

Capítulo I

La Región Supranacional



I. EL MERCOSUR

a) Sus orígenes y antecedentes

En 1989 y 1990, se produce el cambio de Presidentes en Argentina y en Brasil. En Argentina el justicialismo llega al poder con Carlos Menem, sucediendo al gobierno radical de Raúl Alfonsín; mientras que en Brasil, en las primeras elecciones directas luego del golpe militar de 1964, Fernando Collor de Mello sucede en el cargo a su antecesor Sarney.

Ambos Jefes de Estado dan un nuevo impulso al proceso de integración, priorizando en una primera etapa una integración de tipo comercial (1990), y estableciendo un cronograma quinquenal que debía culminar en un Mercado Común para el año 1994. Por otro lado deciden ampliar la base de integración supranacional e invitan a los Gobiernos de las Repúblicas de Paraguay y de Uruguay a asociarse al proyecto integrativo.

En Uruguay, es el presidente Alberto Lacalle, el que solicita formalmente la participación de su país en el proceso integrativo, en una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, realizada en agosto de 1990, en la ciudad de Brasilia. Por último, Paraguay, presidido por entonces por el General Rodríguez también decide incorporarse al MERCOSUR.

El Grupo del Mercado Común Argentina - Brasil, se reúne con representantes paraguayos y uruguayos en septiembre de 1990 y convienen suscribir un acuerdo cuatripartito (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), que siguiera los lineamientos y cronogramas acordados para el Tratado argentino-brasileño y estableciendo la plena reciprocidad de derechos y obligaciones para las partes involucradas, sin perjuicio de las diferencias puntuales de ritmo que pudieran darse en el programa de liberación comercial convenido, en beneficio de Paraguay y Uruguay, pero sólo durante el periodo de transición.

El acto fundacional del MERCOSUR, fue el Tratado de Asunción suscripto en el año 1991, mediante el cual se consagraron los principios y bases normativas del Mercado Común del Sur, el que como un proceso de profundización y ensanchamiento del proyecto argentino-brasileño implicaba:

- ▶ Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, a través de la eliminación de los derechos aduaneros, restricciones no arancelarias y cualquier otra medida equivalente;
- ▶ Establecimiento de un arancel externo común;
- ▶ Adopción de una política comercial común frente a terceros;
- ▶ Coordinación de posiciones en los foros económico-comerciales;
- ▶ Coordinación de políticas macroeconómicas para asegurar condiciones adecuadas de competencia entre las partes;

- ▶ Coordinación de políticas sectoriales;
- ▶ Armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes.

Los signatarios del Tratado de Asunción decidieron conformar un Mercado Común que debía estar constituido el 31 de diciembre de 1994, sin embargo el devenir de los acontecimientos llevó a los Estados partes a admitir en agosto de 1994 que el cronograma previsto era de cumplimiento imposible y decidieron fijar nuevos plazos con el objeto de mitigar el impacto económico de las medidas citadas. De este modo sólo se implementaron algunas de las etapas planeadas, merced a la postergación de los plazos para los años 1999, 2000, 2001 y 2006, según los casos. Los acuerdos de Ouro Preto, de diciembre de 1994, sancionaron el aplazamiento sine die del Mercado Común y de cualquier fórmula que estableciera un esquema de cooperación económica para el “desarrollo y equilibrio intra-Mercado Común”.

b) Las características del MERCOSUR

Los gobiernos participantes en el proceso de integración del MERCOSUR eligieron estrategias clásicas y simples. El Tratado legisla sobre una primera etapa de un proceso que conduciría a un Mercado Común, quedando la mayoría de las áreas temáticas abiertas a la discusión y decisión futuras.

Los Estados Parte del Tratado del MERCOSUR, sólo pusieron en marcha el Programa de Liberación Comercial, que se reglamenta por el Anexo I, pero existe además un Anexo II referido al Régimen General de Calificación de Origen de las mercaderías, un Anexo III sobre la Solución de Controversias, el Anexo IV de Cláusulas de Salvaguardia y una Estructura Orgánica provisoria de autoridades. Complementan el mismo una serie de disposiciones usuales en todos los Tratados, como las que abajo se detallan:

- ▶ Las relativas a su vigencia, que es indefinida y comienza a partir del depósito del tercer instrumento de ratificación ante el Gobierno del Paraguay.
- ▶ La adhesión de nuevos miembros, que está limitada a los países integrantes de la ALADI.
- ▶ La posibilidad de denunciar al Tratado, facultad que es libre y debe entregarse dentro de los sesenta (60) días de la comunicación correspondiente, al Gobierno del Paraguay. En este caso se explicita que los derechos y obligaciones emanados del programa de liberación, quedarán vigentes por dos años a partir de la denuncia del Tratado.

El sistema establecido en el Tratado no fue llevado a la práctica en los plazos previstos, en lo referido al establecimiento de un Mercado Común. Sólo se implementaron algunas de las etapas planeadas, postergando de los plazos para 1999, 2000, 2001 y 2006, para el resto de las metas.

Hasta el día de hoy, existe una Zona de Libre Comercio imperfecta y una Unión Aduanera, también imperfecta, las que tardarán en perfeccionarse, sin que se haya avanzado hacia la creación de un Mercado Común con instituciones acordes.

Aún así corresponde preguntarnos, ¿Cuál es el cuadro normativo del MERCOSUR que surge de los Acuerdos de Ouro Preto?. Conviene considerar este cuadro normativo desde el punto de vista de la Zona de Libre Comercio y desde el punto de vista de la Unión Aduanera, dado que estas son dos instituciones vigentes en la actualidad.

Respecto a la Zona de Libre Comercio, el programa de desgravación, de acuerdo a lo establecido en el Tratado de Asunción, es gradual, lineal y automático para el comercio intra-

MERCOSUR. Ello fue cumplido casi en su totalidad dado que desde el 31 de diciembre de 1994, la inmensa mayoría de los productos se exportan con tarifa cero dentro del área.

También se aprobaron disposiciones transitorias como es el régimen de transición especial para el sector automotriz, o para el sector azucarero. En ambos casos dichos sectores mantendrán las reglas propias de cada país, hasta su adecuación a las normas generales. También se aprobaron medidas destinadas a asegurar el funcionamiento de la Zona de Libre Comercio, en materia de restricciones no tarifarias, de incentivos para las exportaciones intra-MERCOSUR, de pautas mínimas para el estatuto de defensa de la competencia, de defensa contra prácticas desleales de comercio de terceros países y de salvaguardas contra terceros países, basados en los acuerdos GATT-OMC y contra las prácticas desleales en el comercio intra-MERCOSUR.

En cuanto a la Unión Aduanera, los acuerdos de Ouro Preto establecieron una Tarifa Externa Común, que comprende unos 9.000 ítem con alícuotas que van desde el cero (0) al veinte por ciento (20%). Los productos incluidos en ella al ingresar al MERCOSUR pagan el arancel correspondiente y luego pueden ser reexportados a los demás países miembros exentos de tarifas arancelarias. Se estableció también una lista de excepciones a esa Tarifa Externa Común para los bienes de capital y productos informáticos y de telecomunicaciones los que, al principio pagaban las tarifas nacionales diferenciadas, conforme al país importador, pero que estuvieron sujetos a un proceso de convergencia lineal y automática de tarifas. Para los bienes de capital, la convergencia se efectuaría hacia la tarifa del catorce por ciento (14%) y el plazo era el 1° de enero del 2001 para el Brasil y la Argentina y el 1° de enero del 2006 para el Paraguay y el Uruguay, pudiendo determinarse por consenso niveles inferiores. Por ejemplo, el Uruguay que aplica el arancel cero (0) para los bienes de capital, debería llevarlos al catorce por ciento (14%) en el 2006 y el Brasil, que tiene tarifas más altas, debía reducirlas al catorce por ciento (14%) en el 2001. Para los productos informáticos y de telecomunicaciones, la convergencia será hacia la tarifa del dieciséis por ciento (16%) el 1° de enero del 2006, pudiendo determinarse por consenso, dentro de estos rubros, ítem con aranceles inferiores al dieciséis por ciento (16%).

Aparte de este régimen especial, se establecieron listas de excepciones a la Tarifa Externa Común, hasta un número máximo de 300 ítems arancelarios de la Nomenclatura Común del MERCOSUR, que fue aprobada simultáneamente, para Argentina, Brasil y Uruguay y hasta 399 para Paraguay. Estas excepciones, estaban destinadas a proteger, entre otros, a los sectores químico, petroquímico y siderúrgico, y podían mantenerse hasta el 1° de enero del 2001, excepto para el Paraguay, que podían seguir vigentes hasta el 1° de enero del 2006, con la particularidad de que hasta el 2001 tendrían un régimen de origen especial del cincuenta por ciento (50%) de Integración Regional, pero desde esa fecha hasta el 2006, se aplicará el régimen de origen MERCOSUR (60% de integración Regional).

Para la reexportación de los productos en listas de excepciones a la Tarifa Externa Común a otros países del MERCOSUR, rigen dos mecanismos: si el producto, de acuerdo a un certificado de origen es resultado de una transformación en el territorio de cualquiera de los Estados partes, de modo que le confiere una nueva individualidad en la Nomenclatura Común del MERCOSUR, aunque sea con materiales no originarios de esta procedencia, pero cuyo valor CIF (costo, seguro y flete) no sobrepasa el cuarenta por ciento (40%) del valor FOB (libre a bordo) del mismo, no paga tarifas adicionales. Este requisito de origen exige hasta el ochenta por ciento (80%) del valor agregado MERCOSUR para los bienes de capital. Si no se cumplen los extremos mencionados, se cobrará la Tarifa Externa Común. Cuando se arribe a una eliminación total de las excepciones, habría desaparecido el régimen de origen establecido en el Tratado y en las normas complementarias.

c) Institucionalidad del MERCOSUR

El Protocolo de Ouro Preto estableció el marco institucional del MERCOSUR en su fase de Unión Aduanera. Ese marco institucional resultó una continuación, con algunas modificaciones y agregados, del esquema organizacional que de manera provisoria había contemplado el Tratado de Asunción. De este modo los órganos que podemos señalar son los siguientes:

- ▶ *Consejo Mercado Común*
- ▶ *Grupo Mercado Común*
- ▶ *Comisión de Comercio del MERCOSUR*
- ▶ *Comisión Parlamentaria Conjunta*
- ▶ *Foro Consultivo Económico y Social*
- ▶ *Secretaría del MERCOSUR*
- ▶ *Sistema de Solución de Controversias*



El *Consejo Mercado Común* es el máximo órgano del MERCOSUR, está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los de Economía o Hacienda de los Estados Parte. Le corresponde a este organismo la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento del Tratado. Los Jefes de Estado de los cuatro países parte, integran el mismo, reuniéndose en cumbres semestrales. El Consejo tiene la responsabilidad de las decisiones políticas, que son obligatorias para los Estados miembros y la representación de la personería jurídica de derecho internacional que se dio el MERCOSUR. Las decisiones del Consejo se toman por consenso, con la participación de todos sus miembros.

El *Grupo Mercado Común* es el órgano ejecutivo, de administración y de supervisión. Está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro suplentes por cada país, originarios y representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía o Hacienda y de los Bancos Centrales. Su misión es ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo y dictaminar sobre los proyectos que le someten los restantes órganos del MERCOSUR, pudiendo proponer proyectos al Consejo.

Por delegación expresa de éste, puede negociar acuerdos con otros países y organismos internacionales y firmarlos, e incluso puede delegar dichos poderes a la Comisión de Comercio del MERCOSUR, mediante autorización expresa del Consejo. En este caso, las decisiones del Grupo también se toman por consenso.

La *Comisión de Comercio del MERCOSUR* está constituida por cuatro miembros titulares y otros tantos alternos por cada país y es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, reuniéndose por lo menos una vez al mes, así como a solicitud del órgano ejecutivo del MERCOSUR o de cualquier Estado Parte. Su misión es velar por la correcta aplicación de los instrumentos de política comercial común, acordados por las partes para el funcionamiento de la Unión Aduanera, tanto en el aspecto intrarregional como en el exterior; pronunciarse sobre las solicitudes de los Estados partes respecto del Arancel Externo Común y proponer la revisión del mismo. Debe, además, efectuar un seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común y realizar un análisis de los mismos, formulando propuestas al órgano ejecutivo. Las directivas de la Comisión se toman por consenso y si ello no fuera posible, se elevan al órgano ejecutivo las distintas opciones presentadas.

La *Comisión Parlamentaria Conjunta* es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados partes. Se integra con representantes de los cuatro Parlamentos nacionales, en igual número para cada Estado, y designados de acuerdo con los procedimientos internos de cada uno. Tiene por objeto acelerar la aprobación de las normas nacionales que permitan armonizar las normas dictadas por las autoridades del MERCOSUR, así como procurar la armonización de las respectivas legislaciones, pudiendo el Consejo solicitarle el examen de temas prioritarios. Puede también, emitir recomendaciones al Consejo por intermedio del Grupo Mercado Común.

El *Foro Consultivo Económico y Social* es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y se integra con igual número de representantes por cada Estado partes. Tiene una función consultiva, manifestándose mediante recomendaciones que realiza al Grupo Mercado Común.

La *Secretaría del MERCOSUR* tiene su sede en Montevideo y está a cargo de un Director que dura dos años en sus funciones, no pudiendo ser reelecto. Sus funciones son administrativas, de archivo y protocolización de documentos y de comunicación de las actividades del MERCOSUR.

El *Sistema de Solución de Controversias* es esquemático y similar al que es común en el derecho internacional entre países que no forman parte de esquemas de integración. Este mecanismo fue perfeccionado por el llamado Protocolo de Brasilia, pero manteniendo los mismos lineamientos. Pese a nuevos intentos de los países menores de crear el Tribunal de Justicia, el Protocolo de Ouro Preto mantiene el mismo sistema. Sin embargo, se adopta una variante respecto de las directivas de la Comisión de Comercio, las cuáles pueden ser reclamadas por las secciones Nacionales de la Comisión, en representación de los Estados partes o por particulares en determinadas situaciones, mediante un procedimiento especial, contenido en un anexo del Protocolo.

d) La situación actual del MERCOSUR

La organización institucional del MERCOSUR, como lo hemos señalado con anterioridad, solo asegura un nivel de funcionamiento para una Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera. Los técnicos y especialistas, consideran dicha institucionalidad como frágil e insuficiente para el funcionamiento de un Mercado Común, por lo cual el propio Protocolo de Ouro Preto establece que dicha organización podrá ser revisada al final de proceso de convergencia.

Entre los defectos básicos que se señalan, hay tres que se presumen cruciales:

- ▶ En primer lugar, el sistema carece de una institucionalidad o gobierno supraestatal, o dicho de otro modo de algún mecanismo por el cual pueda imponerse al conjunto de los Estados partes una decisión mayoritaria, aún contra la voluntad de alguno de sus miembros. Los órganos que se crean, al decidir sólo por consenso, adoptan el esquema de los organismos intergubernamentales en los cuáles las decisiones pueden ser bloqueadas, por cualquiera de las partes, no habiendo forma de levantar ese veto, más allá de la negociación. Esta realidad institucional es factible de llegar a paralizar el sistema.
- ▶ En segundo lugar, las decisiones del Consejo Mercado Común no son directamente aplicables en los Estados partes, sino que requieren instrumentación interna, de acuerdo con el ordenamiento jurídico de cada uno de los países, lo cual significa que, luego de haber sido aprobadas por consenso en el Consejo, todavía pueden ser aceptadas por unos y rechazadas por otros.
- ▶ En tercer lugar, el mecanismo de solución de controversias, elemento esencial para la seguridad y transparencia del sistema, es insuficiente para un proceso de integración, ya



que no asegura un mínimo de justicia y efectiva protección de los derechos, sobre todo para los países más pequeños y para los intereses más modestos, debiendo avanzarse hacia un sistema de tribunal de Justicia, tal como lo han reclamado reiteradamente los representantes de Uruguay y Paraguay.

Estas características nos hacen concluir en que, en el MERCOSUR, no existe un derecho comunitario, sino normas de derecho internacional sujetas a las respectivas legislaciones internas. Tampoco existe un Tribunal de Justicia que, basado en la existencia de ese derecho comunitario, pueda aplicarlo con carácter obligatorio mediante sus sentencias en todo el territorio comunitario, pudiendo sancionar financieramente a los que no acaten las mismas, como ocurre en la Unión Europea, aún cuando se traten de Estados.

Más allá de este análisis sobre las carencias estructurales en la institucionalidad del MERCOSUR, es particularmente interesante analizar como se han sucedido los hechos desde el punto de vista político, a partir de los nuevos gobiernos que detentan en especial los socios mayoritarios del MERCOSUR, en este orden se puede apreciar la decisión de Argentina y Brasil de dar un nuevo impulso revitalizador al MERCOSUR, y ello se inscribe en un momento crucial, tanto para la inserción económica y geopolítica de la región en el concierto internacional como para las oportunidades y desafíos internos de ambos Estados.

Tanto Brasil como Argentina enfrentan difíciles frentes externos y complejos problemas domésticos, con deudas elevadas y problemas presupuestarios. En ambos casos, además, los gobiernos y las sociedades civiles deben remontar graves situaciones de exclusión, pobreza, desatención sanitaria y educativa y deterioro de la legalidad pública, así como factores disgregadores graves como la criminalidad, el narcotráfico y la corrupción de sus instituciones.

En este sentido, en la agenda de ambos países aparecen decisiones que hacen presumir que las acciones encaminadas a alcanzar sus principales objetivos sociales, económicos e internacionales se harán sobre la base de la consolidación del proyecto de integración con sus vecinos.

En los últimos años, las fluctuaciones de las economías, las cuestiones políticas internas y, en general, las turbulencias financieras internacionales, contribuyeron en la generación de conflictos e incompatibilidades entre los países del bloque. También contribuyeron, en este sentido,

actitudes políticas de los gobernantes, contradictorias con objetivos y compromisos asumidos en el marco del proyecto integrador. Por otra parte, la transmisión de los efectos de las crisis nacionales a través de las fronteras mostró, al mismo tiempo, la interdependencia de las economías como la imposibilidad de enfrentar los problemas del presente o del futuro en forma absolutamente autárquica.

Fueron precisamente las crisis y dificultades internas, más que las perspectivas favorables en los mercados, las que volvieron a poner en funcionamiento la iniciativa y voluntad política de la integración regional. Así, se puede recordar como ante la más severa crisis institucional, los efectos de la devaluación, el derrumbe bancario y el "default" crediticio, nuestro país recibió un fuerte respaldo de los Estados partes del MERCOSUR en la Reunión de Buenos Aires. Allí se decidió dar entidad concreta a una Secretaría del MERCOSUR y se acordaron mecanismos de arbitraje para litigios comerciales.

La agenda del MERCOSUR, se encamina a articular los principales ejes económicos, sociales y políticos que le dieron forma, para ser algo más que una Zona de Libre Comercio.

Las propuestas de conformar un Instituto Monetario, como paso previo a la creación de una moneda común, de compartir los programas contra el hambre, o de constituir un Parlamento Regional, colocan nuevos objetivos que revitalizan las expectativas integradoras. La creación de un grupo de países de la región para interceder en la crisis venezolana bajo el paraguas de la OEA, el reconocimiento del grave problema que representan las actividades ilegales en la Triple Frontera y de la necesidad de combatirlas de manera coordinada y conjunta y la ratificación explícita del uso pacífico de la energía nuclear y la adhesión a la no proliferación, completan los aspectos fundamentales de esta oportuna convergencia.

Esta situación aparece como una muestra de que la evolución y el desarrollo de nuestros países se encuentran directamente relacionados con el contexto regional y no puede generarse en un marco de aislamiento. Del mismo modo la inestabilidad o la conflictividad que se genera en cualquier país del área, causará impactos similares en el bloque regional.

Cuando la integración sea encarada desde los respectivos gobiernos nacionales en instancias de integración supranacional tal como lo muestra el ejemplo de la Unión Europea se ofrecerá mayor estabilidad, previsibilidad y perspectivas de desarrollo.

II. La UNIÓN SUDAMERICANA



El 9 de diciembre del año 2004, en la localidad de Cuzco, Perú, se sentaron las bases para un nuevo emprendimiento asociativo continental, esta vez, con el ansiado y anhelado sueño de constituir entre las naciones de la América del Sur una patria grande, quizás uno de los mayores sueños de quienes encarnaron la liberación e independencia de este territorio americano. Ese día, los representantes de Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Paraguay, Ecuador, Perú, Venezuela, Colombia y Bolivia, suscribieron un acta donde señalaban el camino para la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones o la Unión Sudamericana, la cual surgiría

fundamentalmente de la confluencia de dos bloques regionales: el MERCOSUR y sus Estados asociados y los países integrantes de la COMUNIDAD ANDINA.

Esta región, de conformarse definitivamente, tendría una extensión de 17.300.000 km², con una cantidad de habitantes de 380.000.000, con un P.B.I. total de 900.200 de dólares y un P.B.I. per cápita promedio de 2.368 de dólares, lo que la constituiría en el tercer bloque regional del planeta, después de la UNIÓN EUROPEA y el NAFTA. Los objetivos que las partes se propusieron y que implicará un largo camino a recorrer, fueron: la integración física, la integración energética, la integración financiera, la integración cultural y comunicacional, la búsqueda de soluciones comunes a problemas comunes como la pobreza, la marginalidad, la exclusión, la indigencia y la inseguridad y el fortalecimiento institucional del sistema republicano, de las políticas macroeconómicas y de la moneda.

Este bloque regional tendrá entonces, por un lado enormes reservas de minerales, de petróleo y de recursos energéticos. Por ejemplo aquí se encuentra el 27% de toda el agua dulce del mundo, sin embargo y simultáneamente aquí también el 43,4% de sus habitantes son pobres, 95.000.000 de sus habitantes viven en situación de indigencia, 76.000.000 viven con menos de un dólar por día y 175.000.000 lo hacen con menos de dos dólares diarios.

Este bloque sólo ha sido posible por la constitución previa del MERCOSUR, ámbito donde se selló definitivamente la alianza argentino brasileña y se tendieron puentes asociativos hacia la República de Chile, de este modo se recreó el A.B.C. pensado por el Barón de Río Branco y Roque Sáenz Peña y recreado por el ex Presidente Juan Domingo Perón en aquel legendario discurso del año 1953 ante los mandos del ejército para explicar las razones y la importancia estratégica que tenía el nuevo A.B.C.. Esta visión llevó al pensador uruguayo Alberto Methol Ferré a afirmar que Perón fue el *"refundador de la política latinoamericana en el siglo XX"*.



Esto queda de manifiesto cuando Perón escribió, bajo el seudónimo de Descartes, un artículo titulado "Confederaciones Continentales", en donde plantea la esencia de su enfoque en una sola frase: *"La unidad comienza por la unión y esta por la unificación de un núcleo básico de aglutinación"*, así Methol Ferré reflexiona que, para Perón, *"La alianza argentino brasilera no era una unidad en sí misma: era el núcleo básico de aglutinación. Era el único centro que hacía posible que Chile, Uruguay, Bolivia, Perú, en definitiva que todo el resto de América del Sur, pudiera integrarse...."*

En esta puerta nos encontramos hoy, después de casi 50 años, todavía con ese largo camino por empezar a recorrer, pero con el convencimiento de todos los referentes de los pueblos de Sudamérica de la realidad encerrada en aquel pensamiento que expresaba Perón: *"...el año 2000 nos va a sorprender o unidos, o dominados"*.