

EL SURGIMIENTO DEL MERCOSUR Y DE LA C.E.E.

UN ANALISIS COMPARATIVO

por

LINCOLN BIZZOZERO (*)

I) INTRODUCCION.

La suscripción del "Tratado de Asunción" el 26 de marzo de 1991, que culminará con el Mercado Común del Sur el 31 de diciembre de 1994, señaló el término de un proceso de aproximaciones subregionales y el inicio de una etapa novedosa signada por la búsqueda de una "identidad subregional" en el contexto internacional.

En cuanto a la primera afirmación, no surgen dudas de que el Tratado señala la culminación de un esfuerzo subregional, en la medida que varios países decidieron llegar a la ampliación de las dimensiones actuales de sus mercados, para acelerar sus procesos de desarrollo (Considerandos del Tratado). Para ello, la subregión recorrió tres etapas claramente definidas. La primera que transcurrió entre 1986 y 1989, en donde se lanzó oficialmente el Programa de Integración Argentina-Brasil (PI CAB), cuyo marco formal para determinar las pautas de ese proceso fueron los protocolos bilaterales firmados en ese período (Marmora, L. 1987; Jaguaribe, H., 1987; Hirst, M. 1988). La segunda que se inició en 1989 con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, en donde se precisó la voluntad integracionista bilateral, dejándose fuera a terceros países (Hirst, M., 1990). Finalmente, la tercera etapa, donde se formalizó el MERCOSUR, debido a un conjunto de factores entre los que cuentan en particular la apertura realizada desde Argentina y Brasil, el cruce de un umbral de la integración en las élites uruguayas y la estrategia negociadora del país que no entorpeció el "juego"

(*) Investigador responsable del Area de Política Internacional del Departamento de Posgrados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

de los dos "jugadores importantes" de la subregión (Bizzozero, L.; Luján, C., 1991) (1).

En cuanto a la posibilidad de lograr conformar un espacio subregional que pueda insertarse internacionalmente y a su vez diferenciarse del sistema internacional, las tendencias no permiten en el momento actual señalar la irreversibilidad del proceso de conformación de una nueva entidad, aun cuando la región va a continuar asistiendo a múltiples transformaciones.

Estos dos puntos que atienden los antecedentes y perspectivas del MERCOSUR no serán tratados en este trabajo. El interés del mismo se centra en cambio, en el surgimiento del Mercado Común del Cono Sur, tanto en la gestación del mismo, como en su formalización en el Tratado de Asunción. Son estos dos momentos que están indisolublemente ligados los que tomaremos para intentar un análisis comparativo con el surgimiento de la Comunidad Económica Europea. Para poder realizar un estudio comparativo es necesario ubicar determinados ejes que nos permitan guiar nuestras reflexiones. Como en todo proceso de integración hay una tensión entre el Estado y una entidad supranacional en el sistema internacional, adoptamos esos ejes —Estado, entidad supranacional y sistema internacional— deben a su vez ser definidos en una interrogante específica para darle sentido al análisis comparativo. Desde el punto de vista del Estado interesa ver el paradigma sobre el cual se asientan en su surgimiento la Comunidad Económica Europea y el MERCOSUR. En relación al espacio subregional, importa definir si en el mismo asistimos al surgimiento de una entidad supranacional, que es en definitiva lo que caracteriza a un proceso de integración. Finalmente en cuanto al sistema internacional, el enfoque estará dirigido a la relación del espacio subregional con el mismo, especialmente en lo que se refiere a la estructura y el equilibrio del poder. La conexión de los espacios subregionales de la C.E.E. y del MERCOSUR con la seguridad y legitimidad internacional marcan características diferenciales en las respectivas gestaciones.

Estos tres referentes con sus interrogantes alimentan preguntas de base que delinear el contexto del trabajo: ¿estamos asistiendo a un proceso de integración en el MERCOSUR? ¿Tiene este proceso, similares características al de la Comunidad Económica Europea? Estas preguntas han intentado ser dilucidadas de manera abrupta con referencias a la aceleración temporal del proceso (cantidad de años para llegar a conformar el Mercado Común): a la indefinición de los instrumentos utilizados (negociación de aranceles); a la indeterminación del espacio comprendido como subregión amalgamada; a la ausencia de políticas subnacionales (participación de Estados pequeños) y públicas; a la facilidad de ingerencia de los Estados Unidos. Así, según el Embajador Gustavo Magariños,

(1) El trabajo de BIZZOZERO, L.; LUJAN, C. citado en la bibliografía analiza la toma de decisión gubernamental, el pasaje de un umbral integrativo por parte de las elites uruguayas y la estrategia negociadora de Uruguay, tomando como referencia la teoría de juegos.

el Tratado de Asunción no tiene ninguna aproximación al Mercado Común, no realizando además, si se contemplan los intereses de Uruguay, una sola mención a los países de menor capacidad económica como ha sido la regla desde Bretton Woods (Crónicas Económicas, núm. 497). Por otra parte Helio Jaguaribe insiste en la identidad subregional frente al sistema internacional. En sus palabras, no puede haber mercado común cuando se abren todas las puertas a los Estados y no hay barreras aduaneras que protejan el espacio subregional (Clarín, 21-VII-91).

Estas visiones críticas que apuntan al objetivo tradicional —formación del Mercado Común—, de acuerdo a ciertas etapas visualizadas en la experiencia europea, responden en parte las interrogantes planteadas. Ahora bien, estos enfoques insisten en la entidad supranacional como objetivo sin cuestionar el núcleo-base y su proyección. La base de este trabajo en cambio insiste en señalar las modificaciones que se produjeron en el paradigma del Estado, sus connotaciones con el desarrollo y las “transferencias de soberanía” con la entidad supranacional. De esta manera, si dejamos de lado la acepción comúnmente aceptada y esa necesidad compulsiva de definir como integración todo proceso de aproximación latinoamericano que coadyuve a la recreación del sueño bolivariano, nos encontramos con un proceso de cooperación acentuado, que no podemos calificar como de integración. Esta afirmación sin embargo, debemos mediatizarla en términos de que ese estadio de cooperación acentuada (y no de integración), se asienta en las modificaciones que se han producido en el marco de referencia estatal de los países del MERCOSUR. Para llegar a confirmar este aserto, comenzaremos por referirnos al paradigma que orienta el proceso integracionista, para luego remitirnos a las características del sistema internacional vinculadas con su legitimidad y seguridad y terminar por apelar a la peculiaridad del espacio subregional

II) EL PARADIGMA DEL ESTADO Y EL PROCESO DE INTEGRACION.

En la medida que todo proceso de integración surge cuando unidades soberanas en el sistema internacional consienten voluntariamente crear una instancia supranacional que limita sus respectivas esferas de decisión pública, es importante concentrarse analíticamente en dichas unidades. Como las mismas se van transformando de acuerdo a las características y naturaleza del sistema internacional y los temas de la agenda, es útil interrogarse sobre la vinculación Estado-proceso de integración y en particular sobre las características específicas de dicha conexión en la Comunidad Económica Europea y en el MERCOSUR.

Los procesos de integración que se iniciaron con posterioridad a la segunda guerra mundial, se insertaron necesariamente en el sistema internacional bipolar de la época. Por lo tanto, las temáticas y problemas que han estado presentes en las décadas posteriores a los cuarenta, han conformado un *leit-motif* permanente relacionado con la seguridad en un

mundo confrontado entre dos sistemas diferentes. Esta situación que es válida hasta los noventa, no significa que los procesos integracionistas que fueron surgiendo desde mediados de siglo, tuvieran la misma matriz de problemáticas, ni tampoco que el paradigma al cual se remitieron se mantuviera inmutable.

Para señalar las modificaciones que se fueron sucediendo desde los cuarenta en la proyección del Estado hacia los espacios en proceso de integración, es necesario remitirse a la evolución de los contenidos de las agendas en distintos momentos del sistema internacional. Para ello podemos dividir el tiempo transcurrido desde mediados de los cuarenta en tres fases: el período de los cuarenta a los sesenta; el de los sesenta hasta mediados de los ochenta y el que comenzó a mediados de los ochenta y continúa en los noventa.

En el primer período, el conflicto bipolar abarcó todos los planos de la evolución de la sociedad, por lo que el contexto estratégico-militar estuvo presente en la conformación de las experiencias integracionistas de esa época. El proceso de integración europeo dio comienzo en ese período y se percibió fundamentalmente en sus inicios como una barrera para la expansión soviética en los objetivos del plan Marshall y como un instrumento para la *reconstrucción de los Estados nacionales* (Albonetti, A., 1963; Tamames, R., 1965).

Ahora bien, el hecho de que el proceso de integración europeo estuviera signado por el conflicto Este-Oeste, no significó otorgarle una matriz única a la Comunidad Económica Europea. Como el paradigma dominante en ese período fue el del Estado-nación, la "high politics" influyó decisivamente en la proyección exterior de los Estados. De esta manera, la percepción de un Estado sobre *el equilibrio del poder y su proyección en el sistema internacional*, constituyeron dos variables explicativas de la participación en el proceso de integración europeo. Los diferentes comportamientos de Inglaterra y Francia encuentran en estos dos aspectos la razón de su proyección exterior. Inglaterra se consideró parte del equilibrio de poder estratégico y supo dirigir el proceso post-colonial hacia el Commonwealth. Francia en cambio, como también la República Federal se percibieron devastadas y con una necesidad real de recuperación nacional, como señala acertadamente Aron en sus memorias (Aron, R., 1985).

La relación seguridad- espacio nacional en el surgimiento de la Comunidad Económica Europea no solamente incidió en los Estados que decidieron no participar, sino también fue el núcleo de los inicios del proceso. Esta relación puede constatarse con especial énfasis en los comienzos de la Comunidad Económica del Carbón y Acero. En la declaración inicial presentada el 9 de mayo de 1950 en el Quai d'Orsay por Robert Schuman y preparada por Jean Monet, se señaló la necesidad de eliminar la conflictividad entre Francia y Alemania, por lo cual se intentó sentar las bases reales de una unificación económica, para así llegar a la imposibilidad de otra guerra (Reuter, P., 1953).

En el segundo período, que transcurrió a partir de los sesenta hasta mediados de los ochenta, el conflicto bipolar continuó presente en el sistema internacional, pero el tema de seguridad predominante fue el de la escasez de los recursos naturales. Es así que dos ejes se visualizaron en el sistema internacional: el Este-Oeste en términos estratégico-militares y el Norte-Sur. Este nuevo corte planteó dos preocupaciones en la década de los setenta: la continuidad del abastecimiento energético y la redistribución de beneficios en el planeta como motor de desarrollo en los países del Sur. El primer aspecto fue resuelto a través de nuevas tecnologías en la prospección y explotación, en la generación (centrales nucleares, energía alternativa), y en el consumo (educación contra el "derroche", oferta de modelos de automóvil menos consumidores). La segunda preocupación llevó a un despliegue normativo-institucional en las Naciones Unidas (Programa por un Nuevo Orden Económico Internacional. Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, debate sobre las empresas transnacionales y la transferencia de tecnología), y a la búsqueda de nuevas fórmulas para el desarrollo (Marchisio, S., 1977; Flory, M., 1977). Surgieron de esta manera una diversidad de procesos de integración en los países del Sur del planeta, donde el elemento dominante fue la necesidad de aportes externos para el crecimiento del espacio regional.

El paradigma dominante en ese período fue el del Estado-transnación, ya que se consideró posible el desarrollo a partir de la conjunción de un Estado soberano en sus recursos naturales y el aporte externo de inversiones extranjeras y tecnología. Fue en ese período que se implementaron fórmulas que contemplaron la solución de los ejes Este-Oeste y Norte-Sur en función del paradigma Estado-transnación. Una de dichas fórmulas fueron los contratos trilaterales en los cuales los países desarrollados de occidente aportaban tecnología, los países del Este bienes de capital y los del Sur del planeta sus recursos naturales (Gutman, P., 1979; Gómez, M., 1984). Estas propuestas no prosperaron mayormente ya que el entorno en las cuales se asentaron —diálogo Norte-Sur; debate sobre un Nuevo Orden Económico Internacional, entre otros— se deterioró rápidamente. Temas como el de la transferencia de tecnología, el código de conducta para las transnacionales, la regulación de las inversiones extranjeras, mostraron rápidamente los límites del desarrollo en el paradigma Estado-transnación (Horn Deventer, 1980; Hamilton, G., 1984; Bizzozero, L., 1986).

La tercera revolución tecnológica que todavía no ha culminado, cambió totalmente los términos en que se percibía el agotamiento de los recursos naturales. Al independizarse de la condicionante petrolera, el sistema internacional visualizó en la década de los ochenta otras problemáticas relacionadas con la seguridad. Salteando el empuje "guerra fría" de comienzos de la década, hacia mediados de la misma la seguridad se internacionalizó en algunos problemas (medio ambiente) y pasó a tener un componente comercial ("Ronda Uruguay", proteccionismo, conformación de bloques económicos).

Los procesos integracionistas que se iniciaron en los ochenta están delimitados por un contexto "comercial". En América Latina en particular

las nuevas modalidades de concertación económica y política insisten en dos problemáticas: la del servicio de la deuda y el sistema de comercio internacional (Bizzozero, L., 1986b; Green, R., 1988; O'Connell, A., 1988). En esas distintas instancias de concertación en América Latina, incluso en el proceso "integracionista" argentino-brasileño iniciado en 1986, la seguridad no se percibe en términos exclusivamente estatales y territoriales, sino como espacios económicos a salvaguardarse y sistema comercial a definirse en procedimientos y reglas. El paradigma que orienta este nuevo proceso es el del espacio subregional-comercial o bien el del Estado-comercial, en la medida que todavía no existen instituciones y mecanismos supranacionales (Rosencrance, R., 1987).

Como el surgimiento del MERCOSUR está cimentado en los postulados del Estado-comercial, al menos en las élites impulsoras, se plantean algunas tensiones derivadas de la percepción del paradigma Estado-soberano. Entre esas tensiones ubicamos las que surgen de una reformulación de conceptos como los de soberanía, territorialidad e independencia; el replanteamiento del contenido y límites de la Nación; la ubicación de un nuevo contexto de seguridad nacional y del rol de las Fuerzas Armadas; la redefinición de la vinculación Estado-sectores sociales y de las políticas públicas. Este conjunto de temas tensionan las relaciones al interior de los Estados, pero tienen necesarias repercusiones en el espacio subregional. En la medida que el paradigma Estado-comercial cuestiona el concepto tradicional de soberanía, la gestación de una supranacionalidad afincada en desprendimientos voluntarios de la misma, no está planteada en el MERCOSUR, al menos por el momento. Como es posible que las tensiones al interior de los Estados continúen alimentando una polémica que no se agote, sino con resoluciones prácticas en el pasaje de los años, no se bosquejará un espacio supranacional donde los Estados se desvinculen soberanamente de políticas ligadas al desarrollo. Un gran "espacio mediador" podrá sustituir la idea de una entidad supranacional, pero entonces tendremos cooperación al interior de ese espacio, propugnado por los Estados que apuestan a "liberarse" de cargar con todo el "costo" del desarrollo social.

Las referencias al paradigma del surgimiento de la Comunidad Económica Europea y del MERCOSUR muestran las diferencias entre las dos experiencias integracionistas. La primera implicó la creación de una entidad supranacional porque hubo claramente desprendimiento de soberanía en aras de la *high politics*, para afirmar un desarrollo nacional. La segunda experiencia en cambio no tiene planteado un desarrollo nacional a partir de una entidad supranacional. El paradigma Estado-comercial y la importancia que ha tomado la *low politics* en la confección de la agenda gubernamental, señalan que el objetivo se centra en relacionar, mediar y acompañar determinados sectores, que en definitiva constituyen la "fuente" del desarrollo.

III) CARACTERIZACION DEL SISTEMA INTERNACIONAL.

Para que un proceso de integración comience se deben cumplir determinados requisitos al interior de los Estados y en las relaciones entre los mismos. A su vez para que una nueva entidad subregional se conforme, el sistema internacional debe otorgar "permisividad" sin vetar su consolidación. Esto significa en otros términos que la nueva entidad no debe alterar el equilibrio de poder ni poner en cuestionamiento la posición de los Estados-céntricos en el sistema internacional. En este aspecto no ubicamos diferencias entre la conformación de la Comunidad Económica Europea y el MERCOSUR. Ambos espacios regionales tuvieron en su respectivo surgimiento la vía libre por parte de los Estados Unidos. Ello no significa que los Estados Unidos "crearon" esas nuevas entidades, sino solamente se indica la existencia de una "permisividad" del poder hegemónico en relación a la estructura del sistema internacional. La agrupación de los Estados de Europa occidental se realizó en el entorno de una comunidad de seguridad atlántica en el contexto estratégico-militar, mientras el nucleamiento de países del Cono Sur se hizo bajo el paraguas de la Iniciativa para las Américas. Es obvio que la referencia apunta al surgimiento de la Comunidad Económica Europea y del MERCOSUR y no a sus antecedentes. Es en ese sentido que la Iniciativa para las Américas como objetivo político propulsó las aproximaciones que se estaban gestando en el espacio interamericano.

La "permisividad" del poder hegemónico no constituye entonces el punto de diferencia en el surgimiento de ambas entidades. Existen en cambio distinciones en la estructura del sistema internacional y en la posición de los Estados. En los cincuenta la estructura bipolar del sistema internacional estaba apuntalada por los Estados Unidos y la Unión Soviética. En el presente la pérdida de posición de la Unión Soviética ha fomentado la reconsideración de un multipolarismo en un marco de interdependencia, limitado por la hegemonía de los Estados Unidos en los temas concernientes a la seguridad estratégica.

El aspecto a considerar es si el esbozo de multipolarismo presente se afianza en los espacios geoeconómicos, y conforma por ende parte del equilibrio de poder, o bien debemos seguir examinando el rol de los Estados en lo que se refiere a la seguridad internacional. En definitiva, otra manera de plantear esta consideración, consiste en señalar los canales en los cuales se asienta la legitimidad del sistema internacional. Si la legitimidad proviene *in totum* de los espacios geoeconómicos tendremos una fisonomía diferente del sistema internacional en el siglo XXI, mientras en la concepción más realista, continuaremos analizando los márgenes que Estados Unidos en concierto con otros Estados dispone. Esta discusión no es tan sólo académica: si los espacios geoeconómicos se sustituyen al accionar de los Estados en lo que se refiere a la seguridad y legitimidad del sistema internacional, tendremos un MERCOSUR más activo en política exterior, con necesarias definiciones convergentes. En cambio en la

concepción más tradicional de la seguridad del sistema internacional, con los Estados Unidos hegemonizando la cooperación (Keohane, R.; Nye, J., 1988), los Estados del MERCOSUR pueden continuar con sus políticas exteriores específicas.

En definitiva, en el surgimiento de la Comunidad Económica Europea, la legitimidad del sistema internacional descansó en dos Estados que aseguraron la estructura bipolar del mundo, a pesar de que uno de ellos contemplara en sus supuestos y perspectiva la "destrucción" del sistema. Esa relación legitimidad-seguridad afirmó el surgimiento de la Comunidad Económica Europea como espacio subregional en el marco de la comunidad atlántico-occidental. En la actualidad sin embargo, se asiste a una diferenciación de la legitimidad y la seguridad y a una desagregación de este último concepto. Por una parte la legitimidad del sistema internacional se asienta en una concertación de determinados Estados; por otra parte la seguridad internacional descansa sobre todo en los Estados Unidos, mientras se asiste a un escenario multipolar en lo que concierne la "low politics" (Bizzozero, L., 1991). Estas distinciones llevan a que se mantengan políticas exteriores diferenciadas en el marco del MERCOSUR, incluso en temas vinculados a la "low politics". Esta falta de convergencia de las políticas exteriores se diferencia en el surgimiento del modelo de la Comunidad Económica Europea, donde los seis Estados que iniciaron el proceso estuvieron de acuerdo en determinados principios relacionados con la legitimidad y seguridad del sistema internacional.

IV) LA SUPRANACIONALIDAD DE LOS PROCESOS.

En los anteriores numerales —paradigma del Estado y su relación con una entidad integracionista; vinculación del espacio subregional con el sistema internacional—, nos remitimos a la gestación de la Comunidad Económica Europea y del MERCOSUR. En este punto nos referiremos a la formalización de esas instancias en tanto organizaciones, las cuales generan derechos y obligaciones.

La formalización en Tratados —el de Roma y el de Asunción—, nos permite analizar la distribución de poder y de competencias entre los Estados miembros y las instituciones; el grado de "supranacionalidad" alcanzado y la transferencia de soberanía de los Estados miembros. Estos distintos aspectos resultan relevantes en lo que se refiere a la voluntad implícita del tratado. En otros términos, el análisis de estos puntos señala el alcance del acuerdo de los Estados: pautas para un proceso de aproximación; fijación de reglas de funcionamiento; coordinación de políticas públicas; lineamientos para el intercambio comercial; cooperación económica y/o política; integración sobre la base de normas materiales (estilo Comunidad Económica del Carbón y el Acero); integración a partir de una estructura institucional supranacional.

En primer término al tomar el dominio de aplicación material de los tratados, no se constatan diferencias de fondo entre el de Roma y el de

Asunción. La base de ambos es la idea de intercambios entre Estados, cada uno de los cuales conserva su propia estructura y autonomía. Las instituciones por otra parte deben encargarse de asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos del Tratado. En definitiva las instituciones deben garantizar la libre circulación de los productos económicos y de los factores de producción. El resultado de la interacción Estado-instituciones comunitarias lleva como consecuencia en ambos procesos en lo que respecta a la competencia material, es decir a la distribución de poder en sentido estricto, a la salvaguardia de los Estados en su ámbito interno y a la posibilidad de intervención e influencia en lo que se refiere a decisiones comunitarias.

Pasando a un segundo nivel de análisis, el de la distribución de competencias en un sentido funcional, observamos que existen diferencias importantes entre ambos tratados. El Tratado de Roma estableció un abanico de medios de acción para que las instituciones comunitarias se encargaran de orientar el funcionamiento de determinados sectores, mientras el Tratado de Asunción solamente definió dos órganos con potestades ejecutivas en relación a los objetivos y a los medios para llegar a los mismos.

La diferencia no es menor en cuanto al avance logrado entre los Estados en su voluntad común de trascender el interés nacional. En el Tratado de Roma, se delimita la distribución material de competencias de la funcional. Es en este segundo plano que las instituciones comunitarias fueron dotadas de una intrincada red de medidas pasibles de ser utilizadas en distintos niveles (jurídicos, políticos, económicos, financieros entre otros). Ese conjunto de medidas que diseñó el Tratado de Roma, fue definida por sectores de actividad. Las competencias adjudicadas a las instituciones comunitarias para orientar el funcionamiento de esos sectores dependió de la actividad involucrada. Así, las instituciones comunitarias dispusieron de una mayor competencia funcional en el sector de circulación de bienes que en el de servicios. Esta diferenciación en la distribución de competencias permitió el avance de la Comunidad Económica Europea en determinados sectores cuyo funcionamiento pasó a ser del "espacio europeo". No podemos decir lo mismo del Tratado de Asunción, que dejó el tema a cargo de los dos órganos designados. El Tratado de Asunción definió de esta manera una solución tradicional en la materia, al señalar que todas las decisiones del Consejo y del Grupo Mercado Común deberán ser adoptadas por consenso y con participación de todos los Estados parte. De esta manera se salvaguardó la autonomía del "espacio nacional", quedando a dilucidarse al interior del mismo los aspectos específicos de las interacciones con los vecinos.

El avance del Tratado de Roma en la distribución de competencias entre los Estados y las instituciones comunitarias, explica en buena medida la denominada supranacionalidad de su estructura. Si nos atenemos a la definición de Pierre Pescatore, la "supranacionalidad" significa autonomía de poder y de acción otorgada a las instituciones y colocada al servicio de los objetivos de varios Estados (Pescatore, P., 1973), llegamos

a la conclusión de que esos requisitos no se cumplen en el Tratado de Asunción. La autonomía de poder y de acción se manifestó en el Tratado de Roma en su estructura colectiva, en la distribución de competencias y en el potencial desarrollo institucional. El Tratado de Asunción en cambio dejó abierta la dilucidación de las características del espacio subregional, aun cuando el mismo tenga como objetivo la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales.

Llegamos por último al tema de la transferencia de soberanía, aspecto en el cual también existen diferencias importantes entre ambas experiencias de integración en su formalización. El Tratado de Roma limitó la soberanía irrestricta de los Estados miembros en varios sectores de actividad en distintos planos, señalando a su vez la primacía de la norma comunitaria sobre la normativa nacional (Constantinesco, L., 1973; Vander Elst, R., 1986). De ahí surgió jurídicamente la distinción entre el derecho interno, el internacional y el comunitario, prevaleciendo la norma comunitaria sobre las otras, debido a su carácter supranacional. Esta elaboración institucional y jurídica no la encontramos en el Tratado de Asunción, que solamente delineó pautas de comportamiento entre Estados en las negociaciones externas y en los instrumentos definidos para la constitución del Mercado Común.

El análisis de esos distintos aspectos de los dos tratados nos permite aproximarnos a los objetivos de los Estados signatarios de ambos documentos. En el Tratado de Roma se planteó desde el comienzo un proceso de integración, basado en el otorgamiento de un abanico de medios de acción a las instituciones comunitarias en acuerdo con los Estados, en un conjunto de sectores de actividad que fueron delineando un "espacio europeo". La supranacionalidad definió conceptualmente ese consentimiento de los Estados en permitir que determinados intereses y sectores trascendieran el espacio nacional. En cambio el Tratado de Asunción definió niveles de aproximación entre los Estados signatarios, que van desde la negociación hasta la concertación, no planteándose al menos por el momento, ninguna instancia institucional supranacional.

V) CONCLUSIONES.

Los hilos conductores de este trabajo se centran en diversas interrogantes sobre el denominado proceso de integración entre los países del Cono Sur. Los cuestionamientos y críticas que recibió en su momento el Tratado de Asunción que formalizó el MERCOSUR partieron de una visión comparativa tradicional, al relacionar el mismo con otros tratados de integración. En este trabajo se adopta un camino diferente: se parte del paradigma que orienta al Estado en el proceso de integración; se continúa con la interacción Estado-espacio subregional-sistema internacional; para culminar con el análisis de los Tratados y el nivel de acuerdo logrado por los Estados.

La lógica de esta aproximación metodológica se basa en ubicar los tres núcleos de referencia en cualquier proceso de integración: el Estado, en tanto asociación política de habitantes; el espacio subregional y el sistema internacional. Esos tres núcleos ingresan en una etapa de tensiones en la medida que se desarrolla un proceso de aproximación entre los Estados. Esas tensiones se focalizan en determinados aspectos entre los cuales tienen relevancia la percepción del Estado sobre la seguridad nacional y el desarrollo; la "permisividad" del poder hegemónico frente a una nueva entidad subregional; la relación de las políticas exteriores de los países de la subregión con la legitimidad y seguridad del sistema internacional; el nivel de acuerdo de los países que formalizan un tratado en cuanto al escalón alcanzado —de aproximación, de concertación, cooperación o integración— y su relación con la soberanía y la definición de políticas públicas.

Estas tensiones sirvieron de guía conceptual y metodológica para analizar comparativamente el surgimiento del MERCOSUR y de la Comunidad Económica Europea. No integramos en el trabajo los antecedentes lejanos e inmediatos de ambas experiencias, los cuales tienen pesos ponderados diferentes, ni tampoco la percepción y características de los países participantes. Estos elementos no resuelven las preguntas de base que problematizaron y orientaron el trabajo: ¿nos encontramos en el MERCOSUR con un proceso de integración?; ¿tiene atributos similares al de la Comunidad Económica Europea?

El análisis de los núcleos de referencia señala diferencias importantes entre el MERCOSUR y la CEE, que no se limitan al grado de aproximación alcanzado entre los Estados del espacio subregional. En el examen del paradigma del Estado y su relación con el proceso de integración, estudiamos la percepción de la seguridad y del desarrollo en el período de surgimiento de ambas instancias integrativas. En el caso de los Estados signatarios de la Comunidad Económica Europea, el contexto estratégico-militar en el marco Este-Oeste estuvo presente en la gestación del proceso de integración. La participación de los Estados en la CEE se definió en base a la "high politics", la cual marcó aproximaciones y alejamientos. El desarrollo de cada país y la seguridad fueron manejados en términos del Estado-nación. Los Estados signatarios del MERCOSUR perciben la seguridad en función de los espacios geo-económicos y del sistema de comercio internacional. El desarrollo por otra parte no se encuentra en función de las directivas u orientación del Estado, sino de los agentes económicos, los cuales no deben tener interferencias negativas. En este paradigma el Estado se ubica como mediador entre el espacio exterior y el país. De esta manera, la solución de temas de "low politics" y la búsqueda de transparencia para los agentes económicos internos en su relación con el mercado mundial, signan la orientación hacia un espacio de concertación o cooperativo.

Esta afirmación es refrendada en el análisis de la interacción espacio subregional-sistema internacional y en el nivel de acuerdo alcanzado por

los Estados en la formalización de los tratados. En cuanto a la interacción con el sistema internacional, la Comunidad Económica Europea se insertó en una estructura bipolar donde los Estados Unidos aseguraron la legitimidad del Oeste del planeta. Ello llevó a que los Estados signatarios de la CEE se pusieran de acuerdo en determinados principios de política exterior vinculados con la seguridad y legitimidad del sistema internacional. En el sistema internacional presente la diferenciación de la legitimidad y seguridad y la desagregación por sectores de la seguridad ha llevado a que los Estados signatarios del MERCOSUR tengan políticas exteriores diferenciadas, aun cuando se ha creado un marco de concertación de políticas, sobre todo en aspectos relacionados con la "low politics".

Finalmente, estas conclusiones llevan a una expresión diferente en los tratados que formalizaron la aproximación subregional. El Tratado de Roma concretó el inicio de un proceso de integración en que los Estados acordaron la conformación de una estructura institucional supranacional a la que se le asignaron competencias para regular el funcionamiento de determinados sectores de actividad. El Tratado de Asunción no planteó ningún nivel de supranacionalidad, siendo los Estados los decisores y responsables de cualquier resolución. El Tratado formalizó una aproximación entre los Estados y definió pautas de concertación y cooperación en relación a los instrumentos para la constitución del Mercado Común y frente a las instancias de negociación internacional.

BIBLIOGRAFIA

- ALBONETTI, A. (1963): "Préhistoire des Etats-Unis de l'Europe", Sirey, París.
- ARON, R. (1985): "Memorias", Alianza, Madrid.
- BIZZOZERO, L. (1986a): "Las empresas transnacionales y los Códigos internacionales de conducta. Relación entre la crisis y la negociación". Cuadernos del CLAEH, núm. 36, Montevideo.
- BIZZOZERO, (1986b): "L'Amérique Latine et les nouvelles bases juridiques pour le traitement de la dette extérieure", Revue Belge de Droit International, Bruselas.
- BIZZOZERO, L. (1991): "El escenario posterior de la guerra del golfo y el sistema internacional del siglo XXI". A editarse en Cuadernos del CLAEH, Montevideo.
- BIZZOZERO, L.; LUJAN, C. (1991): "Uruguay y la integración en la subregión. Entre el desafío y la necesidad de supervivencia", Mimeo. Departamento de Posgrados de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- CONSTANTINESCO, L. (1973): "Las relaciones del derecho comunitario con el derecho de los Estados Miembros de la CEE", en Instituto para la Integración de-

América Latina: "La dimensión jurídica de la integración", DID/INTAL, Buenos Aires.

- FLORY, M. (1977): "Droit international du développement", Thémis, París.
- GOMEZ, M. (1984): "La coopération industrielle tripartite: mythe ou réalité?", Le Courrier des Pays de l'Est, núm. 284. La Documentation Française, París.
- GREEN, R. (1988): "Nuevas formas de concertación regional en América Latina: el Grupo de los Ocho" en PNUD/CEPAL "Nuevas formas de concertación regional en América Latina", Documento de Trabajo núm. 3, Santiago de Chile.
- GUTMAN, P. (1979): "La coopération industrielle tripartite et le dynamisme des systèmes", Annuaire de l'URSS et des pays de l'Est. París.
- HAMILTON, G. (1984): "Les entreprises multinationales: effets et limites des Codes de Conduite Internationaux", Dossiers I.R.M., París.
- HIRST, M. (1988): "El programa de integración Argentina-Brasil. De la formulación a la implementación". Serie de Documentos e Informes de Investigación núm. 17. FLACSO, Buenos Aires.
- HIRST, M. (1990): "Continuidad y cambio del programa de integración Argentina-Brasil". Serie de Documentos e Informes de Investigación núm. 108. FLACSO, Buenos Aires.
- HORN DEVENTER (ed.) 1980): "Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises", Klunnes, Londres.
- JAGUARIBE, H. (1987): "La integración Argentina-Brasil". Integración Latinoamericana núm. 129, Buenos Aires.
- KEOHANE, R.; NYE, J. (1988): "Poder e interdependencia. La política mundial en transición", GEL, Buenos Aires.
- MARMORA, L. (1987): "Integración argentino-brasileña: peligros, posibilidades y costos", Revista Opciones. Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, Santiago de Chile.
- MARCHISIO, S. (1977): "La cooperazione per lo sviluppo nel diritto delle Nazioni Unite", Jovene, Nápoles.
- O'CONNELL, A. (1988): "La coordinación de los deudores latinoamericanos: el Consenso de Cartagena y el Grupo de los Ocho en PNUD/CEPAL, "Nuevas...", op. cit.
- PESCATORE, P. (1973): "Distribución de competencias y de poderes entre los Estados Miembros y las Comunidades Europeas" en INTAL, "La dimensión...", op. cit.
- REUTER, P. (1953): "La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier". París.
- ROSECRANCE, R. (1987): "La expansión del Estado comercial", Alianza, Madrid.
- TAMAMES, R. (1965): "Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo", Iber-Amer S.A., Madrid.
- VANDER ELST, R. (1986): "Droit International Privé", P.U.B. Bruselas.

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127