, planteó la posibilidad de conformar una zona de libre comercio entre ambas subregiones¹⁷.

Posteriormente a esa propuesta que fue retomada por los Cancilleres de las dos subregiones, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea realizada en Corfú, en junio de 1994, reafirmó la importancia que el Consejo concede a las relaciones con los países de América Latina y confirmó la intención de intensificar las relaciones con el MERCOSUR, para lo cual invitó al Consejo y la Comisión a seguir estudiando la cuestión. Por otra parte, en la reunión del Consejo del Mercado Común de agosto de 1994 en Buenos Aires, el comunicado conjunto de los Presidentes señala la suscripción de una declaración, donde valoran la declaración de Corfú, confirman el respaldo desde el MERCOSUR a la iniciativa de acuerdo inter-regional y se comprometen a explorar alternativas que posibiliten profundizar los vínculos existentes.

En la siguiente reunión cumbre de Essen, en diciembre de 1994, la declaración confirmó la continuidad de las negociaciones, con la perspectiva por parte del Consejo Europeo de negociar un acuerdo marco inter-regional con el MERCOSUR. Esa idea es retomada con satisfacción en el comunicado de Presidentes de los países del MERCOSUR, en la reunión cumbre de Ouro Preto el 17 de diciembre de 1994. Sin embargo, el comunicado de Ouro Preto, señala a continuación la expectativa de que no se modifiquen negativamente las condiciones de acceso al mercado europeo, como consecuencia de la revisión en curso del Sistema Generalizado de Preferencias. Finalmente, el comunicado presidencial se congratula de la firma del proyecto Comisión Europea-MERCOSUR de cooperación y asistencia técnica en materia agrícola.

Estas declaraciones fueron refrendadas en una Declaración Conjunta Solemne de la Unión Europea y el MERCOSUR, firmada por los Presidentes del Consejo y la Comisión y el Grupo de Embajadores de los países del MERCOSUR, el día 22 de diciembre de 1994, en Bruselas. En esa Declaración se expresa el interés de concluir un "Acuerdo de Asociación Interregional", que incluirá un diálogo político al más alto nivel y el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio.

En marzo de 1995, se realizó al margen de la V reunión Unión Europea y el Grupo de Río, un nuevo encuentro informal, entre los Ministros de Relaciones Exteriores de los países del MERCOSUR y de los Estados Miembros de la Unión Europea y el Vicepresidente de la Comisión, para proseguir con la perspectiva del diálogo iniciado en el encuentro de San Pablo, en abril de 1994. En ese encuentro los Ministros intercambiaron ideas sobre el contenido del acuerdo marco; la futura asociación interregional en el campo político y económico en gestación; la liberalización progresiva y recíproca de todos los intercambios, teniendo en cuenta la sensibilidad de algunos productos y las normas pertinentes de la Organización Mundial de Comercio.

Durante los tres primeros meses del año 1995, la Comisión realizó análisis y evaluaciones con motivo de la preparación de los documentos de base para solicitar al Consejo el mandato de negociación del Acuerdo Marco Interregional. En lo que respecta a la perspectiva de la "Declaración Conjunta sobre el diálogo político", la Comisión no necesita de un mandato expreso del Consejo, por lo que en ese plano basta el apoyo ya otorgado por los Estados Miembros y refrendado en las Cumbres europeas.

El Colegio de Comisarios de la Comisión aprobó por unanimidad el 4 de abril de 1995 en Estrasburgo los textos por los cuales se eleva al Consejo una comunicación con las directivas para negociar con el MERCOSUR el Acuerdo Marco. El Consejo encargó el examen de la comunicación relativa a un mandato de negociación de un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Comercial y Económica con el MERCOSUR, al Comité de Representantes Permanentes (COREPER). Antes de que el Comité analizara la comunicación, la misma debe ser evaluada por el Comité 113, que reúne los directores generales de comercio de los países miembros, y por el Comité Político, que reúne los

directores de política de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros. Posteriormente, sobre la base de la comunicación y de esos informes, el COREPER elevó sus consideraciones al Consejo de Asuntos Generales, que reúne los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, para que dicho organismo tome una definición al respecto, en lo que tiene relación con las directivas de negociación. En la última semana del mes de junio, del corriente año, este organismo aprobó las bases que orientarán el mandato de negociación de la Comisión.

3.2 Líneas para la negociación del contenido del Acuerdo

De acuerdo a la Declaración Conjunta Solemne firmada en diciembre de 1994, para el objetivo final de asociación inter-regional político-económica, se deberá concluir durante 1995 un Acuerdo Marco, que deberá preparar los lineamientos para el Acuerdo de Asociación Interregional. Por lo tanto, aun cuando es importante ir definiendo esos contenidos, durante el presente año no se concretará ninguna negociación tarifaria.

Según documentos preparatorios de la Comisión, la estrategia de construcción del acuerdo deberá ser dinámica y dependerá del ritmo de evolución del MERCOSUR¹⁸. En el texto de referencia (ver nota 17) se señala que:

"El objetivo final es la creación de una Asociación Interregional CE- MERCOSUR basada en una colaboración equilibrada y solidaria en los ámbitos político, económico y comercial, particularmente mediante el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio en el sector industrial y de servicios y una liberalización recíproca y progresiva en los intercambios agrarios, teniendo en cuenta la sensibilidad de algunos productos. Al mismo tiempo se llevará a cabo una cooperación en profundidad, incluido en el ámbito político".

Se plantea además que es necesario dotarse de una estrategia de corto plazo. Se discuten distintas opciones, de entre las cuales, la más plausible es la construcción de un acuerdo marco, que englobe los aspectos comerciales, políticos y de cooperación, y que en si mismo constituya una estrategia para la construcción de la Asociación Interregional.

La liberalización del conjunto del comercio entre las dos regiones debe estar en conformidad con las normas de la Organización Mundial de Comercio, de acuerdo a la Declaración Conjunta, se deben cumplir determinadas condiciones en concordancia con la normativa imperante. Las condiciones que deben contemplarse se remiten en definitiva al artículo XXIV del GATT,94/OMC, que plantea los siguientes aspectos: el acuerdo no puede excluir ningún sector del comercio; debe

abarcando lo esencial de los intercambios comerciales; la liberalización comercial se puede escalar a lo largo de diez años.

La Declaración Conjunta Solemne retomó la idea de tomar en cuenta en el proceso de liberalización comercial los sectores sensibles, para otorgarles un tratamiento diferenciado en el tiempo. Este punto que en definitiva se centra en el sector agrícola y textil por el lado europeo y en algunos productos del sector industrial y servicios por el lado del MERCOSUR, constituye el tema más difícil de resolver en las negociaciones encaminadas entre las instancias encargadas de los dos procesos de integración.

Los distintos pasos dados hasta el momento entre los dos procesos subregionales y las instancias que se acercan dejan en evidencia que asistimos a un proceso que tiene derivaciones en distintos planos y que tiene diferentes ejes de negociación. Podemos diferenciar al respecto las negociaciones vinculadas a la liberalización del comercio, en las cuales se plantea como tema específico el vinculado a los productos agrícolas y otros sectores sensibles, de las negociaciones vinculadas al apoyo europeo al proceso de integración del MERCOSUR y las negociaciones referidas a la cooperación política. Si bien los dos ejes están vinculados, los plazos y percepciones diferencian los mismos. El primer eje tiene un componente importante vinculado a intereses sectoriales y su importancia relativa ponderada afecta en mayor medida a los países del MERCOSUR, en particular si se incluye la actual negociación sobre el mantenimiento de las preferencias europeas. En el otro, en cambio, las ventajas de llegar a un acuerdo inter-regional, posibilitaría ganancias para ambos socios, en una dinámica de competencia con otros actores.

3.2.1 Liberalización del comercio y los sectores sensibles

En las definiciones inmediatas vinculadas con el mantenimiento de las preferencias europeas y el acceso de determinados productos al mercado, los intereses locales imprimen un giro determinado a las negociaciones y las muestran con un contenido conflictivo, a pesar de las ganancias mutuas que produciría una liberalización del comercio bilateral. En términos prospectivos, tomando como eje de referencia el año 2000, la concreción de una zona de libre comercio posibilitaría el crecimiento del intercambio entre las dos regiones en un 11,5%, lo cual derivaría en un incremento significativo de la cuota parte de Europa en el MERCOSUR, que pasaría de un 22% a un 36%¹⁹.

En este eje, además de los efectos derivados de la aplicación de medidas no arancelarias por parte de la Unión Europea, hay que identificar los impactos previsibles del mercado único y los resultados derivados de la Ronda del Uruguay del GATT. Uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta es que un acuerdo entre las dos regiones posibilitaría un cambio en el orden de preferencias

de la Unión Europea y disminuir los efectos comerciales de los acuerdos preferenciales con países de Europa Central y Europa Oriental ²⁰.

En lo que se refiere al plano vinculado con el comercio y la producción agrícola, su negociación está vinculada en particular con las medidas no arancelarias y la subvención a las exportaciones. Ambos items están relacionados con la reforma de la PAC y los resultados de las negociaciones de la última ronda de negociación multilateral.

Si bien en la Unión Europea se aplican dos tipos de medidas no arancelarias (comunitarias aplicadas por todos los Estados miembros y nacionales), es a través de las medidas comunitarias que se protege a sectores que son vulnerables a la competencia externa. Estos sectores entre los que ubicamos el agrícola, textil y siderúrgico, afectan a los países latinoamericanos y en particular a los del MERCOSUR ²¹. La mayor eficiencia en lograr superar estas trabas al intercambio parece algo propio del marco de negociación regional.

En el caso del sector agrícola, la mayor parte de las medidas no arancelarias se aplican en el marco de la Política Agrícola Común. Las reglas utilizadas son diversas: gravámenes, precios de referencia, licencias y restricciones voluntarias de las exportaciones. En el sector textil, las medidas comunitarias se aplican en el marco de acuerdos textiles. Finalmente en el sector siderúrgico, las importaciones comunitarias de hierro y acero están regidas por un índice de "precios básicos de importación" y sobre todo por acuerdos bilaterales con los principales países abastecedores.

La concentración de las barreras no arancelarias en determinados sectores, plantea problemas con países exportadores de los mismos. En ese sentido, las barreras no arancelarias inciden especialmente en los productos textiles (hilados, tejidos y prendas de vestir), productos siderúrgicos (hierro, acero y derivados), combustibles, alimentos y calzado. Estas restricciones tienen un impacto específico mensurable en el comercio con los países latinoamericanos. Entre los países latinoamericanos más afectados por las barreras arancelarias en las exportaciones a la Unión Europea, se encuentran Argentina y Uruguay, mientras en un segundo nivel se ubica Brasil. Solamente en el caso de Paraguay el efecto es de poca incidencia en el conjunto de sus exportaciones ²².

En un estudio de la CEPAL (1991) se señala que se aplican restricciones cuantitativas al 14% del comercio latinoamericano, lo cual afecta al 17% del valor de las exportaciones. En el caso de las exportaciones de los países del MERCOSUR, solamente el 16% de las exportaciones están constituidas por productos sensibles para el mercado comunitario y están sujetos a disposiciones restrictivas. Eso significa que en definitiva, el 84% de las exportaciones del MERCOSUR al mercado comunitario no tienen problemas para el proceso de liberalización comercial ²³.

Además de estos sectores sensibles, hay productos en que Europa compite con el MERCOSUR en terceros mercados, y donde la evolución para los países del MERCOSUR dependerá del crecimiento de la economía comunitaria, de la disminución en las subvenciones a la exportación, y la aplicación de los acuerdos del GATT. Entre estos productos se ubican a los cárnicos, cereales, productos oleaginosos y el azúcar²⁴.

Las pautas para el proceso de liberalización comercial en relación a los productos sensibles del sector agrícola, así como de algunos productos del sector industrial y del sector servicios, incluirá criterios temporales y de impacto en mecanismos graduales, para atemperar los efectos locales.

3.2.2 Dialogo político y cooperación con el proceso de integración

El objetivo de llegar a conformar una Asociación Interregional entre la Unión Europea y el MERCOSUR, ha sido analizado por las instancias institucionales comunitarias. Al respecto, la Comisión de las Comunidades Europeas, en un documento donde analiza la política a llevar a cabo hacia el MERCOSUR, plantea tres posibilidades: celebración de un acuerdo de cooperación comercial; celebración de un acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica; y creación inmediata de una asociación interregional.

Si bien el objetivo final es el mismo para las tres opciones analizadas, la Comisión señala diferencias en los instrumentos para llegar al mismo en los tiempos, las definiciones por parte europea y el ancla de referencia. En relación a los tiempos, una de las opciones planteadas señala la inmediata concreción de la asociación interregional, lo cual derivaría en una definición activista y voluntarista por parte de Europa, para propulsar el proceso de integración. Esta opción es por lo tanto descartada por la Comisión de las Comunidades Europeas en el documento elevado al Consejo, debido al costo político que plantea esta opción, por el hecho de que el MERCOSUR tiene que recorrer todavía un proceso de consolidación.

La opción de celebrar un acuerdo de cooperación comercial define como eje de referencia las relaciones comerciales y el plano comercial del proceso de integración. Ello lleva a que se releguen a un segundo plano los planos político y de la cooperación en sentido general, ya que se retomarían los aspectos comerciales de la cooperación. Es sobre la base del conjunto del análisis de la Comisión, en que se señalan los avances y considerandos de las relaciones en distintos planos, que la Comisión no propone esta opción, priorizando una que contenga como eje de referencia los diversos planos.

La celebración de un acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica es

la opción manejada prioritariamente como posible por la Comisión de las Comunidades Europeas. Esta posibilidad define varias líneas operativas convergentes y diferenciadas: una preparación de la liberalización comercial; una ampliación de la cooperación al conjunto de sectores incluidos en el proceso de integración; una intensificación de la concertación.

La celebración de un acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica contempla tres niveles de relacionamiento: preparación de la liberalización de los intercambios; apoyo a la integración en diferentes sectores y cooperación en proyectos "regionales". El apoyo a la integración intenta desglosar los diferentes mecanismos y problemas que plantea la actual etapa de la integración en el MERCOSUR (política comercial, prácticas restrictivas de la competencia entre otros).

De esta manera, para la Comisión de las Comunidades Europeas, la cooperación con el proceso de integración y el diálogo político se consideran partes ineludibles del componente de la asociación interregional. Al tomar posición entre las tres opciones en sus respectivos ejes de referencia, el costo político y el marco temporal, la Comisión define la estrategia a seguir frente a las actuales negociaciones con el MERCOSUR y para ello solicita la aprobación de la misma al Consejo. En términos de la propuesta de la Comisión, la solicitud al Consejo Europeo para aprobar la estrategia propuesta, tendrá como objetivo, "crear a largo plazo una asociación interregional CE-MERCOSUR y celebrar a corto plazo un acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica con el MERCOSUR.

El eje de negociación vinculado con la cooperación al proceso de integración tiene tres capítulos específicos: las relaciones externas, el mercado interior y los proyectos regionales. Cada uno de esos capítulos tiene su especificidad, aun cuando integran el componente cooperativo del acuerdo de asociación inter-regional.

El capítulo referido a las relaciones externas se refiere a la cooperación en el armado del proceso MERCOSUR en su imagen exterior. El armado de la imagen externa tiene varios puntos de importancia: instrumentos de política comercial, definición y armonización de la nomenclatura, control de origen, reglamentos técnicos y sistematización administrativa de los mismos, acuerdos en materia de calidad del producto, uniformización aduanero-administrativa, gestión externa, entre otros.

En el capítulo referido a las relaciones externas un punto específico a incorporar es la formación del personal administrativo y burocrático y mecanismos de información sobre los procesos de integración en ambas regiones y sus aspectos operativos vinculados al comercio. En ese sentido, deberían incluirse como puntos específicos la formación del personal sobre los procesos de inte-

gración, las políticas comerciales, la unión aduanera, las reglas administrativas y las prácticas restrictivas.

En el capítulo sobre el mercado interno, los posibles canales de cooperación tienen relación con la armonización de normas en materia de competencia, regulación de mercado, equilibrios regionales y ordenamiento del territorio, protección global al ambiente, convergencia y coordinación macroeconómica. Si bien ya ha habido cooperación europea vinculada con la gestión del proceso de integración, se han incrementado las necesidades como resultado del pasaje a la unión aduanera. Las necesidades al respecto son de orden financiero, de transferencia de know-how en diversos rubros, en capacidades de gestión y administración de un proceso.

Finalmente, el último eje de cooperación, pasa por un apoyo técnico-financiero a proyectos regionales en distintos sectores, que tienen efectos en cascada en términos de desarrollo. El desarrollo regional y sectorial en cierta medida es independiente del proceso formal de integración y tiene lógicas propias vinculadas con un incremento de potencial. Este es el ejemplo de la hidrovía, del puente Colonia-Buenos Aires, de proyectos energéticos, ambientales y en telecomunicaciones. El hecho de que el MERCOSUR exista, posibilita una institucionalización de los mismos y al mismo tiempo manejarlos regionalmente con la cooperación internacional. En ese sentido, el capítulo de proyectos regionales Unión Europea-MERCOSUR, tiene una importancia significativa, porque posiciona la cooperación europea en términos regionales.

NOTAS

1.El elemento básico de la discriminación tarifaria es que un mismo bien, que puede ser importado libre de aranceles (o a menores aranceles) desde un socio con el que se tiene un acuerdo comercial, debe pagar tarifa (o una tarifa mayor) cuando está originado en un no socio.

2.Los países miembros del acuerdo tienen derechos y obligaciones simétricos en sus relaciones comerciales, siendo sus principios fundamentales: no-discriminación (mediante la aplicación de las cláusulas de nación más favorecida y del tratamiento nacional); reciprocidad; transparencia; comercio justo; liberalización gradual de medidas comerciales restrictivas, uso excepcional de restricciones cuantitativas a las importaciones, y tratamiento preferencial para los países en desarrollo.

3.El elemento básico de la discriminación tarifaria es que un mismo bien, que puede ser importado libre de aranceles (o a menores aranceles) desde un socio con el que se tiene un acuerdo comercial, debe pagar tarifa (o una tarifa mayor) cuando está originado en un no socio.

4. En lo que refiere a el comportamiento de los actores se destaca la declinación del liderazgo de la hegemonía norteamericana a nivel internacional. La existencia de una potencia hegemónica facilitaba la resolución de conflictos. Existe la percepción de que algunos jugadores importantes (caso de Japón) han tenido una política de aprovechamiento de los beneficios del GATT, a través de la apertura de los otros mercados, pero manteniendo un proteccionismo encubierto (la denominada "estrategia del polizón"). Este comportamiento deterioró el arreglo institucional multilateral, en la medida que afectó su credibilidad: unos pagaban los costos y otros obtenían los beneficios. Ver a este respecto **Krugman, Paul (1991a)**: "The Moves toward Free Trade Zones".

5.Aplicación indiscriminada de los derechos compensatorios y las cláusulas anti-dumping para defensa contra prácticas desleales de comercio, como con las restricciones voluntarias a la exportación (amparadas en los artículos VI y XIX del GATT), así como también con la amplitud de medidas administrativas que se realizan para impedir o encarecer las importaciones.

6.Wonnacott y Wonnacott (1981) desarrollaron este argumento para demostrar porque la formación de una unión puede ser mejor que una apertura unilateral. Mientras que la apertura sin reciprocidad puede deteriorar los términos del intercambio, la discriminatoria y recíproca los puede mejorar. Por este motivo, a estos bienes se les denomina bienes regionales al estar asociado su comercio a un ámbito regional.

7.Véase al respecto la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto del MERCOSUR" COM(94= 428 final /2 del 10.11.1994, Bruselas.

8. Ver Bizzozero, Lincoln, 1984, "Las relaciones de la Comunidad Económica Europea con América Latina. Tendencias y elementos de análisis", Cuadernos del Centro Latinoamericana de Economía Humana, No 32, Montevideo.

9. Un mapa de los distintos planos en las relaciones entre ambas regiones puede verse en la revista **Síntesis** nº 4, **AIETI-IRELA**, Madrid, 1988.

10. **Celestino del Arenal** "La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea" **Revista de Instituciones Europeas** vol. 17 nº 2, Madrid, 1990.

11. Sobre las modificaciones del contorno geográfico de la política comunitaria de asociación y las consecuencias de la adhesión de España y Portugal, véase **Giorgio Maganza** "La Convention de Lomé", en **Mégret-Waelbroeck-Louis-Vignes-Dewost** "Le droit de la Communauté Economique Européenne. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application", vol. 13, Bruselas, 1990.

12. La definición del interés político-estratégico de la Europa comunitaria por América Latina se va definiendo desde las negociaciones por el ingreso de España y Portugal. De ahí, que las conclusiones adoptadas por la Comisión reafirmen líneas de acción adoptadas anteriormente. Véase al respecto, **Angel Viñas** "La Comunidad Europea ante América Latina: olvido, transición y cambio" **Información Comercial Española** nº 690, febrero 1991.

13. **Bizzozero, Lincoln** "Las relaciones Comunidad Europea-países del MERCOSUR: una nueva definición de la cooperación" en **Bizzozero, L. - Bodemer, K.- Vaillant, M.** "Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?" Nueva Sociedad, Caracas, 1994.

14. Para la definición de los cambios en la política comunitaria de cooperación al desarrollo puede verse, **Instituto de Cooperación para el Desarrollo** "Política comunitaria de cooperación para el desarrollo" AECE, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Madrid, 1992.

15. Estos conceptos han sido afirmados en un trabajo anterior. Véase **Lincoln Bizzozero** "Las relaciones Comunidad Europea-países del MERCOSUR: una nueva definición de la cooperación" en **Lincoln Bizzozero-Klaus Bodemer-Marcel Vaillant** "Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?" Ed. Nueva Sociedad, Universidad de la República Oriental del Uruguay-FESUR, Caracas, 1994.

16. Para una crónica de los principales antecedentes de este proceso ver González, Ricardo, 1995, "EL MERCOSUR y la Unión Europea: hacia el inicio de una nueva era de sus relaciones bilaterales", documento sin publicar.

17. ver González, Ricardo (1995), op cit.

18. Ver Comisión de las Comunidades Europeas, COM(94) 428 final/2, Bruselas, 10.11.1994, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "Para una intensificación de la Política Europea Respecto al MERCOSUR".

19. Este incremento se produciría por nuevas aperturas derivadas de la zona de libre comercio. Véase al respecto **Comisión de las Comunidades Europeas** "Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto

de MERCOSUR", Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (94) 428 final/2, noviembre de 1994.

20. **Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)** "El Mercado Unico Europeo y su impacto en América Latina", Madrid 1993.

21. **CEPAL** "Las barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas en la Comunidad Económica Europea" LC/R. 978, Santiago de Chile, marzo de 1991.

22. Se entiende por **coeficiente de cobertura** de las importaciones, la proporción del valor de las importaciones que están sometidas a barreras sobre el total de importaciones provenientes de un país, mientras que el **índice de frecuencia** calcula el porcentaje de ítems arancelarios o productos sobre los que se aplican restricciones.

23. De acuerdo al estudio de la **CEPAL** "Las barreras no arancelarias a las exportaciones..." op. cit., el porcentaje puede llegar al 22% para América Latina en su conjunto, si se incluye el conjunto de barreras no arancelarias (nacionales y comunitarias). El porcentaje para los países del Mercosur ha sido manejado en los análisis de la Comisión sobre la política de la Unión Europea respecto al Mercosur y el proceso de las relaciones Mercosur-Unión Europea.

24. **IRELA** "El Mercado Unico Europeo y su impacto en América Latina" op. cit. Véase también los efectos de la Ronda Uruguay del GATT en el sector agrícola, textiles y vestido, en **Información Comercial Española** Boletín Económico número extraordinario, "La Ronda Uruguay del GATT", Madrid, 1994.

BIBLIOGRAFIA

Arenal, Celestino del (1990): "La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea" Revista de Instituciones Europeas vol. 17 n° 2, Madrid.

Bergsten, Fred (1991): "Commentary: the Move toward Free Trade Zones" , Economic Review, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas.

Berrocal, Luciano (1989): "Perspectiva 1992: el Mercado Unico Europeo. ¿Nuevo desafío en las relaciones Europa-América Latina?. Pensamiento Iberoamericano núm. 15. enero-junio, Madrid.

Bhagwati, Jagdish (1990): "Economía Proteccionista", Ediciones Gernika, S.A., México.

Bhagwati, Jagdish (1991): "The world trading in risk", Basil Blackwell.

Bhagwati, Jagdish (1992): "Regionalism and Multilateralism: an Overview", World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, Session I, Paper N°1, April 2-3, Washington, D.C.

Bizzozero, Lincoln (1993): "La relación entre el MERCOSUR y la Comunidad Europea. ¿Un nuevo parámetro de vinculación? Estudios Internacionales n° 101, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, enero-marzo.

Bizzozero, Lincoln- Bodemer, Klaus- Vaillant, Marcel (1994): "Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto? Universidad de la República Oriental del Uruguay, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

CEPAL (1991): "Las barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas en la Comunidad Económica Europea" División de Comercio Internacional y Desarrollo. Santiago de Chile.

CEPAL, (1994a): "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", General, LC/G.1800 (SES. 25/3).

CEPAL, (1994b): "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", General, LC/G.1801 (SES. 25/4).

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): "Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de MERCOSUR" Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (94) 428 final/2. Bruselas.

De Melo Jaime, Panagariya Arvind, 1992: "The new regionalism in trade policy", An interpretative Summary of a Conference, World Bank, Centre for Economic Policy Research, November.

González Rubi, R. (1991): "América Latina-CEE: encuentros cercanos y barreras no arancelarias"

Comercio Exterior, vol. 41, núm. 6 México.

Grabendorff, Wolf (1992): "La integración europea: consecuencias para América Latina" Integración Latinoamericana, N° 180, BID-INTAL, Buenos Aires.

Heine Lorenzen, Jorge (1991): ¿Cooperación o divergencia? Hacia una agenda en las relaciones europeo-latinoamericanas" Estudios Internacionales, núm. 93. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Santiago de Chile

INSTITUTO DE COOPERACION PARA EL DESARROLLO (1992): "Política comunitaria de cooperación para el desarrollo" AECI, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Madrid.

Irela, (1993): "El Mercado Unico Europeo y su impacto en América Latina" Madrid.

Krugman, Paul (1991): "The Moves toward Free Trade Zones", Economic Review, November/December; Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas.

Krugman, Paul (1992): "Regionalism vs Multilaterlismo: Analytical Notes", World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, Session I, Paper N°7, April 2-3, Washington, D.C.

Maganza, Giorgio (1990): "La Convention de Lomé", en Mégret-Waelbroeck-Louis-Vignes-Dewost "Le droit de la Communauté Economique Européenne. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application", vol. 13, Bruselas.

Najera Ibañez, Antonio (1991): "El interés de la CE por América Latina" Boletín ICE Económico. Madrid.

Richardson, J. David (1991): "La nueva economía política de la política comercial", en Paul Krugman (Comp.): Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional, Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporanea, Madrid.

Roett, Riordan (1994): "La relación trilateral América Latina, Europa y Estados Unidos" en América Latina/Internacional vol. 1, n° 2, FLACSO- Buenos Aires, otoño-invierno.

UNCTAD (1991): "Problems of protectionism and structural adjustment. Addendum" TD/B/1281/Add.1.

Viñas, Angel (1991): "La Comunidad Europea ante América Latina: olvido, transición y cambio" Información Comercial Española n° 690, febrero.