



El Mercosur: realizaciones y perspectivas

Renato Julián Horacio Massari

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.



UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI

El Mercosur: realizaciones y perspectivas

RENATO JULIÁN HORACIO MASSARI



TESIS DOCTORAL
2019

Renato Julián Horacio Massari

EL MERCOSUR: REALIZACIONES Y PERSPECTIVAS

TESIS DOCTORAL

dirigida por el Dr. Manuel Cienfuegos Mateo



Programa de Doctorado: Derecho

Departamento de Derecho Privado, Procesal y Financiero

Tarragona

2019



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

HAGO CONSTAR que el presente trabajo, titulado “EL MERCOSUR: REALIZACIONES Y PERSPECTIVAS”, que presenta Renato Julián Horacio Massari para la obtención del título de Doctor, ha sido realizado bajo mi dirección en el Departamento de Derecho Privado, Procesal y Financiero de esta universidad.

Tarragona, 25 de febrero de 2.019

El director de la tesis doctoral

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Cienfuegos Mateo'.

Dr. Manuel Cienfuegos Mateo

A Marina y Stefano

"Los hombres pasan, pero las instituciones quedan; nada se puede hacer sin las personas, pero nada subsiste sin instituciones."

Jean Monnet

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	13
RESUMEN / ABSTRACT / RESUM	15
LISTA DE ABREVIATURAS.....	19
INTRODUCCIÓN	23
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL MERCOSUR EN UN MUNDO GLOBAL	29
1.1. INTRODUCCIÓN	29
1.2. EL CONTEXTO DEL MERCOSUR: LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO Y LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN.....	31
1.2.1. LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO	32
1.2.2. LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN	39
1.3. LOS ANTECEDENTES DEL MERCOSUR.....	46
1.3.1. LA DECLARACIÓN DE IGUAZÚ.....	46
1.3.2. EL PROGRAMA DE INTERCAMBIO Y COOPERACIÓN ECONÓMICA	48
1.3.3. EL ACTA DE AMISTAD ARGENTINO – BRASILEÑA, DEMOCRACIA, PAZ Y DESARROLLO.....	49
1.3.4. EL ACTA DE ALVORADA	51
1.3.5. EL TRATADO DE INTEGRACIÓN, COOPERACIÓN Y DESARROLLO	51
1.3.6. EL ACTA DE BUENOS AIRES.....	54
1.3.7. EL ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA	

NÚM. 14.....	56
1.4. EL TRATADO DE ASUNCIÓN.....	58
1.4.1. SISTEMATIZACIÓN.....	60
1.4.2. NATURALEZA JURÍDICA.....	60
1.4.3. CARACTERÍSTICAS.....	63
1.4.4. OBJETO.....	65
1.4.5. PRINCIPIOS.....	70
1.4.5.1. PRINCIPIO DE DESARROLLO ECONÓMICO CON JUSTICIA SOCIAL.....	70
1.4.5.2. PRINCIPIOS DE GRADUALIDAD, FLEXIBILIDAD Y EQUILIBRIO.....	70
1.4.5.3. PRINCIPIO DE RECIPROCIDAD.....	72
1.4.5.4. PRINCIPIO DE LAS CONDICIONES EQUITATIVAS DE COMERCIO.....	73
1.4.5.5. PRINCIPIO DE LAS DIFERENCIAS PUNTUALES DE RITMO.....	74
1.4.5.6. PRINCIPIO DE LA NACIÓN MÁS FAVORECIDA.....	75
1.5. PROTOCOLO DE BRASILIA.....	75
1.6. PROTOCOLO DE OURO PRETO.....	77
1.7. VALORACIÓN.....	78
1.8. EL MERCOSUR ANTE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO.....	83
1.8.1. LA NORMATIVA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO SOBRE LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL; EN PARTICULAR, EL ARTÍCULO XXIV DEL GATT, LA CLÁUSULA DE HABILITACIÓN Y EL ARTÍCULO V DEL GATS.....	83
1.8.2. ARTÍCULO XXIV PÁRRAFO 8 DEL GATT. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO Y DE UNA UNIÓN ADUANERA.....	86
1.8.3. EL EXAMEN DE LA COMPATIBILIDAD DEL MERCOSUR CON LAS REGLAS MULTILATERALES DE COMERCIO.....	88

CAPÍTULO II. EL MERCOSUR: PERSPECTIVA JURÍDICO- INSTITUCIONAL.....	93
2.1. INTRODUCCIÓN	93
2.2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL (PANORAMA GENERAL)	94
2.3. EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN	95
2.3.1. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....	96
2.3.2. COMPETENCIAS	98
2.3.2.1. PODER DE CONTROL.....	98
2.3.2.2. PODER DE IMPULSO Y DE CONDUCCIÓN POLÍTICA	98
2.3.2.3. PODER DE REPRESENTACIÓN INTERNACIONAL.....	98
2.3.2.4. PODER DE DECISIÓN.....	98
2.3.2.5. PODER DE ADMINISTRACIÓN O GESTIÓN	99
2.3.3. ÓRGANOS AUXILIARES DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN	99
2.4. GRUPO MERCADO COMÚN	102
2.4.1. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....	102
2.4.2. COMPETENCIAS	103
2.4.2.1. PODER DE CONTROL.....	104
2.4.2.2. PODER DE REPRESENTACIÓN INTERNACIONAL.....	104
2.4.2.3. PODER DE NORMACIÓN Y DECISIÓN	105
2.4.2.4. PODER DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA	105
2.4.2.5. PODER DE INICIATIVA NORMATIVA	105
2.4.2.6. OTRAS ATRIBUCIONES.....	106
2.5. COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR.....	106
2.5.1. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....	107
2.5.2. COMPETENCIAS	108
2.5.2.1. PODER DE CONTROL.....	108
2.5.2.2. PODER DE DECISIÓN.....	108
2.5.2.3. PODER DE ADMINISTRACIÓN O GESTIÓN COMERCIAL	108
2.5.2.4. PODER DE INICIATIVA NORMATIVA	109

2.5.2.5. PODER DE MEDIACIÓN	109
2.6. PARLAMENTO DEL MERCOSUR	110
2.6.1. ORIGEN	110
2.6.2. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO	114
2.6.3. COMPETENCIAS	118
2.6.3.1. PODER DE CONTROL	119
2.6.3.2. PODER CONSULTIVO Y DE RECOMENDACIÓN	120
2.6.3.3. PODER DE AUTOGESTIÓN ECONÓMICA	123
2.6.3.4. OTRAS COMPETENCIAS	124
2.7. SECRETARÍA DEL MERCOSUR	124
2.7.1. ORIGEN	124
2.7.2. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO	126
2.7.3. COMPETENCIAS	130
2.7.3.1. PODER ADMINISTRATIVO Y DE GESTIÓN	130
2.7.3.2. PODER DE AUTOGESTIÓN ECONÓMICA	131
2.7.3.3. PODER DE ASESORAMIENTO	131
2.8. FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL	132
2.8.1. ORIGEN	132
2.8.2. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO	135
2.8.3. COMPETENCIAS	138
2.8.3.1. PODER CONSULTIVO	138
2.8.3.2. OTRAS ATRIBUCIONES	140
2.9. VALORACIÓN	140

CAPÍTULO III. EL ORDENAMIENTO LEGAL DEL MERCOSUR Y SU APLICACIÓN..... 147

3.1. INTRODUCCIÓN	147
3.2. EL SISTEMA DE FUENTES DEL MERCOSUR	148
3.2.1. DERECHO ORIGINARIO	149
3.2.2. DERECHO DERIVADO	151
3.2.3. DERECHO COMPLEMENTARIO	152

3.3. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL MERCOSUR.....	154
3.4. LA INTERNALIZACIÓN DE LAS NORMAS DEL MERCOSUR EN LOS ORDENAMIENTOS INTERNOS DE SUS ESTADOS PARTE.....	156
3.4.1. SISTEMA GENERAL DEL ARTÍCULO 40 DEL PROTOCOLO DE OURO PRETO	158
3.4.2. LAS DECISIONES DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN 23/00 Y 20/02	160
3.4.3. EL PROCEDIMIENTO REVISADO PARA RESPETAR EL DICTAMEN DEL PARLASUR.....	162
3.4.4. DATOS CUANTITATIVOS DE LA INCORPORACIÓN DE NORMAS DEL MERCOSUR	164
3.5. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL MERCOSUR EN SU RELACIÓN CON LOS ORDENAMIENTOS INTERNOS DE SUS ESTADOS PARTE	167
3.5.1. LA APLICABILIDAD INMEDIATA	169
3.5.2. LA EFICACIA DIRECTA	172
3.5.3. LA PRIMACÍA.....	176
3.5.4. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DEL MERCOSUR	182
3.5.5. VALORACIÓN	184
3.6. EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DEL MERCOSUR	187
3.6.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN	190
3.6.1.1. EL TRATADO DE ASUNCIÓN	190
3.6.1.2. EL PROTOCOLO DE BRASILIA	192
3.6.1.3. EL PROTOCOLO DE OURO PRETO	195
3.6.1.4. EL PROTOCOLO DE OLIVOS	196
3.7. RASGOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA ACTUAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS	198
3.7.1. LIBERTAD DE FORO.....	198
3.7.2. EL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN	204
3.7.2.1. ACTUACIÓN EN ÚNICA INSTANCIA.....	206

3.7.2.2. ACTUACIÓN COMO INSTANCIA SUPERIOR EN VÍA DE RECURSO	208
3.7.2.3. LAS OPINIONES CONSULTIVAS	209
3.7.2.4. ACTUACIONES PARA ADOPTAR MEDIDAS EXCEPCIONALES Y DE URGENCIA	213
3.7.3. LA INTERVENCIÓN OPTATIVA DEL GRUPO MERCADO COMÚN	216
3.7.4. LOS PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS	216
3.7.4.1. CONTROVERSIA ENTRE DOS ESTADOS PARTE CON INSTANCIA DE REVISIÓN	217
3.7.4.2. CONTROVERSIAS ENTRE DOS ESTADOS PARTE EN INSTANCIA ÚNICA	219
3.7.4.3. CONTROVERSIA ORIGINADA EN UN RECLAMO DE PARTICULARES	219
3.7.5. LOS LAUDOS DE LOS TRIBUNALES ARBITRALES AD HOC Y DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN	222
3.7.6. VALORACIÓN	223
CAPÍTULO IV. LA ZONA DE LIBRE COMERCIO DEL MERCOSUR	227
4.1. INTRODUCCIÓN	227
4.2. TEORÍA DE LAS ZONAS DE LIBRE COMERCIO	228
4.3. EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN COMERCIAL Y LAS LISTAS NACIONALES DE EXCEPCIONES, CON ESTADÍSTICAS DE INTERÉS	231
4.3.1. EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN COMERCIAL	232
4.3.2. LAS LISTAS NACIONALES DE EXCEPCIÓN	237
4.3.3. ESTADÍSTICAS DE INTERÉS	238
4.3.4. VALORACIÓN	242
4.4. RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS	244
4.4.1. CONCEPTO	244
4.4.2. CLASIFICACIÓN	245

4.4.3. EL RÉGIMEN DEL MERCOSUR	246
4.4.3.1. DECISIÓN 3/94.....	246
4.4.3.2. DECISIÓN 17/97.....	248
4.4.3.3. DECISIÓN 27/07.....	249
4.4.3.4. DECISIÓN 56/15	250
4.4.4. RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS APLICADAS EN EL MERCOSUR.....	251
4.4.4.1. CONTROLES DE FRONTERA	251
4.4.4.2. LICENCIAS DE IMPORTACIÓN Y/O EXPORTACIÓN.....	252
4.4.4.3. RESTRICCIONES AL FINANCIAMIENTO DE IMPORTACIONES.....	252
4.4.4.4. RÉGIMEN DE VALOR CRITERIO O PRECIOS MÍNIMOS DE IMPORTACIÓN	252
4.4.4.5. REGLAMENTACIONES TÉCNICAS	253
4.5. RÉGIMEN DE SALVAGUARDIAS	253
4.5.1. EL PROBLEMA DE LAS SALVAGUARDAS.....	255
4.5.2. LA RESOLUCIÓN NÚM. 70 DE LA ALADI.....	257
4.5.3. EL DEBATE DE LAS SALVAGUARDAS	258
4.5.4. MECANISMO DE ADAPTACIÓN COMPETITIVA	260
4.5.5. VALORACIÓN	263
4.6. SECTORES ESPECIALES EXCLUIDOS DE LA LIBERALIZACIÓN	264
4.6.1. RÉGIMEN AUTOMOTRIZ DEL MERCOSUR	264
4.6.1.1. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR.....	266
4.6.1.2. SITUACIÓN PRE MERCOSUR	268
4.6.1.3. NORMATIVA DEL MERCOSUR	275
4.6.2. VALORACIÓN	290
4.7. POLÍTICA COMÚN SOBRE EL AZÚCAR.....	291
4.7.1. INTRODUCCIÓN.....	291
4.7.2. BRASIL	295
4.7.2.1. PROGRAMA ALCOHOLERO.....	295
4.7.2.2. ESTÍMULOS A LA PRODUCCIÓN	298
4.7.2.3. VALORACIÓN	299
4.7.3. ARGENTINA	300

4.7.3.1. RÉGIMEN DE REGULACIÓN Y PROMOCIÓN PARA LA PRODUCCIÓN Y USO SUSTENTABLE DE BIOCOMBUSTIBLES.....	301
4.7.3.2. VALORACIÓN	304
4.8. REGLAS DE ORIGEN	304
4.8.1. PRINCIPIOS.....	305
4.8.2. RÉGIMEN DE ORIGEN DEL MERCOSUR.....	306
4.8.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN	307
4.8.4. PRODUCTOS ORIGINARIOS.....	307
4.8.5. PRODUCTOS NO ORIGINARIOS	309
4.8.6. MODIFICACIONES DE LAS REGLAS DE ORIGEN	310
4.8.7. CERTIFICADO DE ORIGEN.....	310
4.8.8. TRATAMIENTOS DIFERENCIALES	312
4.8.9. RÉGIMEN PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS PROCESOS PRODUCTIVOS	312
4.9. VALORACIÓN	313
CAPÍTULO V. LA UNIÓN ADUANERA DEL MERCOSUR	315
5.1. INTRODUCCIÓN	315
5.2. TEORÍA DE LAS UNIONES ADUANERAS.....	316
5.3. ACCIONES LLEVADAS A CABO EN EL MERCOSUR CON EL FIN DE CONSTITUIR LA UNIÓN ADUANERA.....	321
5.3.1. RÉGIMEN DE ADECUACIÓN FINAL A LA UNIÓN ADUANERA.....	321
5.3.2. ARANCEL EXTERNO COMÚN	325
5.3.3. LAS PERFORACIONES AL ARANCEL EXTERNO COMÚN.....	329
5.3.3.1. LISTAS DE EXCEPCIONES.....	329
5.3.3.2. RÉGIMEN DE BIENES DE CAPITAL.....	330
5.3.3.3. BIENES DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES.....	333
5.3.3.4. RÉGIMENES ESPECIALES DE IMPORTACIÓN	335
5.3.3.5. ACCIONES PUNTUALES POR DESABASTECIMIENTO Y DESEQUILIBRIOS COMERCIALES	338

5.4. ÁREAS ADUANERAS ESPECIALES Y ZONAS FRANCAS.....	340
5.5. ELIMINACIÓN DEL DOBLE COBRO DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN.....	344
5.6. CÓDIGO ADUANERO DEL MERCOSUR.....	351
5.6.1. FUENTES.....	354
5.6.2. METODOLOGÍA.....	355
5.6.3. CONCEPTOS RELEVANTES.....	362
5.6.3.1. DEFINICIÓN DE TERRITORIO ADUANERO.....	362
5.6.3.2. SUPLETORIEDAD.....	363
5.6.3.3. ACTOS ADMINISTRATIVOS ADUANEROS.....	363
5.6.3.4. DEFINICIÓN DE SUJETOS VINCULADOS A LA ACTIVIDAD ADUANERA.....	364
5.6.3.5. TRIBUTOS ADUANEROS.....	365
5.6.3.6. DERECHOS DE EXPORTACIÓN.....	365
5.6.3.7. CIRCULACIÓN INTRAZONA.....	366
5.7. DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA Y SU TRASCENDENCIA EN LAS ECONOMÍAS DE LOS PAÍSES MERCOSUREÑOS.....	366
5.8. VALORACIÓN.....	372
CAPÍTULO VI. HACIA LA PROFUNDIZACIÓN DEL MERCOSUR.....	377
6.1. INTRODUCCIÓN.....	377
6.2. MECANISMOS DE SOLIDARIDAD.....	377
6.2.1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA.....	377
6.2.2. FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR.....	378
6.2.2.1. ORGANIZACIÓN.....	382
6.2.2.2. PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE PROYECTOS.....	383
6.2.3. OTROS MECANISMOS DE SOLIDARIDAD EN EL MERCOSUR.....	409

6.3. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS	412
6.3.1. TRÁNSITO VECINAL FRONTERIZO	413
6.3.2. ACUERDOS DE RESIDENCIA	414
6.4. ACUERDO MULTILATERAL DE SEGURIDAD SOCIAL DEL MERCOSUR	419
6.5. INTEGRACIÓN EDUCATIVA Y RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS.....	421
6.5.1. EDUCACIÓN PRIMARIA, NIVEL MEDIO, TÉCNICO Y NO TÉCNICO	421
6.5.2. EDUCACIÓN UNIVERSITARIA Y POSTGRADOS.....	424
6.6. SISTEMA DE PAGOS EN MONEDA LOCAL.....	426
6.7. MODERNIZACIÓN DE LAS DEMOCRACIAS Y MANTENIMIENTO DE LOS ÓRDENES CONSTITUCIONALES	427
6.8. VALORACIÓN	429
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	431
BIBLIOGRAFÍA	449
I) DOCTRINA	449
A. OBRAS GENERALES, MONOGRAFÍAS Y TESIS DOCTORALES	449
B. CAPÍTULOS DE LIBROS	467
C. ARTÍCULOS DE REVISTAS	477
D. INFORMES Y DOCUMENTOS DE TRABAJO.....	492
II) NORMATIVA	495
A. NORMATIVA DEL MERCOSUR.....	495
1. TRATADOS FUNDACIONALES.....	495
2. DECISIONES DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN	496
3. RESOLUCIONES DEL GRUPO MERCADO COMÚN.....	508
4. DIRECTIVAS DE LA COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR.....	508

5. ACTOS DEL PARLASUR	509
B. NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA	511
C. NORMATIVA DE OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	511
D. SELECCIÓN DE NORMATIVA ESTATAL	511
III) JURISPRUDENCIA	512
A. RESOLUCIONES DE LOS ÓRGANOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DEL MERCOSUR	512
a.- LAUDOS	512
b.- OPINIONES CONSULTIVAS	515
B. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA	515
IV) OTRA DOCUMENTACIÓN	516

AGRADECIMIENTOS

Ya al final del camino, quisiera agradecer profundamente a los que me han acompañado a lo largo de esta investigación, particularmente al Director de la misma, Don Manuel Cienfuegos Mateo, del cual me gustaría destacar su profundo conocimiento y simplicidad para transmitir su compromiso y paciencia para este doctorando; sin él, esta investigación indudablemente no habría visto la luz, y ya sobre en el corolario de la misma, puedo decir que he ganado un amigo. Otra mención especial es para el catedrático de la URV Don Mario Ruíz Sanz, quien poco tiempo atrás nos ha abandonado, por la impronta que me ha dejado en sus clases de investigación científica durante el Master en Derecho Ambiental cursado en la Universidad Rovira i Virgili, gran parte de esta investigación es un reconocimiento a su labor docente.

A la Universidad Rovira i Virgili, desde el conserje hasta el Decano, por haberme hecho sentir en casa.

Especial agradecimiento a los Miembros del Tribunal, por haber podido estar presentes en este acto, y para ello haber dejado de lado temporalmente en suspenso sus responsabilidades académicas.

A mi familia, especialmente a mi esposa Marina, la cual me ha apoyado incondicionalmente a lo largo de extensas horas dedicadas al trabajo; a mi hijo Stefano, por regalarme cada día esa sonrisa que me llena de fuerzas para seguir, te pido disculpas hijo, por el tiempo que te he quitado; y a mi padre, que a 10.372 km de aquí siempre espera ver este sueño propio cumplido.

Y ya para finalizar desearía agradecer a este país, que me ha dado la imponderable oportunidad de estudiar, investigar y desarrollarme en un ambiente de paz y tolerancia, albergándome como a un hijo suyo; y a mi propia tierra que permanece presente en cada uno de mis anhelos, sueño y frustraciones; ojalá que esta investigación sea una herramienta más para profundizar una integración que mejore la vida de todos los habitantes del Mercosur.

RESUMEN

El objeto de la tesis es el estudio y reflexión sobre el Mercosur a fin de poder captar su esencia y de verificar su estado actual de integración, tanto las realizaciones ya conseguidas como sus falencias y perspectivas de futuro. Con esta finalidad, se realiza un análisis transversal de este proceso de manera de analizarlo como un todo. La investigación comienza en los antecedentes del mismo, pasando por su andamiaje institucional y jurídico, el grado de consecución de su zona de libre cambio y su unión aduanera, y finalizando en los elementos que posee de modelos de integración más avanzados. Todo ello configura al Mercosur como una organización internacional de integración "sui generis", que no puede ser encuadrado bajo ninguno de los modelos teóricos usuales de la integración económica, pero ello no impide afirmar que es ente de integración en pleno funcionamiento y con importantes limitaciones.

La metodología utilizada para el desarrollo de esta investigación es el análisis descriptivo con un enfoque inductivo, desde la triple perspectiva jurídica, económica y política, partiendo del análisis sectorial del fenómeno observado y destacando, con un enfoque comparativo, tanto semejanzas como diferencias con la UE.

La investigación presenta un interés indudable en vísperas de un posible acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, y toda vez que no hay obras actualizadas sobre el Mercosur. Las conclusiones más relevantes son que los principios de gradualidad, flexibilidad y la búsqueda del consenso han erosionado la integración; se ha desplegado una unión aduanera imperfecta, la cual carece actualmente de herramientas institucionales a fin de profundizar la integración.

ABSTRACT

The object of the thesis is the study and reflection on the Mercosur in order to capture its essence and to verify its current state of integration, both these achievements already achieved and its shortcomings and future prospects. With this purpose, a transversal analysis of this process is carried out in order to analyze it as a whole. The investigation begins in the antecedents of the same one, going through its institutional and legal scaffolding, the degree of achievement of its zone of free change and its customs union, and finalizing in the elements that it has of models of more advanced integration. All

this configures Mercosur as an international integration organization "sui generis", which can not be framed under any of the usual theoretical models of economic integration, but this does not preclude affirming that it is an entity of full operation and with important limitations.

The methodology used for the development of this research is the descriptive analysis with an inductive approach, from the triple legal, economic and political perspective, starting from the sectoral analysis of the phenomenon observed and highlighting, with a comparative approach, both similarities and differences with the EU.

The investigation presents an undoubted interest on the eve of a possible free trade agreement between Mercosur and the European Union, and every time there is no updated work on Mercosur. The most relevant conclusions are that the principles of graduality, flexibility and the search for consensus have eroded integration; an imperfect customs union has been deployed, which currently lacks institutional tools in order to deepen integration.

RESUM

L'objecte de la tesi és l'estudi i reflexió sobre el Mercosur per tal de poder captar la seva essència i de verificar el seu estat actual d'integració, tant les realitzacions ja aconseguides com les seves mancances i perspectives de futur. Amb aquesta finalitat, es realitza una anàlisi transversal d'aquest procés de manera d'analitzar-com un tot. La investigació comença en els antecedents d'aquest, passant per la seva bastida institucional i jurídic, el grau d'assoliment de la seva zona de lliure canvi i la seva unió duanera, i finalitzant en els elements que posseeix de models d'integració més avançats. Tot això configura al Mercosur com una organització internacional d'integració "sui generis", que no pot ser enquadrat sota cap dels models teòrics usuals de la integració econòmica, però això no impedeix afirmar que és ens de integració en ple funcionament i amb importants limitacions.

La metodologia utilitzada per al desenvolupament d'aquesta investigació és l'anàlisi descriptiva amb un enfocament inductiu, des de la triple perspectiva jurídica, econòmica i política, partint de l'anàlisi sectorial del fenomen observat i destacant, amb un enfocament comparatiu, tant semblances com diferències amb la UE.

La investigació presenta un interès indubtable en vigílies d'un possible acord de lliure comerç entre el Mercosur i la Unió Europea, i atès que no hi ha obres actualitzades sobre el Mercosur. Les conclusions més rellevants són que els principis de gradualitat, flexibilitat i la recerca del consens han erosionat la integració; s'ha desplegat una unió duanera imperfecta, la qual no té actualment d'eines institucionals per tal d'aprofundir la integració.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACE 14: Acuerdo de Complementación Económica núm. 14, de 18 de noviembre de 1.990

AAP. CE Núm. 18: Acuerdo de Alcance Parcial número 18

ACR: Acuerdo Regional

AEC: Arancel Externo Común

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

AUE: Acta Única Europea

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CACR: Comité de Acuerdos Comerciales Regionales

CAM: Código Aduanero del Mercosur

CAUCE: Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica.

CCD: Comité de Comercio y Desarrollo de la Organización Mundial del Comercio

CCM: Comisión de Comercio del Mercosur

CE: Comunidad Europa

CECA: Comunidad Europea del Carbón y el Acero

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CMC: Consejo del Mercado Común

CPC: Comisión Parlamentaria Conjunta

CRPM: Comisión Representantes Permanentes del Mercosur

CVSDT: Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados

ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

EFTA: Asociación Europea de Libre Comercio

FCES: Foro Consultivo Económico Social

FOCEM: Fondo para la Convergencia del Mercosur

GAH: Grupo Ad Hoc

GAN: Grupos de Alto Nivel

GANASUR: Grupo de Alto Nivel para la Elaboración de un Programa de Cooperación Sur-Sur

GANEMPLE: Grupo de Alto Nivel Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo

GANREL: Grupo de Alto Nivel sobre Relación Institucional entre el Consejo del Mercado Común y el Parlamento del Mercosur

GATT: Acuerdo General de Aranceles y Comercio

GMC: Grupo Mercado Común

GTBO: Grupo de Trabajo Ad Hoc para la incorporación de la República de Bolivia como Estado Parte del Mercosur

GTIE: Grupo de Trabajo Ad Hoc para la incorporación de la República del Ecuador como Estado Parte del Mercosur

GTVENE: Grupo de Trabajo Ad Hoc para la negociación del proceso de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela

INTAL: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe

MAC: Mecanismo de Adaptación Competitiva

MCCA: Mercado Común Centroamericano

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

NAFTA: North America Free Trade Agreement

MRNA: Medidas y Restricciones No Arancelarias

NMF: Principio de la Nación Más Favorecida

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PARLASUR: Parlamento del Mercosur

PB: Protocolo de Brasilia

PEC: Protocolo de Expansión Comercial firmado por Brasil y Uruguay

PICE: Programa de Integración y Cooperación Económica

PCPM: Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur

PLC: Programa de Liberalización Comercial

PO: Protocolo de Olivos

POP: Protocolo de Ouro Preto

PO: Reglamento del Protocolo de Olivos

RAF: Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera

RNA: Restricciones No Arancelarias

SM: Secretaría del Mercosur

SN: Secciones Nacionales

TT.AA.AH : Tribunales Arbitrales Ad Hoc

TAS: Tratado de Asunción

TICD: Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 29 de noviembre de 1.988

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TM 1.960: Tratado de Montevideo de 18 de febrero de 1.960

TM 1.980: Tratado de Montevideo de 12 de junio de 1.980

TPR: Tribunal Permanente de Revisión

UA: Unión Aduanera

UE: Unión Europea

ZLC: Zona de Libre Comercio

INTRODUCCIÓN

El Mercado Común del Sur (Mercosur) ha generado, desde su creación, una compleja discusión en razón a su naturaleza, pues aunque existe consenso en que no se trata de un mercado común, al intentar clasificarlo como zona de libre comercio o unión aduanera los límites de tales entes se desdibujan, por lo que no resulta posible alcanzar un acuerdo en torno a su esencia. El debate se extiende no solo a un concepto tan definido como el de zona de libre comercio o unión aduanera, sino también a todo el entramado institucional o el sistema de fuentes a través de los cuales se ha intentado alcanzar los estadios de la teoría de la integración citados (zona de libre cambio, unión aduanera, mercado común)

Tal controversia, ha contribuido a instaurar la polémica de que o bien el Mercosur es un éxito, o bien no sirve para nada, o bien avanza a paso notable, o por el contrario, está permanentemente paralizado, ya sea que opine uno de los partidarios o uno de los detractores. Nada más alejado de la realidad porque, como me explicara, con la sencillez y profundidad con la cual ha dirigido este trabajo, el catedrático Manuel Cienfuegos Mateo, la consecución de una zona de libre comercio, una unión aduanera o un mercado común son solos los medios para conseguir la integración. Es decir, tanto partidarios como detractores parten de un error *ab initio*, confunden los medios con el fin.

Atento a lo expuesto, la presente investigación tiene por objeto el estudio y reflexión sobre la organización internacional de integración denominada Mercosur, a fin de poder captar su verdadera esencia y de verificar su estado actual, con sus realizaciones, carencias y expectativas, desde la perspectiva de su grado de integración, sistema institucional, fuentes normativas y, en general, los indicadores que suelen servir para medir si y en qué medida un proceso es realmente de integración. En este sentido, se llevará a cabo una evaluación del proceso de integración económica desarrollado por el Mercosur, con el fin de determinar si las metas propuestas por sus miembros han sido alcanzadas y, en caso contrario, los fundamentos y causas del fracaso o retraso en las mismas. La identificación de las anteriores debería servir de base para la propuesta de nuevas vías de estudio y de soluciones para dinamizar el proceso de integración.

El análisis deberá ser llevado a cabo transversalmente, toda vez que la propia integración regional se encuentra empapada de esta cualidad. Será preciso partir desde el germen mismo de la integración de Argentina y el Brasil, para eventualmente llegar a las cúspides o hitos más destacados del Mercosur. Sin esta visión integral y a fondo del Mercosur, resulta altamente probable volver a la dicotomía de, o bien es un éxito por el contrario un fracaso. La integración regional no viste de blanco o negro, sino que en múltiples ocasiones luce diferentes grises, los cuales deben ser analizados profundamente.

La hipótesis que se plantea es que, si bien el Mercosur no puede ser catalogado bajo uno de los modelos usuales de la integración económica, es a la vez un ente de integración en pleno funcionamiento y con importantes limitaciones, pero también con elementos que exceden el ámbito de una zona de libre comercio, así como también de una unión aduanera e incluso del mercado común que justifica su nombre. Con tal objetivo, se realizará, en los ámbitos que sea apropiado por existir una correlación significativa, un análisis comparativo, con institutos o estrategias afines de la Unión Europea (UE).

Al final de la investigación debemos ser capaces de obtener una conclusión pormenorizada del estado real del Mercosur con sus realizaciones, carencias y expectativas, desde la perspectiva de su grado de integración. Sin embargo, reducir el objeto de la tesis a efectuar una crítica resultaría mezquino, porque la crítica debe ser constructiva cuando es razonable, a fin de conducir al *“hombre en la arena”*¹, que cada día enfrenta múltiples obstáculos, con la finalidad de que el Mercosur sea un proyecto atractivo, de mejorar el bloque. Atento a ello, en las conclusiones del trabajo se aportarán unas recomendaciones orientadas a profundizar la integración, tanto cuantitativa como cualitativamente.

La metodología utilizada para el desarrollo de esta investigación es el análisis descriptivo con un enfoque inductivo, partiendo del análisis sectorial del fenómeno observado y destacando, con un enfoque comparativo, tanto las semejanzas como las diferencias con la UE. Pese a las asimetrías existentes entre ambos procesos de integración, creemos que la confrontación de ambos resulta factible a fin de alcanzar nuevas soluciones a viejas problemáticas. Por otra parte, el análisis comparativo

¹ ROOSVELT, T., “Citizenship in a Republic”, discurso pronunciado en la Universidad de la Sorbona, París, el 23 de abril de 1.910, disponible en <http://www.theodore-roosevelt.com/trsorbonnespeech.html>. [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2.018].

propuesto lo permite, a nuestro juicio, el aspecto común que presentan los sistemas institucionales de integración, haciendo hincapié nuevamente en que solo se comparará todo aquello que resulte análogo o al menos con un paralelismo evidente. Sintetizando, por medio de esta investigación científica se deberá alcanzar una reconstrucción conceptual del Mercosur amplia, profunda y exacta.

Señalado el estado de la cuestión y los aspectos centrales de la tesis defendida, resulta necesario indicar que, más allá del interés científico por demostrar el estado actual del Mercosur, reside latente un interés práctico mayor, toda vez que tanto la UE como el Mercosur parecen decididos a abandonar sus rígidas posiciones de negociación de un acuerdo de asociación del pasado, y finalmente acordar un tratado de libre comercio entre ambos bloques. Atento a esto, la investigación trata de mostrar una visión fiel de las posibilidades de éxito real que la UE podría encontrar en una asociación bilateral con el bloque mercosureño. Asimismo, la singularidad del trabajo o innovación que aporta si bien existen numerosas monografías, resulta que las mismas generalmente se orientan hacia parcelas o ámbitos determinados y definidos del Mercosur, es decir, que algunas analizan su estructura, otras lo diseccionan a nivel comercial, etc. Sin embargo, no hay trabajos actuales que puedan examinar al Mercosur como un todo, desde una visión integradora, la cual deviene esencial a fin de poder determinar sus éxitos, fracasos y proyecciones de futuro.

Por otra parte, son escasas las investigaciones académicas actuales del proceso mercosureño, con lo cual los estudios accesibles carecen de información y visiones actuales del estado de su integración. En definitiva, la investigación proyectada contribuirá al progreso del conocimiento no sólo del Mercosur, sino también de la forma en que un proceso de integración puede proyectarse hacia fuera; así como a la exposición de nuevas vías, instrumentos y políticas para el avance del mismo partiendo de los objetivos propuestos cuando se firmó el Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1.991.

En referencia a la lógica expositiva, este trabajo pretende abordar el objeto, de una forma sencilla, atento a lo cual ha sido dividido sistemáticamente en 6 capítulos.

Así, en el primer capítulo se analizarán sus orígenes históricos, ámbito donde deberían residir sus motivaciones, hasta su fundación y protocolos constitutivos; y confrontados éstos con los propios de la UE ayudarán a comprender que las causas de la integración

de ambos bloques son diferentes, atento a lo cual no debe sorprender que los estados de integración también difieran.

Por su parte, en el segundo capítulo se examinarán las instituciones dispuestas para avanzar en la integración económica, las cuales, a la luz de la comparación con las más aproximadas de la UE, deberían dibujar un mapa exacto y fidedigno de la actual situación orgánica del mismo; y por ende, de sus aspiraciones integracionistas.

En el capítulo tercero se indagará en el sistema normativo del Mercosur en su totalidad, con especial referencia al proceso de incorporación de normas. Es aquí donde se comprobará que reside el nudo gordiano del Mercosur; y de no ser solventado, el germen de su propia autodestrucción. En este sentido, se intentará aclarar bajo la luz de resoluciones del Tribunal de Justicia de la UE y buscar soluciones o alternativas que podrían presentar la aplicación de desarrollo originarias del ordenamiento de la Unión.

En el transcurso del capítulo cuarto se analizará al Mercosur desde la óptica de una zona de libre comercio, de manera tal de poder determinar, sin ningún género de dudas, si la ha conformado o, si por el contrario, aún quedan puntos por solventar, aunque se encuentre funcionando.

A posteriori, en el capítulo quinto se retomará la visión del Mercosur, pero ahora desde los requisitos para la formación de una unión aduanera, requisito fundamental para poder firmar un acuerdo de libre comercio con la UE, toda vez que, si esta no existiera, en lugar de ser un territorio aduanero mercosureño, serían cuatro diferentes, tantos como países miembros del Mercosur, y cinco si se levanta la suspensión de la condición de miembro de Venezuela, con la consiguiente quintuplicación de aranceles para el ingreso de las mercancías.

El sexto capítulo analiza algunos éxitos y carencias del Mercosur en otros ámbitos, en particular en relación con el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur, el estatuto de la ciudadanía del Mercosur, el reconocimiento de títulos, la armonización de la legislación de la Seguridad Social y el compromiso democrático en el Cono Sur.

La tesis se cierra con la presentación de algunas conclusiones y la exposición de algunas recomendaciones, las cuales devienen fundamentales, con la finalidad de demostrar que si bien no alcanza a reunir las cualidades exigidas para definirlo dentro de un tipo

determinado de la teoría de la integración económica, su importancia y utilidad es aún mayor.

No quisiera finalizar esta introducción sin poner de manifiesto las motivaciones que me han llevado a elaborar este trabajo de investigación. En principio, debo admitir que pertenezco a la generación argentina que vivió, a sus 10 años de edad, el retorno a la democracia. Nací en democracia, pero a partir del golpe de estado del 24 de marzo de 1.976 hasta las elecciones del 30 de octubre de 1.983, mi memoria se remonta solo a Gobiernos de Juntas Militares. Es así que, ya en los albores del regreso a la democracia, todo el mundo hablaba de política, con la particular y extrema dualidad argentina de peronistas y radicales. De las tertulias políticas que se escuchaban por la calle, la radio e incluso en la escuela, sin ser peronista, me quedo grabada una frase del General Perón, pronunciada el 11 de noviembre de 1.953 en la Escuela Nacional de Guerra sobre el ABC² y la integración sudamericana: *“Pienso yo que el año 2.000 nos va a sorprender o unidos o dominados.”* Dejando de lado toda la épica anticapitalista que se ha hecho de esta frase, ha marcado mi concepción del mundo en el que vivimos, y pienso que el siglo XXI nos sorprenderá haciendo que estemos integrados económicamente, con cadenas y procesos industriales de valor incorporados, con políticas económicas comunes, con una dimensión externa coordinada y acompasada en Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, o bien dominados por factores que no podemos controlar, pues seremos dominados por una era en la que los mercados se van cerrando, y lo poco que podamos generar industrialmente como país (salvedad hecha del coloso industrial brasilero), será difícilmente vendido; y los costos de producción, serán aún más complicados de reducir. No resulta superfluo admitir, que he tenido que lidiar contra mis motivaciones íntimas, a fin de apartarme de la subjetividad que me podrían aportar, y creo que la exposición mostrará que lo he logrado

Un último aspecto importante, que deseo destacar es la falta de información y de colaboración por parte del Mercosur institucional ante mis solicitudes. Lamentablemente aún seguimos con la actitud de no ser claros o de sembrar un manto de penumbra ante los fracasos o frustraciones, de manera de que pasen desapercibidos.

² El Pacto ABC, cuyo nombre oficial era Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje, toma su nombre de las iniciales de Argentina, Brasil y Chile, países que firmaron un acuerdo el 25 de mayo de 1915 para fomentar la cooperación exterior, la no agresión y el arbitraje. El acuerdo fue una forma de contrarrestar la influencia estadounidense en la zona y establecer un equilibrio y mecanismos de consulta entre los tres países firmantes.

Siguiendo el concepto de investigación de Mario Bunge³ esta tesis es mi humilde grano de arena a la Patria que me vio nacer y cobijó, porque estoy convencido que hoy más que nunca, la Patria se hace, integrando a fin de disminuir asimetrías y desigualdades.

³ En palabras de Mario Bunge: “sobre la base de su inteligencia imperfecta pero perfectible, del mundo, el hombre intenta enseñorearse de él para hacerlo más confortable. En este proceso, construye un mundo artificial: ese creciente cuerpo de ideas llamado "ciencia", que puede caracterizarse como conocimiento racional, sistemático, exacto, verificable y por consiguiente falible. Por medio de la investigación científica, el hombre ha alcanzado una reconstrucción conceptual del mundo que es cada vez más amplia, profunda y exacta. Un mundo le es dado al hombre; su gloria no es soportar o despreciar este mundo, sino enriquecerlo construyendo otros universos. Amasa y remoldea la naturaleza sometiéndola a sus propias necesidades animales y espirituales, así como a sus sueños: crea así el mundo de los artefactos y el mundo de la cultura. La ciencia como actividad —como investigación— pertenece a la vida social; en cuanto se la aplica al mejoramiento de nuestro medio natural y artificial, a la invención y manufactura de bienes materiales y culturales, la ciencia se convierte en tecnología. Sin embargo, la ciencia se nos aparece como la más deslumbrante y asombrosa de las estrellas de la cultura cuando la consideramos.” BUNGE, M., La ciencia, su método y su filosofía, Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 2.005.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL MERCOSUR EN UN MUNDO GLOBAL

1.1. INTRODUCCIÓN

Un ente de integración económica, en cualquiera de sus estadios, va mucho más allá que la descripción de sus programas o de los mecanismos utilizados para conseguirlo. El cabal conocimiento del mismo implica infinitamente más que analizar sus instituciones, programas, aciertos y fracasos. El sentido teleológico de este ente no puede ser captado en su esencia dejando de lado el conocimiento de sus antecedentes y evolución histórica. Coloquialmente, es imposible saber hacia dónde se dirige si se desconoce de donde proviene.

Lo anterior viene a colación porque, en principio, se debe destacar que el sueño integracionista americano tuvo un temprano despertar durante las primeras revoluciones y la guerra de la independencia americana.⁴ Estos primeros pensadores de la independencia imaginaron una confederación o unión americana o hispanoamericana. Los exponentes de este ideario han sido figuras de la talla de José de San Martín, Simón Bolívar, Bernardo O'Higgins, Antonio José de Sucre, entre otros. Sin embargo, estas ideas unionistas, no pasaban de ser proposiciones políticas y en la mayoría de los casos, carentes de fundamentos programáticos. Este quizás no sea el espacio adecuado para adentrarse en un análisis de aquéllas, pero si no está de más referir que debido a diferentes contratiempos e inconvenientes, todas fracasaron en su empresa.⁵

Asimismo, es conveniente destacar que, si bien en algunas se exponía la necesidad de eliminar las barreras aduaneras, recién en el siglo XX, más concretamente en el período comprendido entre las dos grandes Guerras Mundiales, se expuso la formulación técnica de una unión aduanera propiamente dicha en suelo americano.⁶

⁴ Vid. al respecto, CASAS, A., Pensamiento sobre integración y latinoamericanismo. Orígenes y tendencias hasta 1930, 1ª ed., Bogotá: Ed. Antropos, 2.007.

⁵ Un claro ejemplo fue el Congreso de Panamá de 1.826, convocado por Bolívar, el cual consagró de forma parcial el Tratado de Unión, Liga y Confederación de las Potencias Confederadas de América y que se frustró definitivamente en el año 1.828 en Tacubaya México.

⁶ Sin embargo, es de hacer notar, que, en el ámbito del Cono Sur, Alejandro Bunge había propuesto una unión aduanera alrededor del año 1.909. Ante la proposición de Eliodoro Sánchez de formulación de una

En el ámbito del hemisferio Sur del continente americano, es imprescindible convenir que la historia de la República Argentina y la República Federativa del Brasil ha sido una concatenación de recelos, intrigas y competencia desde las épocas coloniales. Las primigenias disputas versaban sobre la pugna de los predomios de los “ejes transversales” contra los “ejes longitudinales” con los que se rompía el orden precario de la libre navegación de los ríos interiores lograda luego de la guerra de la Triple Alianza.⁷ Posteriormente se trasladó a intentar monopolizar la circulación del tráfico productivo y exportador; y además al dominio de los recursos hídricos.⁸

En múltiples obras doctrinales han sido delimitados y clasificados al detalle los antecedentes del Mercosur; y en muchas de ellas los autores tienden a dividirlos en antecedentes jurídicos remotos y antecedentes jurídicos recientes.⁹ No obstante ello, en este estudio se considerará otorgarle más importancia a lo que se interpreta como hitos en la historia mercosureña, es decir, los cimientos sobre los cuales se asienta el proceso. Por ello, proponer al largo proceso histórico de la independencia, como propulsor de los actuales proyectos de integración de índole económica, tales como el Tratado de Asunción, sería aventurado y faltaría de sentido. Las raíces del Mercosur, por tanto, deben ser buscadas especialmente en la segunda mitad del siglo XX; y especialmente a partir de la década de 1.960, con el auge integrador que generaría numerosos proyectos especialmente en Europa.

Por tanto, y a fin de penetrar en las fuerzas internas que mueven el Mercosur, algunas veces colaborando con su evolución; y otras tantas con una involución que repite errores del pasado, es necesario abordar el tema desde la concepción de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) como

“Unión Aduanera y Monetaria del Sud”, le envía rápidamente una carta recordándole su propio proyecto. La principal diferencia entre ambos era que Bunge lo despojaba de cualquier contenido político y como economista que era, solo consideraba aspectos técnicos y macroeconómicos, creyendo que la fusión debía concretarse en función de la complementariedad de los socios y sus condiciones geográficas y sociales. BLANCO, T., “El debate argentino- chileno en torno a la integración regional a través de la Revista de Economía Argentina” en AA.VV., Industrialismo y nacionalidad en Argentina y el Brasil (1.890-1.950), Buenos Aires: Ed. Del Signo, 1.999. pp. 148-150.

⁷ Conflicto bélico desarrollado entre los años 1.864 – 1.870 entre la Triple Alianza, conformada por Argentina, el Imperio del Brasil y Uruguay contra el Paraguay.

⁸ CAETANO, G., “Breve historia del Mercosur en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1.991-2.011)”, en CAETANO, G. (Dir.), Mercosur 20 años, Montevideo: CEFIR, 2.011, pp. 21-69.

⁹ PÉREZ GONZÁLEZ, M. “Las organizaciones internacionales en América (III)”, en DÍEZ DE VELASCO, M. (Dir.), Las organizaciones internacionales, 16ª ed., Madrid: Tecnos, 2.011, pp. 748-762.

pilares fundamentales de un esfuerzo integrativo que desbordaría el ámbito del cono sur. Resulta tan forzosa la revisión de estas instituciones que, sin tener en cuenta sus méritos y reveses, resultaría imposible comprender finalmente el camino que ha emprendido el Mercosur y que lo ha conducido a éxitos y decepciones.

1.2. EL CONTEXTO DEL MERCOSUR: LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO Y LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN

Al final de la Segunda Guerra Mundial, y debido principalmente a la creación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) los Estados comienzan a abandonar el carácter impreso a las relaciones entre los mismos, adoptando la multilateralidad. En este sentido, y contemporáneamente a estos cambios, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se dota de un Consejo Económico y Social (ECOSOC).¹⁰ A través de la Resolución 106 (VI), de 25 de febrero de 1.948, se establecieron cinco comisiones económicas regionales con el objetivo de ayudar y colaborar con los gobiernos de las respectivas zonas en la investigación de los temas económicos regionales y nacionales. De esta manera, en el año 1948, la CEPAL inicia su actividad.

A comienzos de la década del cincuenta, la CEPAL dirigió una serie de estudios y análisis a fin de establecer las causas y vías de solución del subdesarrollo en su área de incumbencia. A consecuencia de los mismos se pudo determinar que la estructura socioeconómica de la región se caracterizaba por una especialización en bienes del sector primario y baja diversidad industrial; niveles muy dispares de productividad sectorial; oferta ilimitada de mano de obra de bajo costo; y una estructura institucional ajena a la inversión y al progreso técnico.¹¹ La situación descrita se agrava aún más por la condición de “periférica” de América Latina, por lo cual, bajo la concepción del

¹⁰ Artículo 3 de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco, Estados Unidos de Norteamérica el 26/06/1945 y entrada en vigor el 24 de octubre de 1945, de conformidad con su artículo 10.

¹¹ BIELSCHOWSKY, R., “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista Cepal*, 97, abril de 2.009, pp. 175-177. En idéntico sentido GHIGGINO, G., “A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primera integración latinoamericana”, Buenos Aires: Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos, 2.011, p. 13, disponible en: <http://geic.files.wordpress.com/2011/03/ai-004-20111.pdf>. [Fecha de consulta: 20 de junio 2.011].

segundo presidente de la CEPAL, Raúl PREBISCH, la salida más apropiada era la apuesta por la industrialización y el intento por diversificarla en múltiples sectores productivos.

Transcurridos pocos años, la industrialización, al menos en los países más adelantados de América Latina, había agotado las posibilidades de sustitución de importaciones para el mercado interno de bienes de consumo no duraderos y, por el contrario, no se había logrado mantener una política coherente de sustitución de exportaciones, es decir, de reemplazar las exportaciones de materias primas por manufacturas.¹² Por tal motivo, era imprescindible incorporar reformas más complejas de industrialización en bienes intermedios, de capital y consumo duraderos, que demandaban mercados más amplios y, por lo tanto, ante los éxitos logrados por la entonces denominada Comunidad Económica Europea, se propuso crear un mercado común.

1.2.1. LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

Las concepciones *cepalinas* dieron fruto así a la primera experiencia integracionista¹³ de la región, llevada a cabo a partir de la firma del Tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1.960 (TM 1.960), el cual daba a luz a la ALALC.¹⁴ No obstante ello, la

¹² PIZARRO, R., “El difícil camino de la integración regional”, *Revista Nueva Sociedad*, 14, marzo de 2.008, pp. 24-34. GHIGGINO, G., “A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primera integración latinoamericana”, *op. cit.*, p. 13. El autor estima que el inconveniente se produjo al no reemplazar las estructuras económicas tradicionales, pues se debería haber acompañado el proceso por una sustitución de las exportaciones tradicionales, o sea materias primas, por manufacturas con valor agregado, y así de esta forma generar las divisas que lo hicieran funcionar y evitar la dependencia externa para alcanzar el desarrollo económico.

¹³ ONS-INDART, C. “Perspectivas de la ALALC en el sistema latinoamericano”, *Revista Integración Latinoamericana*, vol. 2, 16, agosto de 1.977, pp. 6-22. El autor destaca en las páginas 7-8 que: “La concepción original del Tratado de Montevideo fue en buena medida un reflejo de las corrientes dominantes en la teoría y la práctica de las relaciones económicas internacionales en la década de los años cincuenta, las cuales tenían como principales términos de referencia los Acuerdos de Bretton Woods sobre el orden monetario internacional, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) que procuraba el abatimiento de las barreras comerciales dentro de un esquema multilateral y el proceso de cooperación e integración europea emprendido a través de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) primero, y luego de la Asociación Europea de Libre Comercio y, fundamentalmente de la Comunidad Económica Europea, instituida por el Tratado de Roma.” En el mismo sentido JANKA, H., “ALALC: ¿Ilusión o Posibilidad?”, *Revista Nueva Sociedad*, 19, julio de 1.975, pp. 3-19.

¹⁴ A la entrada en vigencia del Tratado de Montevideo, el 2 de junio de 1.961, los Estados integrantes de la ALALC eran Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente fueron adhiriéndose otros como Colombia y Ecuador en 1.961, Venezuela en 1.966 y Bolivia en 1.967.

ALALC se originó bajo dos fuerzas o ideales totalmente contrapuestos: por un lado, la de la CEPAL dirigida por Raúl PREBISCH que propugnaba alcanzar un mercado común; y, por otro, la de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que defendían una idea más restrictiva o meramente mercantilista, la de la liberalización comercial con el fin de alcanzar una zona de libre comercio.¹⁵

Finalmente, el proyecto de los citados Estados fue el que prevaleció, y así el Tratado de Montevideo, constitutivo de la ALALC, propuso el establecimiento de una zona de libre comercio, bajo el amparo del artículo XXIV del GATT, concediéndose para su constitución, un plazo de 12 años. Sin embargo, tal y como le ocurriría posteriormente al Mercosur, y se detallará más adelante, la Secretaría del GATT, en las negociaciones del Tratado, se opuso con serios reparos al mismo.¹⁶

La ALALC fue diseñada, de acuerdo a la teoría clásica de las organizaciones internacionales, y por ello contaba solamente con órganos intergubernamentales,¹⁷ siendo los mismos, la Conferencia de las Partes Contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente. Asimismo, esta organización internacional de cooperación fue dotada de personalidad jurídica internacional.¹⁸ Posteriormente, en diciembre de 1.966, mediante un Protocolo de institucionalización, se amplió la estructura orgánica de la ALALC

¹⁵ LAREDO, I., “Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1.960-1.990)”, *Revista Integración Latinoamericana*, 9, septiembre de 1.991, pp. 3–25. La autora destaca que la ALALC nace como un proceso de integración “vinculado al pensamiento de la CEPAL de los años 50, que sostenía que el modelo de inserción de las economías latinoamericanas en la economía mundial, dentro del marco de la división internacional del trabajo producía una constante asimetría en perjuicio de nuestra región.” En idéntico sentido, RUIZ DÍAZ LABRANO, R., *Mercosur: integración y derecho*, 1ª ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1.998, pp. 182-183. El autor afirma que: “la corriente desarrollista, que pretendía una unión más estrecha y un esquema que buscara un mercado común, y la corriente comercialista, que pretendía la liberalización comercial como principal objetivo creando una gran zona de libre comercio.”

¹⁶ Tratado de Montevideo, 1.960 (TM 1.960). No obstante, según se desprende de su Preámbulo, este no era el objetivo final de la ALALC, sino que el mismo era la constitución de un mercado común. Así su penúltimo párrafo expresaba que “DECIDIDOS a perseverar en sus esfuerzos tendientes al establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano...”. En este mismo sentido el artículo 54 declaraba que “Las Partes Contratantes empeñarán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de las condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano. A tal efecto, el Comité procederá a realizar estudios y a considerar proyectos y planes tendientes a la consecución de dicho objetivo, procurando coordinar sus trabajos con los que realizan otros organismos internacionales.”

¹⁷ RUIZ DÍAZ LABRANO, R., *Mercosur: integración y derecho*, *op. cit.* pp. 187-188.

¹⁸ El artículo 46 del Tratado de Montevideo, dotaba a la ALALC de personería jurídica internacional de acuerdo con PÉREZ GONZÁLEZ, M., “Las organizaciones internacionales en América (III)”, *op. cit.*, pp. 945-946.

mediante la creación de un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. El mismo pasaría a ser el órgano jerárquicamente superior de la ALALC, desplazando a la Conferencia en sus funciones, con el fin de darle un impulso político al proyecto de integración.¹⁹

En referencia al proceso de decisiones, es importante destacar que el artículo 38 dispuso que las decisiones de la Conferencia serían tomadas con el voto afirmativo de por lo menos las dos terceras partes y siempre que no hubiera ningún voto en sentido negativo. Un sistema de tal rigidez, lejos de convertirse en un mecanismo equilibrado, se constituyó prácticamente en la concesión implícita de un derecho a veto, lo que eventualmente significó la parálisis del ente en los temas que no le convinieran a algún Estado en particular.

A fin de alcanzar lo pactado en el Tratado de Montevideo, y sobre la base del principio de gradualidad, se estructuró la liberación comercial por medio de tres instrumentos diferentes, las listas nacionales, las listas comunes y los acuerdos de complementación, a partir de los cuales y a través de negociaciones periódicas se debería lograr la completa eliminación de gravámenes.²⁰ Por otra parte, como todo tratado tendiente a la liberalización del comercio, incluyó en su Capítulo IV el principio de la nación más

¹⁹ El Protocolo por el cual se institucionaliza el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC fue firmado con fecha 12 de diciembre de 1.966 y el último Estado en ratificarlo sería Chile, 10 años después. El mismo modifica los artículos 32 a 39 del Tratado de Montevideo.

²⁰ El TM 1.960, en su artículo 16 inciso b, determinaba que con el objeto de intensificar la integración y complementación del artículo 15, las Partes Contratantes podrían "... celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales.". Estos eran ni más ni menos que tratados especiales entre dos Estados que establecían aranceles diferenciales para el intercambio de productos en una industria determinada.

favorecida²¹ (NMF), también llamado principio de no discriminación entre terceros Estados²², regularmente empleado para favorecer la multilateralidad.²³

En las listas nacionales, se ubicaban el resultado de las concesiones que los países negociaban a nivel bilateral y se otorgaban entre sí, las cuales posteriormente se extendían, en virtud del principio de la nación más favorecida a los restantes miembros de la ALALC. Sin embargo, ante dificultades económicas, los productos o mercancías de las listas podían ser retirados.²⁴

Por su parte, en la lista común se reflejaba el resultado de las negociaciones multilaterales producto por producto, que se llevaban a cabo cada tres años; y se referían a aquellos que constituían lo esencial del comercio recíproco, tal y como exigía el GATT. Los productos incluidos en esta lista no podían ser objeto de restricciones no arancelarias ni de cupos.²⁵

²¹ TORRES, S. “Las relaciones internacionales en América a la luz de los acuerdos de integración.”, en Anuario Argentino de Derecho Internacional, Núm. 5, Córdoba: AADI, 1992-1993, pp.217-235. La autora señala en la página 219 al GATT, que como “propulsor de la libertad comercial, debía dar paso al instrumento de la integración latinoamericana, para lo cual era indispensable que ésta se ajustara a su art. 24. Se trataba, en realidad de mantener las cláusulas de nación más favorecidas dentro de la región sin que pudiera extenderse a terceros Estados contratantes.” Atento a ello, el Tratado de Montevideo debía contener disposiciones que fijaran con precisión “los límites del período de transición en el curso del cual se obtendría la liberación del comercio intrazonal”, así como medidas que aseguraran que lo substancial del intercambio sería liberado. Sin embargo, destaca también que el Tratado de Montevideo se vio influenciado por una visión de mayor “raigambre integracionista, que iban no tanto a liberar el comercio, sino a promover en forma directa la creación de industrias, la planificación conjunta y la armonización de regímenes comerciales, jurídicos y políticos.”

²² SAUVIGNON, E., La Clause de la nation la plus favorisée, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1.972. La ha definido como una norma convencional por la cual dos o más Estados se confieren mutuamente las ventajas que hayan acordado o que acordarán en el futuro con cualquier otro tercer Estado.

²³ Según el artículo 18, capítulo IV, del TM 1.960, relativo al tratamiento de la Nación más Favorecida: “Cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una Parte Contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás Partes Contratantes”. El artículo 19 dispone: “Quedan exceptuados del tratamiento de la nación más favorecida previsto en el artículo 18, las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieren en virtud de convenios entre Partes Contratantes o entre Partes Contratantes y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo”. Finalmente, según el artículo 20: “Los capitales procedentes de la Zona gozarán en el territorio de cada Parte Contratante de tratamiento no menos favorable que aquel que se concede a los capitales provenientes de cualquier otro país.”

²⁴ TM 1.960, artículo 4.a: “Listas Nacionales con las reducciones anuales de gravámenes y demás restricciones que cada Parte Contratante conceda a las demás Partes Contratantes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5 “. Estas se negociaban de modo bilateral anualmente y establecían el margen de preferencia, para un determinado bien, que cada país otorgaba a los restantes miembros.

²⁵ TM 1.960, artículo 4.b: “Una Lista Común con la relación de los productos cuyos gravámenes y demás restricciones las Partes Contratantes se comprometen por decisión colectiva a eliminar íntegramente para

En el curso de los primeros años se lograron avances significativos, sobre todo en las concesiones y en el aumento del comercio intrarregional. Sin embargo, ya en la década de 1.970, las dificultades, los incumplimientos en los plazos del programa de liberalización comercial, la disminución de las concesiones y por ende la ineficacia de las ruedas de negociaciones, llevaron a suscribir el Protocolo de Caracas, prorrogando el plazo para la concreción del objetivo principal del tratado, es decir, la constitución de una zona libre de comercio, al 31 de diciembre de 1.980.²⁶

El estancamiento de la ALALC se debió a diversos obstáculos, tanto de tipo institucional como funcional, que se revelaron tan insuperables que llevaron a refundar esta organización bajo la forma de la ALADI.²⁷ Desde la faz estructural, careció de

el comercio intrazonal en el período referido en el artículo 2, cumpliendo los porcentajes mínimos fijados en el artículo 7 y el proceso de reducción gradual establecido en el artículo 5.” Estas se negociaban y se ampliaban cada tres años, conteniendo productos completamente libres de aranceles al cabo de los 12 años de transición. Al ser ventajas concedidas, en caso de dificultad podrían ser retiradas sin más que compensar la ventaja retirada con otra de igual efecto.

²⁶ Acorde al Pacto de Caracas, el fin del período de transición, hacia el establecimiento de una zona de libre comercio es aplazado hasta el 31 de diciembre de 1.980; el compromiso a la confección de la “Lista Común” se suspende hasta el 31 de diciembre de 1.974 y las rebajas arancelarias anuales a otorgar para las “Listas Nacionales” se reducen para igual período del 8% al 2,9%.

²⁷ Sin embargo, esta primera experiencia integracionista reportó grandes progresos. Según BULMER-THOMAS, V., La Historia económica de América Latina desde la independencia, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1.998, p. 563. El autor destaca en la página 351 de su obra que el Tratado de Montevideo “nunca alcanzó su objetivo de abolir los aranceles intrarregionales, y su éxito en el manejo de los otros problemas a los que se enfrentaba la IR en el contexto latinoamericano fue aún más problemático.” MARTÍNEZ PUÑAL, A., “El Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Antecedentes y Alcances del Tratado de Asunción”, en AA.VV. Mercosur: Nuevos Ámbitos y Perspectivas en el Desarrollo del Proceso de Integración, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2.000, pp. 15-74. Este autor resalta en la página 29 que “la ALALC no llegó a dar los resultados buscados debido tanto a causas de tipo político como de tipo estructural y funcional. Entre las primeras estarían los graves problemas acaecidos en varios Estados miembros y la disparidad de opciones político-económicas; entre las segundas, la inadecuación de las instituciones, la rigidez en los plazos del programa de liberación previsto en el Tratado y en el propio sistema de perfeccionamiento de la zona de libre comercio y la frustración de los objetivos de trato preferente para los países de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente.” ONS INDART, C. “Perspectivas de la ALALC en el sistema latinoamericano”, *op. cit.* pág. 9: “Es indudable, como suele afirmarse, que la ALALC ha cumplido una función importante en el desarrollo del comercio intrazonal, que el programa de liberación del Tratado de Montevideo ha servido de sustento a corrientes de comercio significativas, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, e incluso que la Asociación ha desempeñado un papel institucional trascendente en el contexto de las relaciones recíprocas de los países latinoamericanas.” VACCHINO, J. M., “Momentos claves en la historia de ALALC-ALADI”, Revista Integración Latinoamericana, vol. 12, 126, agosto de 1.987, pp. 26-38. En la página 30 el autor destaca que la ALALC fracasó porque: “a) las metas previstas en el Tratado de Montevideo en cuanto a la liberalización del comercio zonal y en lo referente al logro de un desarrollo equilibrado y una distribución equitativa de los beneficios del proceso no eran viables; b) “los acuerdos de complementación industrial, más que promover una creciente complementación y diversificación de las economías de los países miembros, se convirtieron, en la práctica, en simples mecanismos de desgravación arancelaria utilizados en la mayoría de los casos por filiales de empresas transnacionales para lograr una mayor racionalización de las producciones y de las ventas en los diferentes mercados nacionales en los que actuaban; c) “el objetivo central del Tratado de Montevideo de 1960 –la constitución de una zona de libre comercio – no era compatible con las heterogeneidades en el

instituciones que rigieran correctamente el Tratado, lo que provocó una constante inseguridad jurídica, permitiendo que los gobiernos impusieran su libre criterio en lugar de respetar los distintos acuerdos firmados. En su aspecto funcional, la negociación producto por producto se tornó un procedimiento estático y burocrático, el cual en el momento en que la concesión de preferencias agotó la gama de productos en los que no se registraba una producción nacional relevante, o en los que las preferencias ya habían sido otorgadas con anterioridad a su inclusión en las listas (tanto nacionales como comunes), desencadenó múltiples resistencias a las preferencias perjudicando la integración.²⁸

La clave radicaba en que, a diferencia del proceso de integración europeo, donde había una gran similitud en la producción, y por lo tanto las concesiones se basaron en el intercambio de productos, el énfasis latinoamericano estuvo en la ventaja comparativa, con lo cual pronto se desarrollaron políticas proteccionistas.

Los Presidentes de Chile y del Banco Interamericano de Desarrollo, Eduardo Frei y Felipe Herrera, junto a Raúl Prebisch, propusieron transformar la ALALC en un mercado común, sugerencia que fue completamente rechazada por los Estados que apoyaban un proceso más mercantilista, dando motivo a la rebelión de los países andinos, los que en 1.969 se unieron en un sistema de integración subregional, por lo que su permanencia en la ALALC solo era de carácter meramente formal.

A principios de la década de 1.970, casi ni se otorgaban concesiones en las “listas nacionales”, ni “ventajas no extensivas” a los países de menor desarrollo relativo, por lo que el programa de liberalización comercial se hallaba virtualmente paralizado y era amplio el consenso sobre su fracaso. Coadyuvaron a alcanzar esta situación de inmovilidad también, las renuentes crisis económicas, las frecuentes inestabilidades

grado de desarrollo relativo que presentaban las economías del área y con la diversidad e inestabilidad de las políticas económicas de los países miembros.”

²⁸ DROMI SAN MARTINO, L., Industria y comercio en el Mercosur, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1,999. pp. 111-112. En idéntico sentido se manifestó DE FILIPPO, al manifestar que las modalidades de negociación de la ALALC “fueron esterilizando buena parte de la iniciativa” y esto ocurrió porque “los productos incluidos en las listas negociadas no siempre eran los más significativos en el comercio recíproco, y permanecía gravado todo producto no incluido en las mismas. De hecho, las prácticas proteccionistas prevalecieron sobre las intenciones integracionistas, y el incremento del comercio recíproco atribuible a la liberalización comercial resultante resultó bastante moderado.” *Vide* DE FILIPPO, A., Integración regional latinoamericana, globalización y comercio sur-sur, Santiago de Chile: CEPAL, 1.998, p. 35, disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31023/S9800587_es.pdf?sequence=1, [Fecha de consulta: 1 julio 2017].

políticas y la escasa voluntad de los gobiernos, reflejadas en la negligencia con que se abordó el programa de liberación comercial.

A más de esto, es necesario destacar y admitir, que la cláusula de la nación más favorecida resultó contraproducente, toda vez que alimentó medidas proteccionistas por parte de los gobiernos.²⁹ Tanto es así, que si bien al principio se ajustaban de forma rigurosa a la interpretación de la cláusula de la nación más favorecida, eventualmente ésta tuvo que ceder. La primera concesión fue la admisión de los acuerdos de complementación industrial, posteriormente fue la admisión de un sistema subregional y la aceptación de ordenamientos bilaterales de las relaciones económicas de los países de América Latina entre sí, coincidiendo con la declinación de los instrumentos multilaterales.

A pesar de todo, se le debe reconocer a la ALALC haber puesto la piedra fundamental de lo que posteriormente serían otros procesos de integración. En este sentido conviene destacar, más allá del necesario balance de éxitos y fracasos, que la Declaración de los Presidentes de América de 1.967 subraya que la ALALC no era tan solo una zona de libre comercio sino que, lejos de ello, se trataba de un proceso de integración en permanente evolución, toda vez que se proponía, a partir de 1.970, y de forma progresiva, la creación de un mercado común latinoamericano.³⁰

Por otra parte, también se debe resaltar, que la misma resultó esencial para comenzar a abandonar los recelos entre Estados adversos como Argentina, Brasil y Chile, metas que no eran tangibles en un corto plazo de tiempo. Así también, el significado en flujos de comercio fue muy importante; y se lograron avances en materia de armonización y

²⁹ DI BIASE, H., "Introducción al Derecho de la Integración con especial referencia al Mercosur", en AA.VV., El Mercosur después de Ouro Preto. Aspectos jurídicos. Libro colectivo, serie de Congresos y Conferencias. Montevideo: UCUDAL, 1.995. En las páginas 16-19 el autor describe que: "El principio del Tratamiento General de la Nación Más Favorecida impregnó el Tratado de Montevideo de 1.960 que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y provocó una de las rigideces que le impidieron a la ALALC adaptarse con flexibilidad a nuevos requerimientos."

³⁰ VACCHINO, J. M. "Integración latinoamericana de la ALALC a la ALADI", *op. cit.*, p. 240. El autor destaca que "sobre esta base puede llegarse, entonces, a una segunda calificación de la ALALC. Se trata, en efecto, de un proceso de integración en permanente evolución y progreso, el cual, a través de sus objetivos mediatos, tiende al establecimiento de una unión aduanera, de un mercado común y de fórmulas que permitan decisiones políticas del más alto nivel. Resulta, así, que la ALALC es una zona de libre comercio en rápida evolución hacia formas más avanzadas, que ha superado ya muchas de las limitaciones intrínsecas que tal forma original impone, y que está en vías de solucionar los problemas técnicos y estructurales que aún afronta. Demás está decir que esta calificación, a su vez es eminentemente provisoria, y deberá revisarse constantemente a la luz de los nuevos acontecimientos y experiencias, de los nuevos mecanismos e instrumentos jurídicos y, asimismo, a la luz de las nuevas concepciones políticas y doctrinas que vayan surgiendo en la región."

coordinación aduanera, aproximación de políticas comerciales nacionales, relacionamiento de los operadores de comercio exterior, confianza en la cooperación y un sistema de preferencias arancelarias.³¹

1.2.2. LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN

Ante la parálisis de la ALALC, y el sombrío panorama económico que pronosticaba la década de 1.980, una vez más se intentó avanzar sobre la integración, pero esta vez replanteándose no sólo el objetivo principal de la misma, sino también los métodos e instrumentos para alcanzarla. De esta manera, el 12 de junio de 1.980, durante una reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, se firmó el nuevo Tratado de Montevideo (TM 1980)³², que instituyó a la Asociación Latinoamericana de Integración, la cual se erigió como sucesora de la ALALC.³³

Adoptando como punto de partida lo logrado por la ALALC, y en un esfuerzo de síntesis, la ALADI intentó al mismo tiempo preservar la libertad de acción de los países que desearan avanzar más rápido en el camino de la integración; y evitar la disgregación definitiva del grupo formado por la citada, para lo cual se instituyó la preferencia arancelaria regional. En este orden de ideas, luego de una amplia reflexión, se produjo una mudanza de conceptos y cambiando radicalmente los mecanismos para llevar a cabo la integración económica de los estados, se decidió establecer un área de preferencias económicas, de acuerdo con el artículo 4 del TM 1.980, pues “*los países*

³¹ Tal y como se aprecia en MAIDANA, I, Pasado, Presente y Futuro de la Integración Latinoamericana en el Marco de la ALADI, Cochabamba: XXXVIII Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados, de 9 al 13 de julio de 2.002, Cochabamba, Bolivia, p. 10, disponible en http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/IsaacMaidana.pdf, [Consultado en 03 julio 2.017].

³² Firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Posteriormente el 26 de agosto de 1.999 se adheriría Cuba; y el 10 de mayo de 2.012 Panamá. Actualmente la ALADI representa en conjunto 20,4 millones de kilómetros cuadrados y alrededor de 520 millones de habitantes, de acuerdo a lo informado en su página web: <http://www.aladi.org/sitioAladi/index.html>.

³³ TM 1.980, artículo 54: “La personalidad jurídica de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, establecida por el Tratado de Montevideo suscripto el 18 de febrero de 1960 continuará, para todos sus efectos, en la Asociación Latinoamericana de Integración. Por lo tanto, desde el momento en que entre en vigencia el presente Tratado, los derechos y obligaciones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, corresponderán a la Asociación Latinoamericana de Integración.”. AROCENA, M. “El surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración”, Revista Integración Latinoamericana, 59, julio de 1.981, pp. 11–24. El autor destaca en la publicación los inconvenientes que se presentaron en las diversas negociaciones del patrimonio histórico de la ALALC.

miembros establecen un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial.”

A tal fin, y adoptando como principios la flexibilidad y el pragmatismo, la ALADI se planteó objetivos más sencillos y concretos, enumerados por el art. 2 del TM 1.980: “*la promoción y la regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados*”. Lo anterior de ninguna manera significa que se hubiera dejado de lado la idea de establecer un mercado común, sino que éste pasa a ser un objetivo mediano adquirible al final de un proceso de convergencia.³⁴

A partir de lo expuesto en el párrafo precedente, se puede clasificar a la ALADI, más que como organización de integración, como una organización intergubernamental de cooperación, con inclinación económica y de carácter regional.³⁵ Su estructura institucional es la típica de una organización intergubernamental, contando en la misma con órganos políticos y técnicos. Los primeros están constituidos por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia y el Comité de Representantes; mientras que, a diferencia de su predecesora, la ALALC, se optó por contar con un órgano técnico, la Secretaría General, lo que sin lugar a dudas fue un progreso, toda vez que contaría con un mayor apoyo técnico en la preparación para la adopción de decisiones.³⁶

En definitiva, a raíz del análisis de la experiencia de la ALALC y basándose en ella, se decide fundar la ALADI a partir de una nueva concepción, fundamentada en la percepción de que, a partir de convenios bilaterales, y su progresiva multilateralización, se podría arribar a un mercado común de una forma más armónica y carente de rigidez.³⁷ En consecuencia, y a fin de lograr los objetivos propuestos, el TM 1.980 se

³⁴ Se desprende del artículo 1 del TM 1.980: “Por el presente Tratado las Partes Contratantes prosiguen el proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico – social, armónico y equilibrado de la región (...).”

³⁵ SOBRINO HEREDIA, J., “Las organizaciones internacionales: generalidades”, en DÍEZ DE VELASCO, M. (Dir.), *Las organizaciones internacionales*, *op. cit.* pp. 47-53.

³⁶ AROCENA, M., “El surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración”, *op. cit.* pp. 21. En la actualidad el Secretario General de la ALADI es el Alejandro De la Peña Navarrete, de nacionalidad mexicana.

³⁷ VACCHINO, J., “Momentos claves en la historia de ALALC-ALADI”, *op. cit.*, p. 30. El autor señala que, “(...) La Asociación pasaría a ser, tal como se había planteado veinte años antes, una organización

dotó de tres instrumentos, la preferencia arancelaria regional,³⁸ acuerdos de alcance regional³⁹ y acuerdos de alcance parcial.⁴⁰, que sirven para cubrir los diferentes acuerdos que se celebran entre sus miembros y con países terceros.

Por un lado, a diferencia de su predecesora, con la ALADI ya no se opta por instituir un programa de liberación comercial, sino que este es reemplazado por un área de preferencias económicas, para alcanzar la cual no se establece plazo alguno.

Por otra parte, a sabiendas que uno de los grandes inconvenientes que restringió el progreso de la ALALC fue, a raíz del frecuente carácter bilateral de las concesiones, el principio de la nación más favorecida, se limitó el alcance del mismo tanto en las relaciones *intra* como *extra* ALADI, en el sentido de que las preferencias otorgadas al

de integración y cooperación basada en un sistema preferencial para el comercio zonal, que aceptaba la concertación de acuerdos de alcance parcial de variada índole y que debía servir como foro para lograr, mediante negociaciones, la multilateralización y convergencia progresiva de las acciones parciales.” Sin embargo, anteponer el bilateralismo al multilateralismo fue también observado como un retroceso en la integración; en este sentido se puede ver LAREDO, I. y ANGELONE, J. P., “El neoliberalismo como sustento teórico del proceso de integración en el MERCOSUR”, en Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su Viabilización, vol. III, Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 1.996, p. 26.

³⁸ TM 1.980, artículo 5: “Los países miembros se otorgarán recíprocamente una preferencia arancelaria regional, que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros países y se sujetará a la reglamentación correspondiente.”. Esta preferencia arancelaria consiste en una reducción porcentual de los gravámenes aplicables a las importaciones.

³⁹ De acuerdo con el primer párrafo del art. 6 del TM 1.980: “Los acuerdos de alcance regional son aquéllos en los que participan todos los países miembros”. Estos podrán ser de preferencia arancelaria regional, apertura de mercados, cooperación científica y tecnológica o de cooperación e intercambio de bienes en las áreas cultural, educacional y científica. Los acuerdos de preferencia arancelaria regional son un instrumento de naturaleza multilateral compuesto por las preferencias arancelarias concedidas recíprocamente por los países miembros. El propósito de los acuerdos de apertura de mercados es establecer condiciones favorables de apertura para los países de menor desarrollo económico relativo del capítulo III del TM 1.980. Los acuerdos de cooperación científica y tecnológica tienen como objetivo la asistencia mutua en la adquisición y difusión de todo lo relativo a la tecnología. Por último, los acuerdos de la cooperación en áreas cultural y educacional se proyectan hacia la colaboración en cultura y educación.

⁴⁰ En concordancia con el artículo 7 del TM 1.980 “Los acuerdos de alcance parcial son aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros, y propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización”. Continúa el artículo 8 indicando que estos podrán ser “comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio o adoptar otras modalidades de conformidad con el artículo 14 del presente Tratado.” En los acuerdos comerciales se instrumentalizan concesiones arancelarias restringidas por sector productivo. Los de complementación económica están destinados a obtener un aprovechamiento eficaz de los factores productivos, lograr una complementación de las economías y un desarrollo equilibrado de las mismas, así como también acrecentar la competitividad a nivel mercados internacionales. En esta categoría, se pueden clasificar a los acuerdos de integración subregional de la Comunidad Andina y el Mercosur. Los acuerdos agropecuarios, tienen como finalidad acrecentar el comercio intrarregional de este tipo de productos. Finalmente, los acuerdos de promoción del comercio están orientadas a materias ajenas al universo arancelario, tales como cooperación energética, obstáculos técnicos al comercio, etc.

nivel bilateral entre sus miembros no siempre se extienden automática e incondicionalmente a los demás países de la ALADI ni a terceros.⁴¹

En su faz intrazona,⁴² el artículo 44 del TM 1.980 eliminó el citado principio, en su faceta de inmediata e incondicional, como mecanismo de multilateralización, optando de hecho por permitir que continuase el bilateralismo,⁴³ lo que parte de la doctrina ha considerado como un claro retroceso respecto a su predecesora la ALALC.⁴⁴ En igual término, el artículo 9 apartados a) y b), al normar los acuerdos de alcance parcial, y en especial en los que otorgan concesiones arancelarias, innominadamente incorpora también el principio de la nación más favorecida condicionada.⁴⁵

⁴¹ VACCHINO, J.M., Integración Latinoamericana de la ALALC a la ALADI, 1ª ed., Buenos Aires: Depalma, 1.983, pp. 156-158. El autor sostiene que “la cláusula de la nación más favorecida, pese a que en su redacción se conservan sus características propias, pierde parte de su fuerza normativa y alcances en su aplicación interna. En este último aspecto, una importante masa de excepciones surge de la fuerte tendencia a la subregionalización y a la parcialización de las acciones de integración que recoge y alienta el nuevo tratado”. Además, algunos autores, haciendo uso de una argumentación similar a la empleada respecto de las listas nacionales del programa de liberación comercial de la ALALC, van más lejos, considerando que la cláusula carecería de toda aplicación en la tan decisiva esfera de los acuerdos de alcance parcial. En este ámbito, la potencial participación de los restantes países miembros de la Asociación quedará cubierta con la cláusula obligatoria de convergencia y por el hecho de estar ‘abiertos a la adhesión’, previa negociación, de los demás países miembros. En consecuencia, según Barros, “no es pertinente invocar la cláusula de la nación más favorecida en ningún momento jurídico de la vigencia del acuerdo de alcance parcial, si está abierta la posibilidad de adherirse a él”. En idéntico sentido GONZÁLEZ OLDEKOP, F., La integración y sus instituciones: los casos de la Comunidad Europea y el Mercosur, 1ª ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1.997, pp. 163-164.

⁴² ORÍA, J. L., “La cláusula de la nación más favorecida en el Tratado de Montevideo 1.980 (1ª parte)”, Revista Integración latinoamericana, 62, octubre de 1.981, pp. 44-53.

⁴³ TM 1.980, artículo 44: “Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros.”

⁴⁴ MAGARIÑOS, G. “Evolución de la Integración en el marco de la ALADI”, Revista Integración Latinoamericana, 165, marzo de 1.991, pp. 3-10. El autor, en la página 3, señala que el primero de los problemas de la organización en estudio “se plantea porque la ALADI padece de una dolencia congénita: nació sin hormonas multilaterales. El Tratado de Montevideo 1980 admite toda clase de acuerdos preferenciales por pares o grupos de países miembros y otros tipos de acciones parciales, es decir, aquellas en las que participan algunos de ellos y no todos, con lo cual la multilateralidad brilla por su ausencia. Más de un centenar de estos arreglos vuelven inaplicable en la práctica el principio básico de convergencia en que se apoya teóricamente la meta final del establecimiento de un mercado común. En estas condiciones, este objetivo parece utópico”. Por ello concluye que: “Destaquemos, entonces, este primer dato de la realización: la ALADI, a pesar de denominarse como una Asociación de Integración, tiene, por su bilateralismo exacerbado, un fuerte sesgo anti integracionista.”

⁴⁵ TM 1.980, artículo 9: “Los acuerdos de alcance parcial se regirán por las siguientes normas generales: a) Deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros; b) Deberán contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros...”

En referencia a su aplicación externa⁴⁶, la cláusula es ajena a todo tipo de vinculación multilateral o cooperación con países o áreas de América Latina o fuera de la misma, debido a la naturaleza de los artículos 24 y 26 del TM 1.980 y de la unanimidad que requieren.⁴⁷ De igual forma se comporta con relación a los acuerdos de alcance parcial, señalados por los artículos 25 y 27 del TM 1.980⁴⁸, celebrados con otros países y áreas de integración económica de América Latina o fuera de ella, respectivamente, cuyas preferencias únicamente se hacen extensivas automáticamente a los países de menor desarrollo económico relativo de la Asociación. Ello es debido a la redacción terminante del artículo 44, en cuanto prevé que la cláusula de la nación más favorecida sólo se aplica a decisiones o acuerdos que no se encuentren previstos en el citado texto.

Sin embargo, para permanecer ajenos a la operatoria de la cláusula de la nación más favorecida, los países de la ALADI deberán cumplir con todos los recaudos fijados por las citadas normas, en especial con la apreciación multilateral del artículo 25 y la declaración de compatibilidad del artículo 27. Posteriormente se acotó aún más la

⁴⁶ ORÍA, J. L., “La cláusula de la nación más favorecida en el Tratado de Montevideo 1.980 (2ª parte)”, *Revista Integración latinoamericana*, 63, noviembre de 1.981, pp. 41-50.

⁴⁷ TM 1.980, artículo 24: “Los países miembros podrán establecer regímenes de asociación o de vinculación multilateral, que propicien la convergencia con otros países y áreas de integración económica de América Latina, incluyendo la posibilidad de convenir con dichos países o áreas el establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana. Los países miembros reglamentarán oportunamente las características que deberán tener dichos regímenes.”. Por su parte el artículo 26 dispone que “Los países miembros realizarán las acciones necesarias para establecer y desarrollar vínculos de solidaridad y cooperación con otras áreas de integración fuera de América Latina, mediante la participación de la Asociación en los programas que se realicen a nivel internacional en materia de cooperación horizontal, en ejecución de los principios normativos y compromisos asumidos en el contexto de la Declaración y Plan de Acción para la obtención de un Nuevo Orden Económico Internacional y de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. El Comité dictará las medidas adecuadas para facilitar el cumplimiento de los objetivos señalados.”

⁴⁸ TM 1.980, artículo 25: “Asimismo, los países miembros podrán concretar acuerdos de alcance parcial con otros países y áreas de integración económica de América Latina, de acuerdo con las diversas modalidades previstas en la sección tercera del capítulo II del presente Tratado, y en los términos de las respectivas disposiciones reglamentarias. Sin perjuicio de lo anterior, estos acuerdos se sujetarán a las siguientes normas: a) las concesiones que otorguen los países miembros participantes, no se harán extensivas a los demás, salvo a los países de menor desarrollo económico”. Por su parte, el artículo 27 declara que “Asimismo los países miembros podrán concertar acuerdos de alcance parcial con otros países en desarrollo o respectivas áreas de integración económica fuera de América Latina, de acuerdo con las diversas modalidades previstas en la sección tercera del capítulo II del presente Tratado, y en los términos de las respectivas disposiciones reglamentarias. Sin perjuicio de lo anterior, estos acuerdos se sujetarán a las siguientes normas: a) Las concesiones que otorguen los países miembros participantes en ellos, no se harán extensivas a los demás, salvo a los países de menor desarrollo económico relativo; b) Cuando se incluyan productos ya negociados con otros países miembros en acuerdos de alcance parcial, las concesiones que se otorguen no podrán ser superiores a las convenidas con aquéllos, y si lo fueran se extenderán automáticamente a esos países; y c) Deberá declararse su compatibilidad con los compromisos contraídos por los países miembros en el marco del presente Tratado y de acuerdo con los literales a) y b) del presente artículo.”

vigencia del principio, sobre todo con la firma del Protocolo Interpretativo de 1.994 del TM.⁴⁹

Asimismo incorporó como novedad y como uno de los pilares del cambio en la articulación del proceso de integración, el tratamiento diferencial a favor de los países de menor desarrollo, de cumplimiento obligatorio y fundado en los criterios de no reciprocidad y cooperación comunitaria.⁵⁰ Esta no fue una medida puramente abstracta, sino que se le otorgo amplio desarrollo, ya desde el texto mismo, toda vez que el artículo 3 del TM 1.980 que el mismo debería aplicarse “*sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico – estructurales*”. Concretando aún más, la Resolución del Consejo de Ministros número 6, de 12 de agosto de 1.980, declararía como países de menor desarrollo económico relativo a Bolivia, Ecuador y Paraguay; como países de desarrollo intermedio a Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela; y por último, como otros países, a los más grandes de la región, es decir, Argentina, Brasil y México.

En cuanto al proceso decisorio de la ALADI, el artículo 43, en su primera parte introdujo un gran avance, a fin de romper la inercia que se presentara en la ALALC, es así que adoptó la regla de la mayoría de los dos tercios de votos afirmativos de los países miembros, lo cual la revistió de mayor flexibilidad frente a la unanimidad. Sin embargo, en el siguiente párrafo del artículo 43 se procedió a limitar tal flexibilidad al exigir en las materias más importantes y dinámicas del proceso de integración dos

⁴⁹ Con motivo de la firma de un tratado de libre comercio entre México con los Estados Unidos de América y Canadá, aquel país solicitó una excepción al principio de la nación más favorecida, firmándose finalmente en Cartagena de Indias, el 13 de junio de 1.994, el Protocolo Interpretativo del Artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1.980. Su art. 2º dispone que: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, los países miembros que sean parte de los acuerdos a que se refiere dicho artículo podrán solicitar al Comité de Representantes la suspensión temporal de las obligaciones establecidas en el artículo 44 del Tratado de Montevideo 1.980, aportando los fundamentos que apoyan su solicitud.”

⁵⁰ HALPERIN, M., “Los acuerdos de alcance regional de apertura de mercados a favor de los países de menor desarrollo relativo”, *Revista Integración Latinoamericana*, 95, octubre de 1.984, pp. 38-42. A diferencia del anterior, en la ALALC, este tipo de preferencias eran de carácter potestativo. A fin de la aplicación de los tratamientos diferenciales, el TM 1.980 los clasifica en países de menor desarrollo, objeto de tratamiento excepcional, de desarrollo intermedio y otros. DALLA VÍA, A., Mercosur. Su compatibilidad con otros tratados de integración latinoamericana, 1ª ed., en MORELLO, A. (coord.), Buenos Aires: Librería Editora Platense, 1.993, p. 91. En la citada destaca que “como uno de los ejes principales de su acción, un sistema integral de apoyo en favor de los países de menor desarrollo económico relativo y reconoce expresamente una categoría de países en desarrollo intermedio, a fin de determinar tratamientos diferenciales en los distintos mecanismos y normas.”

tercios de votos afirmativos y ninguno negativo, con lo cual quedaba abierta la puerta a la utilización del veto, y al riesgo de que su uso abusivo paralizara el proceso.⁵¹

Sintetizando, con el establecimiento de la ALADI se intentó corregir los errores de la ALALC, en este sentido, se abandonó la idea de utilizar como mecanismo principal un programa de liberalización multilateral y una zona del libre comercio para adoptar un área de preferencias económicas, es decir, que se deja de lado el carácter esencialmente comercial de la ALALC, dándole lugar a un esquema más integral que incluye la promoción y reglamentación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de acciones de cooperación económica.⁵²

A pesar de los interesantes avances de la ALADI, por sobre su antecesora, en cuanto a la flexibilidad lograda por la eliminación de plazos que permitieron la reducción y eliminación de un cierto número de obstáculos al comercio, lamentablemente su evolución fue afectada por la crisis de la deuda externa que azotó a la región latinoamericana desde fines de la década del setenta y principios de la del ochenta.⁵³ De hecho, debido a la perturbación de la situación macroeconómica que dominó la evolución de los flujos comerciales intrarregionales, la ALADI se estancó. No obstante ello, contribuyó de una manera real y tangible a la aproximación de las economías de los estados partes, contando con mecanismos tales como un sistema general de origen y

⁵¹ *Vide* sobre el tema, CHAPARRO ALFONZO, J., ALADI o el nuevo orden de la integración regional, 1ª ed., Caracas: I.P. Publicaciones C.A, 1981.

⁵² EKMEKDJIAN, M.A., Introducción al derecho comunitario latinoamericano: con especial referencia al Mercosur, 2ª ed., Buenos Aires: Depalma, 1.996.

⁵³ VACCHINO, J.M., “La integración regional como respuesta a la crisis de la deuda externa de América Latina”, Revista Integración Latinoamericana, 109, enero-febrero de 1.986, pp. 9-18. De acuerdo con el autor, la crisis de la deuda externa se debió a múltiples circunstancias. En la década de 1.970, los mercados privados de capitales se expandieron notablemente, constituyéndose en prestatarios de los países en desarrollo, en base a un optimismo desmesurado sobre la capacidad de los mismos de continuar con el índice de crecimiento de la década anterior. Al mismo tiempo, la teoría liberal de la época presionó a los entes públicos a fin de restringir el uso de la emisión monetaria como medio de financiar sus déficit y programas de inversión. En un principio, las tasas de interés a nivel internacional se mantuvieron relativamente bajas, pero pronto este escenario cambió desfavorablemente en relación con los créditos privados de más corto plazo y de tasas semestrales y variables que formaban la mayoría de la estructura de la deuda. A este oscuro panorama, se le sumó la segunda crisis del petróleo y la recesión internacional que menguaba totalmente el crecimiento de las exportaciones suficientes para confrontar el creciente incremento en los pagos de servicio de la deuda. Las tasas de interés real, negativas o apenas positivas, a mediados del decenio de 1.970 se convirtieron en fuertemente positivas, afectando rápidamente el costo de la deuda pendiente de la región. Durante los dos años posteriores, al disminuir la demanda y los precios de exportación; y al aplicarse políticas internas altamente restrictivas, la recesión se profundizó.

hasta un convenio de pagos y créditos recíprocos,⁵⁴ atento a lo cual dejó sentado el marco para el establecimiento del regionalismo de integración en el Cono Sur.⁵⁵

1.3. LOS ANTECEDENTES DEL MERCOSUR

Se pueden considerar como antecedentes del Mercosur *lato senso* los siguientes instrumentos jurídicos, incluyendo de este modo algunos de carácter no vinculante y otros que vinculan a todos los Estados parte originarios: la Declaración de Iguazú; el Programa de Intercambio y Cooperación Económica; el Acta de Amistad Argentino – Brasileña Democracia, Paz y Desarrollo; el Acta de Alvorada; el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo; el Acta de Buenos Aires; el Acuerdo de Complementación Económica núm. 14; el Tratado de Asunción; el Protocolo de Brasilia y el Protocolo de Ouro Preto.

1.3.1. LA DECLARACIÓN DE IGUAZÚ

Con motivo de la inauguración del primer Puente Internacional Tancredo Neves, los presidentes de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney, se reunieron en Foz do Iguazú, el 29 de noviembre de 1.985.⁵⁶

En el marco de la inauguración, ambos presidentes realizaron un profundo análisis de la inestable situación económica de la región, principalmente debida a los inconvenientes derivados de la deuda externa de ambos Estados, así como también del notable incremento de las políticas proteccionistas en el ámbito del comercio internacional y del notorio deterioro de los tipos de cambio, junto al corolario de los mismo, la fuga de

⁵⁴ Suscripto el 25 de agosto de 1.982 en el marco del Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios de la ALADI, por los Bancos Centrales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y de la República Dominicana. Este Convenio sustituyó, sin solución de continuidad, al "Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos de los países de la ALALC", celebrado en México el 22 de setiembre de 1.965, a partir del cual se creó e inició entre los Bancos Centrales la operación del mecanismo multilateral de compensación de pagos en monedas convertibles y libremente transferibles.

⁵⁵ BOUZAS, R. y FANELLI, J.M., Mercosur: integración y crecimiento, 1ª ed., Buenos Aires: Fundación O.S.D.E., 2.001, pp. 140-142.

⁵⁶ Declaración de Iguazú (texto original), Revista Integración Latinoamericana, 110, marzo de 1.986, pp. 61-66.

divisas que sufrían debido a lo anterior los países en desarrollo. Fruto del análisis fue la decisión de establecer una alianza estratégica entre ambos Estados, la cual no solo debería brindar soluciones a la situación descripta, sino que además potenciaría inevitablemente el poder de negociación de la región.⁵⁷

Del encuentro surgieron, en primer lugar, un texto sobre política nuclear, el cual establecía las bases para una cooperación más intensa entre ambos países en vista de un uso estrictamente civil de la tecnología; y asimismo, el 30 de noviembre de 1.985 ambos mandatarios firmaron la Declaración de Iguazú⁵⁸, donde en su párrafo 18 manifestaron su *“firme voluntad política de acelerar el proceso de integración bilateral”*. Esencialmente, en sus treinta y dos párrafos la misma, diseña un amplio programa de acercamiento entre ambos estados.

A fin de poner en práctica el contenido de la declaración, se creó una Comisión Mixta de alto nivel de cooperación e integración económica bilateral, presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores, con el propósito de examinar y proponer programas, proyectos y modalidades de integración económica. Sin embargo, el proceso de integración esbozado, no solo respondía a una integración puramente económica, sino que además se orientó hacia una integración más profunda, por lo que se crearon diversas subcomisiones sectoriales para abordar la problemática de una forma más específica.

Así, se crearon una Subcomisión encargada de continuar con la integración física y de los sistemas de transporte y comunicaciones entre ambos países también, y otra subcomisión encargada de desarrollar una mayor cooperación científica y tecnológica entre ambos estados, fundada en el pleno convencimiento de que la ciencia y la tecnología desempeñaban un papel fundamental en el desarrollo económico y social. En

⁵⁷ GARRÉ COPELLO, B., El Tratado de Asunción y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): los megabloques económicos y América Austral, 1ª ed., Montevideo: Editorial Universidad, 1.991. En la página 63, la autora considera “un instrumento político que examinó la situación de la región y constató la existencia de condiciones que tornaban propicio para ambos países un acercamiento basado en la cooperación e integración económica.” MARICHAL, C., Historia de la deuda externa de América Latina, 1ª ed., Madrid: Alianza, 1.988. Por su parte éste último, en la página 10 de la obra, señala que la crisis de la deuda en 1.980 no era un acontecimiento sin precedentes, sino al contrario constituía la última de una larga cadena de crisis recurrentes a lo largo de la historia moderna de América Latina, afirmando que “desde principios del siglo XIX, las élites latinoamericanas participaron con frecuencia en la negociación de préstamos en el exterior para financiar la modernización de sus Estados y economías.”

⁵⁸ JARDEL, S. y BARRAZA, A. Mercosur- Aspectos Jurídicos y Económicos, 1ª ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina. En la página 36 los autores destacan que ésta “constituyo el embrión del Mercosur.”

este sentido también, se hizo gran hincapié en coordinar las políticas energéticas, atento a lo cual se estableció una Subcomisión propia del área, con la finalidad de realizar estudios conjuntos en el área de energía tendientes a la complementación entre los citados países.

1.3.2. EL PROGRAMA DE INTERCAMBIO Y COOPERACIÓN ECONÓMICA

A consecuencia de las tareas efectuadas por la Comisión Mixta de alto nivel de cooperación e integración bilateral, se decidió firmar un documento de integración Argentino – Brasileña, al cual se denominó Acta de Buenos Aires y fue suscripto el 29 de julio de 1.986.⁵⁹ El Acta de Buenos Aires no es ni más ni menos que el resultado de los trabajos de convergencia llevados a cabo por las Subcomisiones sectoriales citadas en el punto anterior, las cuales plasmaron en el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE).

El objeto de este programa no era simplemente la cooperación, sino que además se proponía la concreción de un espacio económico común entre ambos Estados.⁶⁰ A tal fin se establecieron los principios que deberían marcar la actuación del programa, siendo los mismos, gradualidad, flexibilidad, especificidad, equilibrio y asimetría; y debería contar con una participación activa del empresariado de ambos países. El programa se implementaría de forma gradual, es decir, en etapas anuales de definición, negociación, ejecución y evaluación, de manera flexible, toda vez que era posible reajustar su alcance, ritmo, metas y equilibrio para evitar inducir a las economías en una especialización por sectores específicos. Complementariamente, el principio de especificidad atinadamente constituyó un llamado a la realidad en la integración, ya que a fin de evitar que las disposiciones se transformaran en letra muerta, se apostó por implementar un conjunto reducido de proyectos a fin de asegurar el éxito y la credibilidad del programa. Por otra parte, por medio del principio de equilibrio, se

⁵⁹ Acta para la Integración argentino-brasileña, *Revista Integración Latinoamericana*, 116, septiembre de 1.986, pp. 97-105.

⁶⁰ VACCHINO, J.M., “El Programa de Integración Argentino-Brasileño y las relaciones entre América Latina y Europa. Reflexiones complementarias”, *Revista Integración Latinoamericana*, 133, abril 1.988, pp. 57-58. El autor fundamenta el mismo “en primer lugar, las condiciones y los desafíos en el sistema internacional; en segundo lugar, las necesidades y perspectivas de ambos países y, en tercer lugar, las lecciones recogidas de los limitados éxitos del proceso de integración, que los latinoamericanos emprendimos tres décadas atrás.”

intentó evitar una especialización de las economías en sectores específicos, estimulando de esta manera una integración económica intra sectorial, complementando el mismo con el de simetría, de manera tal de propiciar una modernización económica y una más eficiente asignación de recursos a las economías.

Desde la faz institucional, se creó una Comisión de Ejecución del mismo, a fin de fiscalizar los logros del programa. Esta comisión estaba integrada a nivel gubernamental con autoridades ministeriales de las áreas de relaciones exteriores, economía, industria, comercio y seguridad; y a nivel de actores sociales, por empresarios de ambos países.

Sintéticamente, la estrategia planteada fue la de integración paulatina por sectores industriales; excluyéndose durante las primeras etapas a las áreas sensibles de cada Estado.⁶¹ Por tal motivo, en el Acta de Buenos Aires se incluyeron doce protocolos, los cuales concretaban la cooperación en los sectores de bienes de capital, trigo, abastecimiento alimentario, expansión del comercio, empresas binacionales, mecanismos de financiamiento recíprocos, fondos de inversiones, gas natural y petróleo, biotecnología, esfera nuclear y aeroespacial, transporte y siderurgia.

1.3.3. EL ACTA DE AMISTAD ARGENTINO – BRASILEÑA, DEMOCRACIA, PAZ Y DESARROLLO

El 10 de diciembre de 1.986, los mandatarios de Argentina y Brasil se reunieron nuevamente, esta vez en Brasilia, donde, con la finalidad de profundizar la incipiente integración, signaron el Acta de Amistad Argentino – Brasileña, Democracia, Paz y

⁶¹ GINESTA, J. El Mercosur y su nuevo contexto regional e internacional, 1ª ed., Montevideo: IEPI, 1.998. En la página 57 destaca que: “El Acta de Cooperación aporta algunas novedades en materia de integración latinoamericana. En primer lugar, ratifica dentro de la ALADI, el principio de integración a ‘varias velocidades’, que comenzó a aplicarse ya dentro de la ALALC, al desplomarse el esfuerzo de crear la zona de libre comercio latinoamericana, con el CAUCE y el PEC, ya nombrados (el CAUCE es el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica; y el PEC es el Protocolo de Expansión Comercial firmado por el Uruguay y el Brasil). El Tratado de la ALADI consagró en su letra un marco ‘soft’ o suave para el conjunto de los países y permitió para aquéllos que lo desearan, intentos de integración más incisivos o ‘hard’, como el Acta de Cooperación y Integración y luego el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, ambos entre Argentina y Brasil y finalmente el Mercosur. En segundo lugar, pone en práctica una estrategia de aproximación sectorial, o sea entre sectores económicos, tratando de evitar los problemas de creación con la ALALC. En tercer lugar, no se trata de un acuerdo solamente comercial, porque busca el desarrollo de la eficiencia tecnológica para emprendimientos comunes. En cuarto lugar, procura la participación protagónica del empresariado, como lo va a hacer el Tratado de Asunción.

Desarrollo⁶², exponiéndose de esta manera un ideario político común por parte de los Presidentes Alfonsín y Sarney.⁶³ En la misma, a más de reafirmar la intención de persistir en el proceso de integración bilateral, se firmaron el primer protocolo sobre bienes de capital⁶⁴ y una Declaración Conjunta sobre Política Nuclear.⁶⁵

El 17 de julio de 1.987, durante la reunión presidencial celebrada en Viedma, y en el marco del PICE, se firmaron tres protocolos más, uno referente al ámbito cultural, otro sobre administración pública y el tercero sobre moneda; y además una nueva Declaración sobre Política Nuclear. Los principales instrumentos utilizados en esta etapa fueron los protocolos;⁶⁶ y es así que en poco menos de dos años, ambos Estados suscribieron 24 instrumentos de esta naturaleza en los ámbitos de comercio, estructura de producción, infraestructura, ciencia y tecnología, entre otros.⁶⁷

Estos protocolos contribuyeron a expandir el comercio y a la diversificación y aumento del comercio intraindustrial.⁶⁸ Sin embargo, a principios de 1.987, y a consecuencia de

⁶² El texto puede ser consultado en *Revista Integración Latinoamericana*, 122, abril de 1.987, pp. 122-125.

⁶³ GARRÉ COPELLO, B., El Tratado de Asunción y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): los megabloques económicos y América Austral, *op. cit.* pp. 68. JARDEL, S. y BARRAZA, A., Mercosur- Aspectos Jurídicos y Económicos, *op. cit.*, pp. 37. Los autores sindicaron que a través del Acta “los mandatarios ponderan el programa de integración y cooperación económica que ambos países llevan adelante. Se comprometen a hacer cada vez más sólida y expresiva la creciente y auspiciosa cooperación bilateral en todos los sectores y reafirman el propósito de abrir nuevos horizontes para la cooperación e integración regional. En la misma oportunidad, los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países firmaron sendos acuerdos de alcance parcial, de Complementación Económica, uno, y de Renegociación de las Preferencias otorgadas en el periodo 1.962-1.980, otro.”

⁶⁴ Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre la Argentina y la República Federativa de Brasil. *Revista Integración Latinoamericana*, 122, 1.987, pp. 72-78.

⁶⁵ Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. *Revista Integración Latinoamericana*, 122, 1.987, pp. 70-71.

⁶⁶ DROMI, R., Código del Mercosur, tomo 1, 1ª ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1.996, pp. 81-82.

⁶⁷ En el marco del PICE fueron suscritos los siguientes protocolos: núm. 1: Bienes de capital; núm. 2: Trigo; núm. 3: Complementación de abastecimiento alimentario; núm. 4: Expansión del comercio; núm. 5: Empresas binacionales; núm. 6: Asuntos financieros; núm. 7: Fondo de inversiones; núm. 8: Energía; núm. 9: Biotecnología; núm. 10: Estudios económicos; núm. 11: Información inmediata y asistencia recíproca en casos de acciones nucleares y emergencias radiológicas; núm. 12: Cooperación aeronáutica; núm. 13: Siderurgia; núm. 14: Transporte terrestre; núm. 15: Transporte marítimo; núm. 16: Comunicaciones; núm. 17: Cooperación nuclear; núm. 18: Cultural; núm. 19: Administración pública; núm. 20: Moneda; núm. 21: Industria automotriz; núm. 22: Industria de la alimentación; núm. 23: Regional fronterizo; y núm. 4: Planeamiento económico y social.

⁶⁸ GONZÁLEZ-OLDEKOP, F., La integración y sus instituciones: los casos de la Comunidad Europea y el Mercosur, *op. cit.*, pp. 169-170. La autora en referencia a los mismos mantiene que “no estaban regidos por plazos ni metas de liberación y se basaron en mecanismos de desgravación arancelaria incorporando cláusulas de desgravación arancelaria incorporando como cláusula de salvaguardia. El resultado fue la

un repentino cambio en las condiciones macroeconómicas de la subregión, el programa de integración fue perdiendo protagonismo en las prioridades de los Estados, a lo que se le sumaron las trabas burocráticas para operar, lo que originó su estancamiento.

1.3.4. EL ACTA DE ALVORADA

El 6 de abril de 1.988, en ocasión de una reunión de los presidentes de Argentina y Brasil, se firmó el Acta de Alvorada o Decisión Tripartita núm. 1, donde a solicitud de su par uruguayo, se preveía la asociación gradual de Uruguay a los acuerdos binacionales y marcaba de esta manera el comienzo de la integración entre los tres estados. A tal objeto, y reafirmando los principios adoptados de gradualismo, flexibilidad y equilibrio, se optó por comenzar el proceso de convergencia por intermedio de la puesta en marcha de un solo protocolo, siendo el seleccionado como más adecuado el de transporte.

Sin embargo, no debe afirmarse erróneamente que el Acta de Alvorada significase el inicio de un interés firme de la República Oriental del Uruguay de integrarse a sus países vecinos, sino que la misma ya había comenzado tempranamente con la firma de sendos convenios con Argentina y Brasil. Es así, que con fecha 20 de agosto de 1.974, la Argentina y el Uruguay habían firmado el CAUCE; y, por su parte, con Brasil se había firmado el 12 de junio de 1.975 el PEC. Ambos, instrumentos muy básicos de cooperación comercial, pero que sin lugar a dudas convergerían en un proceso de integración más complejo en el futuro.

1.3.5. EL TRATADO DE INTEGRACIÓN, COOPERACIÓN Y DESARROLLO

Eventualmente el PICE presentó las mismas falencias que habían sufrido sus predecesores, ya que los protocolos no tenían objetivos detallados ni fechas precisas de implementación; todo lo cual comenzó a generar un ambiente de decepción. En este sentido, si bien en la Argentina existía la percepción de que el PICE importaba una

expansión del comercio, la diversificación y el aumento del comercio intraindustrial (57%). Los protocolos sectoriales fueron la parte más importante de este período 1986-1990 y correspondían a las ideas económicas de los gobiernos de los Estados parte en ese momento.”

notable mejora en relación al ALADI, y que el comercio con el Brasil había crecido, había llegado a su techo de implementación, ya que se solo se había limitado a algunos sectores de producción de bienes de capital y alimentos. Asimismo, los sectores productivos nacionales relevantes como la siderurgia, el sector celulósico papelerero, algunas ramas de alimentación, la industria petroquímica y el sector automotriz solo participaban marginal o simbólicamente del efecto de integración.⁶⁹

El otro detonante de la firma del nuevo tratado de integración fue el sombrío panorama macroeconómico que se presentaba y la pérdida de credibilidad e iniciativa, agravada aún más por el cercano recambio presidencial en Brasil y Argentina. A consecuencia de lo expuesto, los mandatarios Raúl Alfonsín y José Sarney, decidieron firmar un Tratado, donde expusieran una vez más la firme intención de continuar hacia la integración de ambos países. El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD) se firmó el 29 de noviembre de 1.988 y el intercambio de los instrumentos de ratificación con fecha 23 de agosto de 1989.⁷⁰ Algunos autores señalan que la verdadera razón de ser de este Tratado fue la pérdida de dinamismo del PICE.⁷¹

Más allá de establecer un compromiso permanente en torno a la integración entre ambos países⁷², en este novel ciclo, se abandona la idea de una integración prácticamente programática y de muy lenta ejecución, puesto que se construía sector por sector⁷³, y se propone la creación de un espacio económico común⁷⁴ en un plazo de tiempo concreto y estipulado de 10 años, decantándose por la misma metodología de los protocolos

⁶⁹ ROZEMBERG, R. y SVARZMAN, G., El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina, 1ª ed., Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.002. BOUZAS, R. y LUSTIG, N., Liberalización comercial e integración regional: de NAFTA a MERCOSUR, 1ª ed., Buenos Aires: Flacso, 1.992, pp. 167-168.

⁷⁰ El texto del mismo puede ser consultado en Revista Integración Latinoamericana, 142, enero-febrero de 1.989, pp. 76-77.

⁷¹ MARTÍNEZ PUÑAL, A., “El Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Antecedentes y Alcances del Tratado de Asunción”, en PUEYO LOSA, J. y REY CARO, E. (Coords.), Mercosur: Nuevos Ámbitos y Perspectivas en el Desarrollo del Proceso de Integración, 1º ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2.000, pp. 15-74.

⁷² HIRST, M., Avances y desafíos en la formación del Mercosur, 1ª ed., Buenos Aires: Flacso, 1.992.

⁷³ GINESTA, J. El Mercosur y su contexto regional e internacional, *op. cit.*, pp. 57 -58.

⁷⁴ Espacio económico común que, sin ninguna precisión, fue definido por el artículo 1, párrafo segundo del TICD: “Los territorios de los dos países integrarán un espacio económico común, de acuerdo con los procedimientos y los plazos establecidos en el presente Tratado. Más adelante, el artículo 5 procedía a definirlo como “mercado común”: “Concluida la primera etapa, se procederá a la armonización gradual de las demás políticas necesarias para la formación del mercado común.”

sectoriales antes citados, pero con una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas.

A fin de conseguir este espacio económico común, se debía transitar por dos etapas diferenciadas, una primera para elaborar una política comercial del bloque y eliminar obstáculos al libre comercio, y otra en la cual se armonizaría el resto de regímenes para alcanzar un mercado común.

Así, la etapa inicial propugnaba la remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios,⁷⁵ todo lo cual se llevaría a cabo a través de la renegociación de las preferencias oportunamente otorgadas en el período que va del año 1.962 a 1.980, es decir, en el marco de lo firmado en el TM 1980 constitutivo de la ALADI.⁷⁶ En este orden de ideas, durante esta etapa también se llevaría a cabo la armonización de las políticas aduaneras, de comercio interno y externo, agrícolas, industriales, de transportes y comunicaciones, científicas y tecnológicas; y la coordinación de las monetarias, fiscales, cambiarias y de capitales.⁷⁷ Una vez concluidas y alcanzadas las metas de la anterior, comenzaría la segunda, en la cual se armonizaría el resto de las políticas necesarias para la conformación de un mercado común, incluyendo, entre otras, las relativas a recursos humanos, a través de la negociación de acuerdos específicos que serían aprobados por el Poder Legislativo de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil (artículo 5). Los principios que debían regir la implementación de las políticas y mecanismos del TICE son idénticos a los del PICE, es decir, gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría.

⁷⁵ JARDEL, S. y BARRAZA, A., Mercosur- Aspectos Jurídicos y Económicos, *op. cit.* pp. 38. Los autores simplifican diciendo que lo que se buscaba lograr en la primera etapa era una zona de libre comercio.

⁷⁶ GARRÉ COPELLO, B., El Tratado de Asunción y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): los megabloques económicos y América Austral, *op. cit.* pp. 38.

⁷⁷ TICD, artículo 3: “La remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en los territorios de los dos Estados Partes serán alcanzados, gradualmente, en un plazo máximo de diez años, a través de la negociación de protocolos adicionales al Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación de las Preferencias Otorgadas en el Período 1962-1980. (Acuerdo N° 1). Los protocolos adicionales, a través de la convergencia de los niveles tarifarios vigentes en ese momento, consolidarán progresivamente los niveles tarifarios comunes de la Nomenclatura Aduanera de ALADI.” Por su parte, el art. 4 agrega que: “La armonización de políticas aduaneras, de comercio interno y externo, agrícola, industrial, de transportes y comunicaciones, científica y tecnológica y otras que los Estados Partes acordaren, así como la coordinación de las políticas en materia monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales, serán realizadas, gradualmente, a través de Acuerdos específicos que, en los casos correspondientes, deberán ser aprobados por el Poder Legislativo de la República Argentina y el Poder Legislativo de la República Federativa del Brasil.”

En la faz institucional se constituyó una Comisión de Ejecución del Tratado de Integración, la que enviaría los proyectos de acuerdos logrados a una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración, la cual era titular de una competencia consultiva; y eventualmente se convertiría en el germen del Parlamento del Mercosur.

Una vez más, el PICE fue también víctima de un cierto inmovilismo y su principal inconveniente radicó en que los protocolos no tenían ni objetivos ni mecanismos de implementación detallados, lo que sumado a la inestabilidad económica, alta inflación y constante recambio de políticos, creó un ambiente contrario a la integración.⁷⁸ A pesar de ello, dejaría sentadas las bases para que, luego del recambio presidencial de ambos países, se decidiera adelantar la fecha prevista para la formación del mercado común, afrontando la integración con otra argumentación, motivo por el cual, a pesar de que el TICE podría decirse que constituyó un mero “acto simbólico”, no por ello se debe concluir que no tuviera importancia pragmática alguna en el proceso de integración.

1.3.6. EL ACTA DE BUENOS AIRES

El nuevo escenario internacional representado por la consolidación de grandes bloques económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional de las economías de sus respectivos países, condujeron a los mandatarios electos de Argentina y Brasil, Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello, a continuar con la integración de las dos economías más grandes de Sudamérica. No obstante ello, con motivo de dar un cambio en la metodología del proceso y adelantar los plazos para conseguirla, el 6 de julio de 1.990 ambos mandatarios firmaron el Acta de Buenos Aires.⁷⁹

⁷⁸ BOUZAS, R., “Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos/Mercosur: una ordenación preliminar, Liberalización comercial e integración regional”, en BOUZAS, R. y LUSTIG, N., Liberalización comercial e integración regional: de NAFTA a MERCOSUR, *op. cit.*, pp. 16. Por su parte, GARRÉ COPELLO, B El Tratado de Asunción y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): los megabloques económicos y América Austral, *op. cit.*, p. 73, opina que “el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 29 de noviembre de 1988 tuvo un carácter genérico y programático, pero careció de precisión operativa y metodológica para concretar su objetivo central de crear como primera etapa, según se expresa con vaguedad, ‘un espacio común’. Tuvo más un carácter de un documento de política económica que el de un convenio de disposiciones vinculatorias específicas.”

⁷⁹ El texto del Acta de Buenos Aires puede ser consultado en Acta de Buenos Aires, Revista Integración Latinoamericana, (159), 67–69, 1990. En la misma ocasión fueron firmadas el Acta de Instalación de la Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración, la Declaración sobre el Puente de Santo Tomé – Sao Borja, el Protocolo Adicional al Acuerdo para la Construcción de un Puente sobre el Río Uruguay, el Acuerdo Administrativo sobre el Convenio de Seguridad Social entre la República Argentina y el

A diferencia del TICD, donde se declaraba como objetivo la creación de un “abstracto” espacio común económico, desde el primer momento el Acta de Buenos Aires⁸⁰ dejó en claro que su propósito era “*establecer un MERCADO COMÚN entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, el que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1.994*” (artículo 1). Tal y como se puede observar, no solo se definía con precisión el tipo de integración que se buscaba, sino que además se reducían los plazos que proponía el TICE y se planteaba su consecución en el plazo de 4 años, lo cual con seguridad consistía en un objetivo alejado de la realidad, toda vez que la Comunidad Económica Europea, a modo de ejemplo, demoró 30 años en conseguir idéntico resultado.

Como respuesta a la sucesión de instrumentos de cooperación e integración que se habían firmado entre ambos Estados, el Acta de Buenos Aires reafirma y hace propios los principios adoptados a partir de la Declaración de Iguazú. Sin embargo y a diferencia de sus antecesores, y sobre todo como testimonio de la importancia que se le otorgó al pacto, el artículo 2 del mismo dispone que “*ambos Gobiernos tomarán todas las medidas necesarias con el fin de cumplir con el objetivo y el plazo arriba mencionados*”.

Por otra parte, es muy importante destacar que uno de los inconvenientes que se plantearon los equipos técnicos fue la posibilidad de que las concesiones que se hicieran recíprocamente corriesen el peligro de extenderse a otros países en virtud del principio de la nación más favorecida del artículo 1 del GATT. Atento a ello se decidieron plantear todas las negociaciones entre la Argentina y el Brasil dentro del marco de la ALADI, en calidad de países en desarrollo Partes de este acuerdo subregional, como se menciona

Gobierno de la República Federativa del Brasil, y el Tratado para el Establecimiento de Empresas Binacionales Argentino – Brasileñas.

⁸⁰ GARRÉ COPELLO, B., El Tratado de Asunción y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): los megabloques económicos y América Austral, *op. cit.* p. 80.

después, para tratar de evitar la aplicación de la citada cláusula del GATT,⁸¹ así como que los acuerdos celebrados pudieran merecer objeciones por parte del mismo.⁸²

Los nuevos recursos para alcanzar el mercado común se hallaban expuestos en los dos Anexos y fundamentalmente hacían hincapié en la coordinación de las políticas macroeconómicas y en las rebajas arancelarias, lineales y automáticas, en lugar de la modalidad selectiva y gradual que había adoptado el TICD. En este sentido, tal y como se ha señalado, a diferencia de los proyectos anteriores, en esta oportunidad los protocolos pasaron a ser utilizados como instrumentos para acelerar el proceso, y no como herramientas de dilación, ya que el mecanismo principal para alcanzar la integración fueron las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas.⁸³

Desde la faz institucional, a la Comisión de Ejecución del TICD, se sumó al Grupo de Trabajo Binacional para la Conformación del Mercado Común, llamado Grupo Mercado Común, el cual sería el encargado de elaborar y proponer todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a los objetivos y plazos adoptados para la constitución del mercado común.

1.3.7. EL ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA NÚM. 14

De acuerdo con lo observado en el párrafo anterior y con el pleno convencimiento de que la cláusula de la nación más favorecida había perjudicado gravemente a la ALALC, en aras a sortear su aplicación y ajustarse al mismo tiempo a las normas del GATT, los gobiernos de Argentina y Brasil acordaron acogerse al sistema de la ALADI y por ende suscribir un acuerdo de complementación económica entre ambos. La opción por este tipo de instrumento no fue bajo ningún concepto circunstancial, sino que la sola

⁸¹ En este sentido, y tal y como se tratará posteriormente, adelantamos que el Mercosur se notificó de acuerdo a la coloquialmente denominada “Cláusula de Habilitación” y oficialmente “Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, la cual permite a los países en vías de desarrollo exencionar la aplicación del principio de la nación más favorecida.

⁸² URIONDO DE MARTOLI, A., Integración regional: derecho procesal internacional. Mercosur, 1ª ed., Córdoba: Advocatus, 1.996. pp. 20-21.

⁸³ GONZÁLEZ-OLDEKOP, F., La integración y sus instituciones: los casos de la Comunidad Europea y el Mercosur, *op.cit.* pp. 170-171.

aplicación de la citada cláusula podría haber frustrado el establecimiento del mercado común que se proponía.⁸⁴

El Acuerdo de Complementación Económica Núm. 14 (ACE 14) fue suscripto el 18 de diciembre de 1.990 y su texto constaba de 14 capítulos, 31 artículos y 9 anexos, donde se sistematizaban todos los acuerdos bilaterales existentes incluidos los protocolos.⁸⁵ En este orden, el artículo 31, dejaba sin efecto a *“Los Acuerdos de alcance parcial de Renegociación de las preferencias otorgadas en el período 1.962/1.980” (AAP.R/1) y de Complementación Económica N° 7 sobre Bienes de Capital y N° 12 sobre Bienes Alimenticios Industrializados y sus respectivos Protocolos Adicionales y/o Modificatorios registrados en la ALADI”*.

En su preámbulo, acorde a su carácter de sucesor del Acta de Buenos Aires, exponía que su principal objetivo era el establecimiento de un mercado común antes del 31 de diciembre de 1.994; asimismo recordaba que *“el Acuerdo de alcance parcial de Renegociación de las preferencias otorgadas en el período 1.962/1.980 tenía por objeto incorporar al nuevo esquema de integración establecido por el Tratado de Montevideo 1.980, los resultados de la renegociación del denominado “patrimonio histórico” de la*

⁸⁴ De acuerdo con el artículo 9 del TM 1.980, los mismos se regían por las siguientes reglas: “Los acuerdos de alcance parcial se regirán por las siguientes normas generales: a) Deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros; b) Deberán contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros; c) Podrán contener cláusulas que propicien la convergencia con otros países latinoamericanos, de conformidad con los mecanismos establecidos en el presente Tratado; d) Contendrán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países reconocidas por el presente Tratado, cuyas formas de aplicación se determinarán en cada acuerdo, así como procedimientos de negociación para su revisión periódica a solicitud de cualquier país miembro que se considere perjudicado; e) La desgravación podrá efectuarse para los mismos productos o subpartidas arancelarias y sobre la base de una rebaja porcentual respecto de los gravámenes aplicados a la importación originaria de los países no participantes; f) Deberán tener un plazo mínimo de un año de duración; y g) Podrán contener, entre otras, normas específicas en materia de origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias, retiro de concesiones, renegociación de concesiones, denuncia, coordinación y armonización de políticas. En el caso de que tales normas específicas no se hubieran adoptado, se tendrán en cuenta las disposiciones que establezcan los países miembros en las respectivas materias, con alcance general.”

⁸⁵ Anexos I y II y un Apéndice sobre el sector pesquero: Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación de las preferencias otorgadas en el período 1.962/1.980, con sus Protocolos Adicionales y/o Modificatorios; Anexo III: Lista de Excepciones de la República Argentina; Anexo IV: Lista de Excepciones de la República Federativa del Brasil; Anexo V: Régimen de Origen; Anexo VI: Protocolo núm. 1: Bienes de Capital, del Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina Brasil, instrumentado en el Acuerdo de Complementación Económica núm. 7; Anexo VII: Protocolo núm. 22: Industria de la Alimentación, del Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina Brasil, instrumentado en el Acuerdo de Complementación Económica núm. 12; Anexo VIII: Protocolo núm. 21. Industria Automotriz, del Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina Brasil; y Anexo IX: Anexo núm. 1 del Protocolo 17: Cooperación Nuclear, del Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina Brasil.

ALALC, prevista en la Resolución 1 del Consejo de Ministros, objetivo que ha sido alcanzado en todos sus términos conforme a la referida Resolución.”⁸⁶

A nivel institucional, acorde a lo dispuesto por el artículo 23 del mismo, la administración del acuerdo estaría a cargo del Grupo Mercado Común, otorgándole de esta manera continuidad al órgano creado por el Acta de Buenos Aires.⁸⁷ Tal y como dispusiera, de manera innovadora, el instrumento citado, a fin de alcanzar los objetivos trazados se estableció un mecanismo de rebajas lineales y automáticas para intentar privilegiar la expansión económica, dejando en un segundo plano la estrategia anterior, que promovía una integración intrasectorial sobre bases simétricas y equilibradas.⁸⁸

1.4. EL TRATADO DE ASUNCIÓN

El Tratado para la Constitución de un Mercado Común (TAS) fue rubricado el 26 de marzo de 1.991, en la ciudad de Asunción, por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. En una primera aproximación, resulta interesante notar que este instrumento jurídico no establece ningún mercado común, sino que solo indica cual es la finalidad de la firma del texto y deja sentado cuál será su contenido.⁸⁹ De acuerdo con su artículo 19 entraría

⁸⁶ Así lo disponía, de acuerdo a lo que puede observarse en el párrafo 3º del Preámbulo “Que los compromisos asumidos entre ambos países en los diferentes acuerdos concertados y el objetivo de establecer al 31 de diciembre de 1994 un Mercado Común, constituyen la base para la celebración del presente Acuerdo de Complementación Económica, conforme con el Tratado de Montevideo 1980”. En concordancia con ello, el artículo 1º dispone que “el presente Acuerdo tiene por objeto, entre otros: a) facilitar la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común entre ambos países signatarios. b) promover la complementación económica, en especial la industrial y tecnológica, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes; y c) estimular las inversiones encaminadas a un intensivo aprovechamiento de los mercados y de la capacidad competitiva de ambos países en las corrientes de intercambio regional y mundial.”

⁸⁷ ACE núm. 14, artículo 23: “La Administración del presente Acuerdo estará a cargo del Grupo Binacional para el establecimiento del Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, denominado GRUPO MERCADO COMUN, creado por disposición de los Señores Presidentes de conformidad con los términos del Acta de Buenos Aires suscrita el 6 de julio de 1.990.”

⁸⁸ HIRST, M., *Avances y desafíos en la formación del Mercosur*, op. cit., pp. 45.

⁸⁹ GROS ESPIELL, H., “Naturaleza jurídica del Tratado de Asunción y de sus Protocolos.”, en CHIARELLI, C. (ed), *El derecho de la integración del Mercosur*, 1ª ed., 1.999, Montevideo: Universidad de Montevideo, pp. 43-44. El autor uruguayo entiende que el Tratado de Asunción “es un tratado internacional, cuyo objeto es la creación de un mercado común”. De esta forma “es un tratado que establece el camino, el procedimiento, la forma y el contenido del proceso para llegar al objetivo de

en vigor 30 días después del depósito del tercer instrumento de ratificación, lo que ocurrió el 29 de noviembre de 1.991.⁹⁰

Por otra parte, se debe precisar que posteriormente se produciría una ampliación de los Estados Parte del Mercosur, con el ingreso al bloque de la República Bolivariana de Venezuela, por medio del Protocolo de Adhesión firmado el 4 de julio de 2.006⁹¹, que entró en vigor el 11 de agosto de 2.012⁹², quedando en la actualidad pendiente la

constituir el mercado común. No lo crea. Determina como se ha de llegar, necesaria e indudablemente, a él.”

⁹⁰ En la República Argentina fue ratificado mediante Ley núm. 23.981 de 15 de agosto de 1.991, publicada en el Boletín Oficial de 12 de septiembre de 1.991, y depósito del instrumento de ratificación con fecha 30 de octubre de 1.991; en la República Federativa del Brasil por medio de Decreto Legislativo núm. 197 de 25 de septiembre de 1.991, Diario Oficial de la Unión de 26 de septiembre de 1.991 y Decreto núm. 35 de 21 de noviembre de 1.991, Diario Oficial de la Unión de 22 de noviembre de 1.991 y depósito del instrumento de ratificación con fecha 30 de octubre de 1.991. La República del Paraguay lo ratificó mediante Ley núm. 9/91 de 30 de mayo de 1.991, Gaceta Oficial de 15 de julio de 1.991 y depósito del instrumento de ratificación el 6 de agosto de 1.991. Por último, la República Oriental del Uruguay ratificó el Tratado por intermedio de la Ley núm. 16.196 de 22 de julio de 1.991, publicada en el Diario Oficial de 27 de septiembre de 1.991, y depósito del instrumento de ratificación el con fecha 6 de agosto de 1.991.

⁹¹ El Protocolo de Adhesión fue ratificado por Argentina el 14 de febrero de 2.007; Brasil el 4 de marzo de 2.010; Paraguay el 14 de enero de 2.014; Uruguay el 30 de agosto de 2.007; y Venezuela el 13 de julio de 2.012.

⁹² Sin ningún género de dudas, la incorporación de Venezuela al Mercosur, con todos sus claroscuros, es uno de los hitos más importantes y significativos en la historia del Mercosur. El porqué de tal afirmación resulta muy sencillo: es la primera vez, desde la creación del bloque en el año 1.991, que un estado solicita su ingreso como miembro pleno del mismo. Es así, que corresponde detallar que la República Bolivariana de Venezuela fue desde el año 2.004 un estado asociado al Mercosur, solicitando su adhesión como Estado parte, en el año 2.005. A tal efecto, en el 2.006 abandonó la Comunidad Andina, bloque integracionista del que formaba parte desde el año 1.973; y el 4 de julio de 2.006 suscribió el Protocolo de Adhesión. El citado Protocolo fue ratificado por todos los miembros del Mercosur, menos por Paraguay, toda vez que la mayoría opositora al gobierno, del entonces Presidente Fernando Lugo, consideraba que en Venezuela no existía una democracia plena. El 21 de junio de 2.012, se dio inicio al juicio político a Fernando Lugo, siendo acusado, de acuerdo al libelo acusatorio, incorporado al Anexo, artículo 1º inciso c) Resolución H Cámara de Diputados núm. 1431/2.012, de haber incurrido en mal desempeño de sus funciones en razón de haber ejercido el cargo que ostenta de una manera impropia, negligente e irresponsable, trayendo el caos y la inestabilidad política a toda la República. Con un tratamiento, prácticamente *exprés* en el Congreso paraguayo, fue finalmente destituido el 22 de junio de 2.012. Durante la misma jornada, el Mercosur procedió a suspender a la República del Paraguay como miembro pleno del mismo por considerar que las características en las que se desarrollaron el juicio político representaba un golpe de estado y atentaba contra los principios democráticos indispensables para ser miembro del bloque (tal como lo señala el Protocolo de Ushuaia). Al quedar suspendido el Paraguay, ya no existía impedimento para la incorporación de Venezuela al Mercosur, puesto que el Congreso de ese país era el único Estado Parte que no había aprobado el ingreso de este Estado. Finalmente, el 29 de junio de 2.012, en la XLIII Cumbre Presidencial de Mercosur en Mendoza, concluyó el proceso de ingreso de Venezuela como Estado Parte y el 31 de julio de ese mismo año, en la Cumbre de Brasilia se realizó la incorporación formal y definitiva de Venezuela al Mercosur. No obstante, la institucionalidad de hecho que se aplicó, del exceso de presidencialismo y de las sanciones a Paraguay no enunciadas en el Protocolo de Ushuaia, el TAS es muy claro al referirse en su artículo 20 al ingreso de nuevos miembros en los cuales la aprobación de las *solicitudes* “*será objeto de decisión unánime de los Estados Partes*”. La entrada en vigor del Protocolo de Adhesión se produjo el 12 de agosto de 2.013, tomando como fecha de referencia la de la ratificación de Venezuela, que se realizó el 13 de julio de 2.012. La ratificación

ratificación el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia suscrito el 17 de julio de 2.015.

Como un aspecto relevante de continuidad del proceso, y con la clara intención de eludir los inconvenientes reseñados en los párrafos anteriores, el Tratado de Asunción fue protocolarizado en la ALADI por medio de un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica, concretamente el número 18 (AAP. CE Núm. 18).⁹³

1.4.1. SISTEMATIZACIÓN

El TAS se encuentra organizado en una parte principal dividida en capítulos y 5 anexos. Su estructura principal está conformada por un Preámbulo y seis capítulos, a saber: I. Propósitos, principios e instrumentos; II. Estructura Orgánica; III. Vigencia; IV. Adhesión; V. Denuncia y VI. Disposiciones Especiales.

Por su parte, sus anexos, los cuales han sido desarrollados, implementados y en algunas oportunidades modificados y sustituidos por legislación posterior, son: I. Programa de Liberación Comercial; II. Régimen General de Origen, III. Solución de Controversias; IV. Cláusulas de Salvaguardia y V. Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común.

1.4.2. NATURALEZA JURÍDICA

Una primera aproximación permite conceptualizar su existencia, dentro del campo de la normatividad, como un tratado de Derecho internacional, en los términos del artículo 2.1.a de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (CVSDT).⁹⁴ La

paraguaya se realizó el 14 de enero de 2.014, una vez que se levantó su suspensión. Prueba final de la irregularidad del ingreso de Venezuela al Mercosur ha sido la necesidad de que el Estado Plurinacional de Bolivia firmara un segundo instrumento de adhesión al bloque, con la República del Paraguay ya no suspendida, toda vez que todos los Estados Parte deben aprobar el ingreso del nuevo miembro. De esta manera, el primero fue firmado el 7 de diciembre de 2.012 (Decisión 687/12, de 6 de diciembre, de Proceso de adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur), y el segundo de fecha 16 de julio de 2.015.

⁹³ Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica Núm. 18 (en adelante AAP. CE. 18) fue suscrito y depositado con fecha 29 de noviembre de 1.991.

⁹⁴ De acuerdo con el artículo 2.1.a de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1.969, “se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”

doctrina, en una observación más profunda, generalmente establece que el TAS responde a las características propias de un tratado o acuerdo marco, en el sentido que establece principios y reglas básicas que necesitan ser implementadas en aras a su ulterior aplicación. En este sentido, el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) define a los acuerdos marco como *“los instrumentos constitutivos de los esquemas de integración que, en lugar de establecer detalladamente las reglas comunes y los compromisos asumidos por las Partes, simplemente crean una estructura institucional para la provisión de aquellas normas. Ésta es una modalidad afín a los sistemas supranacionales, que en el campo de la integración se encarnan en esquemas ambiciosos, a partir de las uniones aduaneras.”*⁹⁵

Por su parte, una visión constitucionalista destaca que “los tratados pueden concebirse como planetas dentro del sistema solar Ley Fundamental; hay tratados con la virtualidad necesaria para que en su torno giren, a modo de satélites, otros acuerdos”. Asimismo, puede destacarse que el objetivo de estos tratados marcos es establecer las bases y principios de actuación de las partes que habrán de concretarse posteriormente en un elenco de acuerdos.⁹⁶

Si bien la gran mayoría de autores considera al TAS como un acuerdo marco, parte de la doctrina le niega tal carácter, considerando que excede ampliamente tal conceptualización. Aunque en el fondo es una discusión un tanto estéril y carente de pragmatismo, prueba de ello resulta que, sin ir más lejos, nadie discute el carácter de marco o no de un texto constitucional, por ende, somos de la opinión de que no responde íntegramente a ninguna de las dos corrientes.⁹⁷

⁹⁵ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Instrumentos básicos de la integración, Glosario, disponible en: http://www.iadb.org/intal/detalle_articulo.asp?idioma=esp&aid=783&cid=391, [Fecha de consulta: 26 de junio de 2.017].

⁹⁶ REMIRO BRÓTONS, A., “De los tratados a los acuerdos no normativos”, en Estudios de derecho constitucional y ciencia política: Homenaje al Profesor Rodrigo Fernández-Carvajal. Murcia: Universidad de Murcia, 1.997, pp. 637-644.

⁹⁷ DALLA VÍA, A., Mercosur. Su compatibilidad con otros tratados de integración latinoamericana, *op. cit.*, pp. 96-97. “Este Tratado es considerado un Acuerdo Marco, pues sólo contiene un conjunto de directivas generales, las que deben ser posteriormente desarrolladas y concretadas por convenios especiales. El Tratado de Asunción va más allá de esa figura, ya que cumple con la función simultánea de definir un marco general de relaciones, y de instrumentar para un determinado lapso alguna de estas relaciones en los Anexos. Destacándose por sus características e innovaciones el Anexo I.” GROS ESPIELL, H., “Contenido del Tratado de Asunción (situación final y proceso)”, en Mercosur, claroscuro de una integración. Ciclo de Conferencias realizado en las Facultad de Ciencias Económicas y Administración, 1º ed., Montevideo: Fin de Siglo, 1.991, pp. 37-38, defiende que “es fundamental no sólo para comprenderlo sino para tener en cuenta las críticas que se han hecho y la forma de superarlas, que el

En efecto, de la lectura detenida del TAS, parecería que en primera instancia se podría refutar su clasificación como tratado marco. Sin embargo, lo esencial en este punto, no es encuadrarlo dentro de la categoría de “unión aduanera” o “zona de libre comercio” o argumentar sus “ambiciones futuras” de constituirse en un “mercado común”, sino que lo fundamental es entender que un tratado marco, siguiendo lo establecido por el INTAL, se aproxima más a un compromiso adquirido más bien programático, y no a un derecho operativo *o self executing*.

No obstante lo anterior, el cotejo de los anexos, citados oportunamente en la sistematización de este instrumento convencional, permiten inferir que el TAS se constituye en operativo y con ello se aleja de ser un “acuerdo marco”.⁹⁸ En este orden

tratado en sí mismo es un tratado destinado a regir prácticamente en todas sus disposiciones, durante el período de transición, desde la entrada en vigencia hasta el 31 de diciembre de 1.994. En cierta forma – aunque la palabra no es exactamente la apropiada – es un tratado provisorio que puede ser complementado con uno u otro tratado o por sucesivos protocolos.” MARTINEZ PUÑAL, A., La Solución de controversias en el mercado común del sur (MERCOSUR): estudio de sus mecanismos, 1ª ed., Santiago de Compostela: Tórculo, 2.002. Entiende que “la arquitectura del T.A. y de sus Anexos muestra claramente una combinación de normas propias de un tratado marco con otras de carácter operativo. Hay por tanto normas que fijan objetivos y principios que con vocación de permanencia encuadran y guían la actividad de las Partes hacia y en el MERCOSUR. Hay otras disposiciones que crean órganos mediante cuya actividad las Partes podrán ir modelando el proceso de integración.” VENTURA, D., Las Asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea: los desafíos de una asociación interregional, 1ª ed., Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2.005. pp. 60-70. Señala las dos corrientes de pensamiento principales en torno a la naturaleza jurídica del Tratado de Asunción, la que lo ubica en la categoría de tratado constitución y la de acuerdo marco. En su exhaustivo análisis, no está de acuerdo con su categorización como acuerdo marco o paraguas, ya que, para la autora, las cláusulas programáticas hacen que exceda ésta última clasificación. PÉREZ OTERMÍN, J., El Mercado común del sur desde Asunción a Ouro Preto: aspectos jurídico-institucionales, 2ª ed., Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2.000, pp. 15-17. El autor declara que “parece que este aspecto no hace a la esencia del acuerdo marco”. Asimismo, continúa afirmando que “tomando como ejemplo la propia definición del término, un marco de un cuadro puede ser sumamente detallado, preciso, hasta si se quiere rebuscadamente elaborado, o muy simple, liso, y no por ello deja de ser un marco. A la inversa, pensamos que puede haber tratados internacionales muy generales e imprecisos y no por ello merezcan la calificación de acuerdos marcos”. Finalmente reafirma que “del análisis que antecede surge entonces, a nuestro juicio, que calificar de acuerdo-marco al Tratado de Asunción, no parece acorde con su contenido, o por lo menos con la totalidad de su contenido, considerando dentro de él, no sólo el texto principal, sino también los Anexos”.

⁹⁸ Así, el I Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, de 28 de abril de 1.999, constituido para la controversia sobre comunicados núm. 37, del 17 de diciembre de 1.997, y núm. 7, del 20 de febrero del.998 del departamento de operaciones de comercio exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco; en su considerando núm. 64 afirma que: “Los conceptos expuestos se aplican sin violencia al TA y demás normas que configuran el sistema de integración del MERCOSUR. La arquitectura del TA y de sus Anexos muestra claramente una combinación de normas propias de un tratado marco con otras de carácter operativo. Como señala ABREU, Sergio. *El Mercosur y la integración*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. pp. 47, el TA va más allá de un tratado marco, constituyendo un esquema normativo que fluctúa entre un “derecho directivo” con bases jurídicas generales y “un derecho operativo” constituido por compromisos concretos. Hay por tanto normas que fijan objetivos y principios que con vocación de permanencia encuadran y guían la actividad de las Partes hacia y en el MERCOSUR. Hay otras disposiciones que crean órganos mediante cuya actividad las Partes podrán ir modelando el proceso de integración. Finalmente hay otras disposiciones que son por sí mismas ejecutables, imponiendo obligaciones concretas a las Partes, sin necesidad de nuevos actos jurídicos por los Estados. Estas, principalmente contenidas en

de ideas, no se debe perder de vista que ya su Anexo I detalla las características, determina los plazos y los porcentajes de desgravación del Programa de Liberación Económica; por su parte el Anexo II deja ya establecido el sistema general de origen para comenzar a operar; y, por último, el Anexo III deja ordenado el sistema de solución de controversias a implementarse inmediatamente.

Por todo lo anterior, debemos inferir que el TAS, si bien no es un tratado exhaustivamente detallado, tampoco encuentra encaje completo dentro de los cánones del denominado acuerdo marco.

1.4.3. CARACTERÍSTICAS

Las principales características del TAS son:

- Subregional: se encuentra enmarcado dentro del acuerdo más amplio de la ALADI, vinculando a 4 de los Estados firmantes del anterior en su origen (y hoy en día a 5) y con identidad de intereses sobre un ámbito geográfico determinado.
- Abierto de forma restringida: pueden participar en él el resto de los miembros de la ALADI, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 20 del TAS.⁹⁹ Por lo que no tiene vocación universal, ya que sólo está abierto a un número determinado de Estados
- Multilateral: en contraposición a los bilaterales, está celebrado por varios sujetos de derecho internacional.
- De vigencia indefinida, como resulta del artículo 19, primera parte del TAS.¹⁰⁰ A pesar de ello, doctrina relevante señala el carácter provisorio del TAS, invocando los

los Anexos, juegan el papel de instrumentos dinamizadores del proyecto integracionista, el impulso operativo que sin necesidad de ningún acto adicional de las Partes da de entrada un gran salto adelante.”

⁹⁹ TAS, artículo 20: “El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado. No obstante, podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extrarregional. La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Parte.”

¹⁰⁰ El artículo 19 primera parte del TAS claramente dispone que “El presente Tratado tendrá duración indefinida y entrará en vigor treinta días después de la fecha de depósito del tercer instrumento de ratificación.”

artículos 3 y 18 del citado texto legal¹⁰¹, pero de la lectura de los artículos nombrados sólo resulta eventual o transitorio el programa que presenta a fin de arribar al objetivo de establecer definitivamente, y no temporalmente, un mercado común. Asimismo, esta intención es reafirmada por el Preámbulo del mismo, cuando en su parte final indica que “*REAFIRMANDO su voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos, con la finalidad de alcanzar los objetivos arriba mencionado.*”¹⁰²

En esta posición se ubica el Tribunal Arbitral en el Laudo núm. 1, oportunidad en que el citado Tribunal, en el considerando 73 del mismo, declara que “*El sistema del TA subsiste aunque haya tenido modificaciones. El mismo TA prevé el cambio de sus instituciones (art. 18), tiene una duración indefinida (art. 19) y establece procedimientos de denuncia (art. 21 y 22), todo ello evidencia de continuidad.*”¹⁰³ Posteriormente, el carácter de indefinido, sería reafirmado por el Protocolo de Ouro Preto, en su artículo 48, al normar que “*El presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción, tendrá duración indefinida.*”

- Solemne: ya que su perfeccionamiento exige un acto de ratificación, de acuerdo al ya citado artículo 19 del TAS.

¹⁰¹ ABREU BONILLA, S., *Mercosur e integración*, 1ª ed., Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria, 1.991, pp. 47-48. En referencia a su carácter provisorio destaca que “el Tratado de Asunción no debe considerarse como un tratado final constitutivo del Mercosur, sino como el instrumento de carácter internacional destinado a hacer posible su concreción.” MAGARIÑOS, G., *Uruguay en el Mercosur*, 1ª ed., Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1.991. pp. 53-54. El autor considera que “no resulta adecuado, por lo tanto, el texto del artículo 19, según el cual el Tratado tendrá duración indefinida”; y más adelante agrega que “en el Tratado de Asunción lo definitivo no es el propio instrumento, en esencia provisional, sino la decisión política de establecer un mercado común de duración indefinido”. PÉREZ GONZÁLEZ, M., “Las organizaciones internacionales en América (II)”, *op. cit.* pp. 721-722. Por su parte, los artículos 3 y 18 respectivamente aclaran que “Durante el periodo de transición, que se extenderá desde la entrada en vigor del presente Tratado hasta el 31 de diciembre de 1994, y a fin de facilitar la constitución del Mercado Común, los Estados Partes adoptan un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia, que constan como Anexos II, III y IV al presente Tratado” y que “Antes del establecimiento del Mercado Común, el 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes convocarán a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones.”

¹⁰² TAS, Preámbulo, párrafo 7º.

¹⁰³ Laudo Núm. 1 del Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, de 28 de abril de 1.999, constituido para la controversia sobre comunicados núm. 37, del 17 de diciembre de 1.997, y núm. 7, del 20 de febrero del 1.998 del departamento de operaciones de comercio exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco.

• Y, finalmente, de integración económica. Existen autores que consideran que el TAS, de acuerdo a su contenido material, es un tratado de integración económica, jurídica y política de naturaleza similar al Tratado de Roma de 1.957,¹⁰⁴ aunque esta afirmación no esté exenta de cierta exageración pues se trata de dos tratados constitutivos de organizaciones de integración de muy diferente naturaleza e intensidad.¹⁰⁵ Haremos hincapié en esta característica a continuación.

1.4.4. OBJETO

De la lectura e interpretación conjunta del preámbulo y de su artículo 1º se desprende que el objeto principal del tratado es la integración económica. Sin embargo y a fin de captar la esencia misma de la proposición, es necesario alcanzar a comprender el poliédrico concepto de integración económica.

El término integración proviene del latín *integratio*, el cual se traduce como acción y efecto de integrar, es decir, unir las distintas partes de un todo.¹⁰⁶ A su vez, el

¹⁰⁴ JARDEL, S. y BARRAZA, A., Mercosur: aspectos jurídicos y económicos, *op. cit.* pp. 48-49. GRANATO, L., Aportes para la protección y defensa del inversor extranjero en el Mercosur, Buenos Aires: Eumed, 2.006, disponible en www.eumed.net/libros/2006b/lg/, [Fecha de Consulta: 25 de julio de 2.011].

¹⁰⁵ Para mayor detalle consultar CIENFUEGOS MATEO, M., “La Unión Europea y el Mercado Común del Sur, dos procesos regionales de integración económica de muy diferente intensidad”, en ESCUDERO, X. y SANTINI, B. (Eds.), Créations rapprochées: rencontres, échanges et écritures Espagne et Amérique Latine, París: Editions Bookelis, 2.013, pp. 163-215.

¹⁰⁶ CONESA, E., “Conceptos fundamentales de la integración económica”, Revista Integración Latinoamericana, año 7, 71, agosto de 1.982, pp. 2-27. El autor resume brevemente la historia del término integración dentro de su faz económica. Así enseña que Wilhelm Röpke fue el primero en utilizarlo en un artículo publicado en 1.939 titulado “Problemas decisivos de la desintegración de la economía mundial”. Posteriormente, en 1.942 publicó un libro denominado “International Economic Disintegration”. En sus estudios, el citado autor sostiene que durante el período que va desde 1.700 a 1.914, las naciones integraron progresivamente sus economías con la economía mundial. Anteriormente, en el período mercantilista, se integraron los mercados nacionales al disminuir los derechos de paso y otras gabelas feudales. Pasada la II Guerra Mundial, los Estados Unidos de América crearon una organización gubernamental llamada “Economic Cooperation Administration”. Su director, Paul Hoffmann, en un discurso pronunciado en 1.949 con motivo de incentivar a los gobiernos europeos a crear una unión económica, pronunció 15 veces el término integración. Ya en 1.954, el economista Jan Tinbergen publica un libro titulado “Integración Económica Internacional”, identificando a la integración económica internacional con el libre comercio mundial de productos tanto industriales como agropecuarios. MACHLUP, F., A History of Thought on Economic Integration. New York: Columbia University Press, 1.977, p. 323. El autor manifiesta que este término, heredero del vocablo latino “*integratio*”, surgió hacia el año 1.600 y, dado su amplio espectro, permitió englobar un gran número de definiciones (recomponer, acoplar, combinar, adherir, etc.). Ignorado inicialmente, se prefirió el concepto de “desintegración” por referencia a la “desintegración económica”, siendo utilizado por primera vez por el economista alemán Wilhelm Röpke en 1.939.

Diccionario de Ciencias Jurídicas enuncia que se trata de una “*composición de un conjunto homogéneo mediante elementos antes separados y más o menos distintos. En lo político, asimilación de minorías nacionales o étnicas. Incorporación a un proceso económico*”. Visto lo anterior, se puede concluir que el concepto de integración es amplio y equívoco, pues la conceptualización del fenómeno integración dependerá de los aspectos que se tomen en cuenta del mismo. Así, se pueden señalar tres visiones, entre las muchas posibles. La primera es la identificada con el aspecto jurídico institucional, es decir de las organizaciones internacionales que se pretenden de integración. La segunda concepción es la política, caracterizada como el “*proceso por el cual actores políticos en diversos y distintos ámbitos nacionales aceptan desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes.*”¹⁰⁷ Por último, la tercera visión es la que parte del concepto de “*comunidad de seguridad.*”¹⁰⁸ Para ésta concepción, la integración representaría “*instituciones y prácticas suficientemente fuertes y difundidas como para asegurar durante “largo” tiempo, expectativas firmes de “cambio pacífico” entre la población.*”¹⁰⁹

En definitiva, se trata de un fenómeno complejo y multidimensional, que posee diferentes vertientes o facetas, según los elementos en los que se incida, pudiendo dar lugar a una integración económica, una social y otra política.¹¹⁰

Tratando de sintetizar, la integración desde la perspectiva de la teoría de la integración económica, hay autores para quienes el proceso representa algo que va más allá de lo estrictamente comercial y que comprende aspectos nacionales y supranacionales¹¹¹;

¹⁰⁷ HAAS, E., “The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957”, en SANGIOVANNI, M.E. (editor), Debates on European Integration: a reader, 1ª ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2.006, pp. 105-116.

¹⁰⁸ DEUTSCH, K., *et al*, Political Community and the North Atlantic Area: international organization in the light of historical experience, 1ª ed., New Jersey: Princeton Press, 1.957, pp. 4-6.

¹⁰⁹ BARBÉ, E., Relaciones Internacionales, 3ª ed., Madrid: Tecnos, 2.007, pp. 220-222.

¹¹⁰ *Vide* en general sobre el tema, NYE, J., “Integración regional comparada: concepto y medición”, Revista de Integración, 5, 1.969, pp. 50-86. OYARZÚN SERRANO, L., “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”, Revista de Ciencia Política, año 28, 2, 2.008, pp. 95-113.

¹¹¹ *Vide* MYRDAL, G., Solidaridad o desintegración: tendencias actuales de las relaciones económicas internacionales en el mundo no soviético, 3ª ed., México: Fondo de Cultura, 1.966. Resulta muy interesante también la obra del mismo autor denominada Teoría económica y regiones subdesarrolladas,

mientras que hay otros, de una visión más sesgada, que lo restringen a la esfera internacional y al ámbito básicamente comercial.¹¹²

Así, se identificó a la misma con el libre comercio y se definieron los mecanismos de la integración como positiva y negativa.¹¹³ Y también básicamente con esta perspectiva, parte de la doctrina indica que es posible definir el concepto de integración desde dos puntos de vista: como un proceso y como un estado de cosas. Considerado como proceso incluye la adopción de medidas para abolir la discriminación económica entre unidades económicas pertenecientes a diversos estados nacionales; entendida como un estado de cosas puede representarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales, con diferentes grados, que van de una zona de libre cambio a una integración económica total, pasando por una unión aduanera, un mercado común y una unión económica, conceptos estos sobre los que volveremos en el Capítulo IV. En fin, el citado economista diferencia a la integración de la cooperación, señalando que esta última solamente involucra acciones encaminadas a disminuir la discriminación, como las preferencias arancelarias.¹¹⁴

Una visión que trasciende claramente lo comercial, considera que la economía no estará plenamente integrada mientras no se abran anchos caminos para todos y mientras la remuneración pagada por los servicios productivos no sea igual, independientemente de diferencias raciales, sociales y culturales.¹¹⁵ En este sentido, también se define la integración económica como la igualación de los precios de los factores, indistintamente

México: Fondo de Cultura Económica, 1.959. KINDLEBERGER, C., Economics Laws and Economic History, Cambridge: Cambridge University Press, 1.989.

¹¹² Vide BALASSA, B., Teoría de la integración económica, LARIS CASILLA, J. (traductor), 1ª ed., México, D. F.: UTEHA, 1.964. TIMBERGEN, J., International economic integration, 2ª ed., Ámsterdam: Elsevier, 1.954.

¹¹³ TIMBERGEN, J., International economic integration, *op. cit.* Mientras los primeros (integración positiva) se concretan en la modificación de instituciones o instrumentos previamente existentes o en la creación de instituciones y políticas comunes de relieve supranacional, con el fin de desarrollar armónicamente el espacio económico creado, los segundos (discriminación negativa) se basan en la eliminación de medidas discriminatorias o restrictivas con el fin de favorecer la creación de un espacio económico común, por medio de la liberalización de las operaciones económicas.

¹¹⁴ BALASSA, B., Teoría de la integración económica, *op. cit.*

¹¹⁵ MYRDAL, G., Solidaridad o desintegración, *op. cit.*

de si ésta es alcanzada mediante el comercio sin movimiento de factores, por movimiento de factores sin comercio o por una combinación de ambas.¹¹⁶

Otros autores reflejan concepciones de integración que se sitúan entre los anteriores. Así, se la puntualiza como la eliminación de la discriminación entre los agentes económicos de los países miembros, acompañada de la creación e implementación de políticas comunes.¹¹⁷ Analizando la CEE, se ha alcanzado a concretar el concepto integración desde una doble óptica, así en principio, en la medida en que *“las naciones renuncian al deseo y la habilidad de conducir sus políticas interna y exterior más importantes de manera independiente respecto a las de otras, buscando tomar decisiones conjuntas o delegar el proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales”*, y por otra parte *“los actores políticos en varios escenarios diferentes son persuadidos de trasladar sus expectativas y actividades políticas a un nuevo centro.”*¹¹⁸

Se podría seguir ampliando el abanico de autores, pero no sería práctico a los fines de la presente investigación, en la que lo realmente interesante es señalar que la integración puede aglutinar más o menos elementos en su definición, pues para unos puede colmarse el mismo con el libre comercio y la abolición de restricciones, mientras otros exigen además abordar factores extras como políticas migratorias, monetarias, financieras, entre otras.¹¹⁹

¹¹⁶ KINDLEBERGER, C., Economía internacional, 6ª ed., Madrid: Aguilar, 1.967.

¹¹⁷ PINDER, J., “Problems of European integration”, en DENTON, G. (Ed.), Economic Integration in Europe, Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1.971, pp.143-170.

¹¹⁸ LINDBERG, L., The political dynamics of European Economic Integration, Standford: University Press Standford, 1.963, pp. 6-7.

¹¹⁹ Así, HOLZMAN, F., International Trade under Communism, 1ª ed., New York: Basic Books, 1.976. El autor entiende que la integración económica es aquella situación en la cual los precios de todos los productos similares y de todos los factores similares de dos países se equilibran. DRYSDALE, P., y GARNAUT, R., “The Pacific: an application of a general theory of economic integration”, en BERGSTEN, F. y NOLAND, M. (Eds.), Pacific Dynamism and International Economic System, Washington: Institute for International Economics, 1.993. Los citados autores ven la integración como algo más extenso que la simple igualación de precios de bienes, servicios o factores de producción, y se interesan por las políticas que la ocasionan y su armonización. SWANN, D., European Economic Integration: the Common Market, European Union and beyond, Cheltenham: Edward Elgar, 1.996. En la página 3, se puede observar que entiende que el proceso de integración económica necesariamente deberá incluir la combinación de economías previamente separadas en un acuerdo de mayor amplitud. GUERRA-BORGES, A., La integración de América Latina y el Caribe. Colección México y América, México D.F.: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1.991, pp. 93-100. Delimita el proceso de integración, conceptualizándolo como un proceso de creación de interdependencia entre países o entre sectores económicos de los mismos, que se formaliza en un determinado nivel de institucionalidad a fin de coordinar políticas e instrumentos de desarrollo de los países que se asocian, en la medida que así lo haga necesario la concesión de los objetivos perseguidos por estos.

Sobre esta base procede llevar a cabo una primera aproximación a la lectura integral del TAS para afirmar que quienes lo confeccionaron no estimaban completamente que fuera suficiente con el libre comercio y la abolición de toda discriminación gubernamental para integrarse. En definitiva, el pensamiento de los gestores del TAS se acercaba más a la concepción de integración económica internacional que la considera como un proceso por el cual un conjunto de países se esfuerza en incrementar sus niveles de bienestar, e implica el reconocimiento de que las posibilidades que la integración proporciona para alcanzarlo serán superiores que las existentes en un escenario en el cual cada uno de los países realiza esta búsqueda de forma unilateral.¹²⁰

De la lectura del artículo 1, párrafo primero, del TAS se desprende que su propósito básico es la constitución de un mercado común.¹²¹ Éste es el objetivo principal, el cual, utilizando nuevamente la metáfora de Remiro Brotons, se le podría comparar con un sol, sobre el que giran diversos planetas que representan metas secundarias y que a la vez la completan, acercando nuevamente la concepción de integración económica citada en el párrafo anterior.¹²²

El resto de estos propósitos o metas de segundo plano están ubicados en el Preámbulo del Tratado, y todos son afines al primordial de consecución del mercado común.¹²³ Los mismos son: I) la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales de los Estados Partes; II) el aceleramiento del desarrollo económico con justicia social; III) el aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles y la preservación del medio ambiente; IV) el mejoramiento de las interconexiones físicas; V) la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía; VI) lograr una adecuada inserción internacional de los Estados Parte; VII) lograr el desarrollo progresivo de la integración de América Latina; VIII) promover el

¹²⁰ JOVANOVIC, M., International economic integration, 1ª ed., Londres: Routledge, 1.992.

¹²¹ Artículo 1º párrafo 1º del TAS: “Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR).”

¹²² JOVANOVIC, M., *ibidem*.

¹²³ MELLADO, N., “El Mercosur en el contexto político y económico internacional y latinoamericano”, en ARBUET VIGNALI, H. *et al.* (comisión organizadora), Mercosur. Balance y Perspectivas, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1.996, pp. 158-170. En la página 165 la autora expresa que “El objetivo explícito resulta ser la conformación de un Mercado Común y de su Preámbulo se desprenden sus objetivos finales que son: lograr el desarrollo económico con justicia social, lograr una adecuada inserción internacional y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.”

desarrollo científico y tecnológico de los Estados Parte; IX) modernizar las economías de los mismos; X) mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los Estados integrantes del acuerdo; y XI) establecer las bases para una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de los Estados firmante.

1.4.5. PRINCIPIOS

Todo proceso regional de integración económica que se lleva a cabo en busca de un fin determinado, tiende a regirse u orientarse por una serie de principios o normas que no solo lo diferenciará de otros, sino que también marcarán las pautas a seguir y definirán el valor y sentido de las normas del mismo. El Mercosur ha sido pensado de manera tal de respetar las siguientes reglas:

1.4.5.1. PRINCIPIO DE DESARROLLO ECONÓMICO CON JUSTICIA SOCIAL

El objetivo que ya se plantea el Preámbulo de ampliación de los mercados internos, y en consecuencia de desarrollo de los mismos, por medio de la constitución de un mercado común, no puede ser alcanzado de cualquier forma, ni a cualquier precio, sino que el principio de justicia social debe orientar todas las acciones.¹²⁴ En este sentido, la justicia social debería ser entendida como la reducción de las disparidades entre las dimensiones de las economías de los diferentes Estados Partes y las existentes entre las poblaciones de los mismos.

1.4.5.2. PRINCIPIOS DE GRADUALIDAD, FLEXIBILIDAD Y EQUILIBRIO

El Preámbulo continúa indicando las orientaciones bajo las cuales se debe alcanzar el mercado común, que son el eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes

¹²⁴ Párrafo primero del Preámbulo al TAS.

sectores de la economía.¹²⁵ Ahora bien, estas orientaciones, según el texto en estudio, deben ser proyectadas mediante tres principios, los de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

La gradualidad indica la construcción del mercado común por fases. Este no es una innovación del instrumento en estudio, sino que ya constituía un pilar de los sistemas de la ALALC y ALADI.¹²⁶ El principal objetivo de su aplicación es evitar crear distorsiones económicas entre los mercados de los Estados Parte, por lo que también habilitaría la posibilidad de no cumplir con los plazos trazados originalmente, pudiendo estos ser ampliados o ajustados de acuerdo a la evolución de la integración.

El principio de flexibilidad se encuentra presente en la casi totalidad de las políticas externas de los Estados Latinoamericanos, en ese contexto, y al igual que el anterior, está incorporado al Tratado de Montevideo de 1.980.¹²⁷ Éste no solo reconoce que la integración podrá variar en su ritmo, con sus consiguientes avances y retrocesos, sino que además le otorga una gran atribución de poder a los gobiernos de los Estados miembros para evitar o posponer compromisos importantes.

Íntimamente ligado a los citados, se encuentra el principio de equilibrio, el cual sugiere el cometido de lograr un desarrollo armónico, evitando toda medida o acción que pudiera ocasionar conflictos y especialmente asimetrías entre los Estados Parte.

Los tres principios reseñados en el epígrafe inspiran la total configuración del Mercosur, de manera tal que han sido incorporados en otros instrumentos de esta organización (sobre todo en normativa derivada); y si bien han coadyuvado a neutralizar la rigidez que ha llevado al fracaso de otros proyectos de integración, también se ha intentado hacer de los mismos una herramienta con la cual justificar las propias vulneraciones a las normas mercosureñas. Así, por ejemplo, la República Oriental de Uruguay los ha citado para ampararse de un incentivo a la exportación prohibido que efectuaba

¹²⁵ Párrafo segundo del Preámbulo al TAS.

¹²⁶ VENTURA, D., Las Asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea: los desafíos de una asociación interregional, *op. cit.*, pp. 86-87. La autora señala que ya se encontraba presente "... en el preámbulo del Tratado de Montevideo de 1.960 (ALALC), a través de la prudente disposición del "establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano" (párrafo 7). En el Tratado de Montevideo de 1.980 (ALADI), los socios establecieron que "dicho proceso tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano" (artículo 1 in fine)."

¹²⁷ VENTURA, D., Las Asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea: los desafíos de una asociación interregional, *op. cit.*, pp. 85.

mediante el “Régimen de estímulo a la industrialización de la lana” y para justificar la no eliminación inmediata del IMESI, impuesto que gravaba de forma discriminatoria a los cigarrillos provenientes de países no limítrofes.

1.4.5.3. PRINCIPIO DE RECIPROCIDAD

Se desprende del artículo 2 del TAS, que determina que “*el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes*”. Sin embargo, este principio no gobierna de forma inflexible, pues la reciprocidad ha de ser entendida en comunión con los principios de “gradualidad, flexibilidad y equilibrio”, recogidos en el párrafo tercero del Preámbulo del Tratado y respetando, además, la excepción temporal de las diferencias puntuales de ritmo de Paraguay y Uruguay, a las que nos referimos después.

Asimismo, es importante destacar que la jurisprudencia arbitral ha determinado la imposibilidad de invocar el incumplimiento previo de un Estado Parte para justificar el propio (la *exceptio non adimpleti contractus*”, según el VIII Laudo Arbitral, de 2.002), lo que limita ampliamente el principio de reciprocidad dentro de una organización de integración regional.¹²⁸ Y, de hecho, en el IX Laudo Arbitral, de 2.003, la misma sería rechazada de plano, argumentándose que al haber órganos creados para resolver las infracciones que pudieran producirse, no resulta extensiva al proceso de integración.¹²⁹

¹²⁸ VIII Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR, de 21 de mayo de 2.002, constituido para decidir en la controversia entre la República del Paraguay a la República Oriental del Uruguay sobre la "Aplicación del "IMESI" (Impuesto Específico Interno) a la Comercialización de Cigarrillos."

¹²⁹ IX Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR, de 4 de abril de 2.003, constituido para decidir en la controversia entre la República Argentina, y la República Oriental del Uruguay, sobre "Incompatibilidad del Régimen de Estímulo a la Industrialización de Lana". En idéntico sentido, PEROTTI, A., "El artículo 2 del Tratado de Asunción: ¿existe un derecho a violar el derecho? Del principio de lealtad comunitaria, el *non adimpleti contractus* y afines", en ESTOUP, A. y FERNÁNDEZ REYES, J. (ed.), Derecho vigente del Mercosur, Buenos Aires: La Ley, 2.001, pp. 34-35, quien manifiesta que "en nuestra opinión, el art. 2 TA, constituye una norma de fundamental importancia para el sistema jurídico de nuestra integración y lejos de dar lugar a una interpretación habilitante de cualquier excepción de cumplimiento del Tratado, la misma afianza aún más la imperatividad del Derecho Mercosur". Finalmente indica que "La 'reciprocidad' de la cual da cuenta, traduce una correlatividad entre los derechos y obligaciones que se generan para cada uno de los Estados miembros. Es decir, es inseparable el binomio derecho-obligación en cabeza de los Países."

1.4.5.4. PRINCIPIO DE LAS CONDICIONES EQUITATIVAS DE COMERCIO

Se halla proyectado por el artículo 4 del TAS, el cual dispone que *“en sus relaciones con terceros países, los Estados Partes asegurarán condiciones equitativas de comercio. A tal efecto, aplicarán sus legislaciones nacionales para inhibir importaciones cuyos precios estén influenciados subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal. Paralelamente, los Estados Partes coordinarán sus respectivas políticas nacionales, con el objeto de elaborar normas comunes sobre competencia comercial.”* Por medio del mismo, se establece la coordinación de las políticas de los Estados Parte, a fin de elaborar normas comunes frente a subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal.

Es útil recordar que la OMC considera que existe una subvención cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de una de las partes.¹³⁰ A su vez, a fin de configurarla requiere otros dos requisitos, que exista un beneficio o ventaja para una empresa o rama de la producción y que sea específico para las mismas.

Al mismo tiempo, el dumping se configura como la exportación de productos a un precio inferior a su valor de venta en condiciones normales en un mercado determinado (el de origen) o, inclusive, por debajo de su costo de producción.¹³¹ En fin, dentro del

¹³⁰ De acuerdo al artículo 1º del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el concepto de subvención es el siguiente: “1.1 A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que existe subvención: a) 1) cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro (denominados en el presente Acuerdo "gobierno"), es decir: i) cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos); ii) cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales); iii) cuando un gobierno proporcione bienes o servicios -que no sean de infraestructura general- o compre bienes; iv) cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) supra que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos; o a) 2) cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1.994; y b) con ello se otorgue un beneficio. 1.2 Una subvención, tal como se define en el párrafo 1, sólo estará sujeta a las disposiciones de la Parte II o a las disposiciones de las Partes III o V cuando sea específica con arreglo a las disposiciones del artículo 2.”

¹³¹ En correspondencia con el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1.994, el artículo 2.1 dispone: “A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador.”

genérico “*cualquier otra práctica desleal*”, se podría incluir a cualquiera que tuviera como fin urdir o falsear el precio real del producto.¹³²

1.4.5.5. PRINCIPIO DE LAS DIFERENCIAS PUNTUALES DE RITMO

Estrechamente vinculado al principio de reciprocidad, el artículo 6 del TAS admite que los Estados Parte “*reconocen diferencias puntuales de ritmo para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, las que constan en el Programa de liberación comercial.*” Sin embargo, este solo tendrá vigencia durante el período de transición, ya que el Mercosur, al haber sido una consecuencia del entendimiento bilateral entre Argentina y Brasil, no adoptó el principio de trato especial y diferenciado, que oportunamente habían incluido en sus textos fundacionales la ALALC y la ALADI.¹³³

De esta forma, el tratamiento diferencial consistía en un año adicional otorgado para completar el Programa de Liberación Comercial, un mayor número de productos en las listas de excepciones a la liberalización comercial intrarregional de los países menores (Brasil: 324; Argentina: 394; Paraguay: 439 y Uruguay: 960) y normas de origen más flexibles para el Paraguay (50% del valor agregado regional, cuando el común era del 60%). No obstante lo anterior, tal y como se analizará, una vez finalizado el Programa de Liberalización Comercial, este principio se mantuvo en diversos regímenes especiales.¹³⁴

¹³² BASALDÚA, R., Mercosur y derecho de la integración, 1ª ed., Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1.999, pp. 366-367, entiende el autor que “por ‘prácticas desleales en materia de comercial’ se alude en general a aquellas que constituyen manipulaciones o intervenciones tendientes a alterar los precios o la formación de los precios. De tal modo, éstos dejarían de ser una expresión de los costos de producción y de las ventajas comparativas, del libre juego de la oferta y de la demanda y de la libre concurrencia en los mercados, para ser el resultado de una interferencia de los Estados a través de políticas de promoción de ciertas actividades económicas o de las estrategias de las empresas que pueden quedar incluso decidir vender sus productos o pérdidas para introducirse en un mercado o desplazar a un competidor.”

¹³³ Resulta útil recordar que el principio de trato diferencial a favor de los países de menor desarrollo, de cumplimiento obligatorio y fundado en los criterios de no reciprocidad y cooperación comunitaria, fue una innovación aportada por la ALADI, ya que en la ALALC gozaban del carácter de potestativo.

¹³⁴ Por una razón de lógica, reciprocidad y prudencia, una vez instalado el mercado común, este principio no debería ser utilizado. En este sentido GROS ESPIELL, H., “El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea”, Revista Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay), 10, 1.991, pp. 22-23. “El ‘status’ de las partes luego de la conformación del Mercado Común. Una vez conformado el Mercado Común el status de los cuatro países será igual. No se concibe, sería incompatible con la idea y el concepto del Mercado Común pleno y verdadero, que existieran, a partir de

1.4.5.6. PRINCIPIO DE LA NACIÓN MÁS FAVORECIDA

Este principio, ya analizado al tratar de la ALALC y ALADI, se encuentra desarrollado en el artículo 8, inciso d) del TAS, de la siguiente manera: los países del Mercosur “*extenderán automáticamente a los demás Estados Partes cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que concedan a un producto originario de o destinado a terceros países no miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración.*”. Como quiera que este principio ya rige para las relaciones entre todos los países de la ALADI en virtud del artículo 44 del TM de 1.980, y los del Mercosur lo son, el alcance efectivo del artículo 8 es, para los países mercosureños, en relación con las ventajas que puedan ser concedidas por ellos a los Estados que no sean miembros de aquélla.¹³⁵ Con el tiempo esta ventaja ha perdido su eventual relevancia, en la medida en que todos los Estados del Mercosur son miembros de la OMC y en ésta rige también la cláusula de la nación más favorecida (artículo 1 del GATT), por lo que cualquier ventaja que se conceda por un país mercosureño a otro Estado Parte de esta organización se extenderá automática e incondicionalmente al resto de sus países miembros, incluidos los del Mercosur, salvo que juegue algún tipo de excepción de las previstas en su texto, como las relativas a los acuerdos de integración.

1.5. EL PROTOCOLO DE BRASILIA

El Protocolo de Brasilia (PB) fue signado por los Estados Parte del Mercosur el 17 de diciembre de 1.991, en cumplimiento del artículo 3 y Anexo III. 3 del TAS.¹³⁶ Tendría

ese momento, regímenes distintos para las partes”. De igual manera EKMEKDJIAN, M.A., Introducción al derecho comunitario latinoamericano: con especial referencia al Mercosur, *op. cit.* pp. 205-206.

¹³⁵ *Ibid*, p. 207.

¹³⁶ TAS, artículo 3: “Durante el período de transición, que se extenderá desde la entrada en vigor del presente Tratado hasta el 31 de diciembre de 1.994, y a fin de facilitar la constitución del Mercado Común, los Estados Partes adoptan un Régimen General de Origen, un Sistema de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia, que constan como Anexos II, III y IV al presente.” TAS, Anexo III.3: “Antes del 31 de diciembre de 1.994, los Estados Partes adoptarán un Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común.”

vigencia hasta la entrada en vigor del Protocolo de Olivos con fecha 1 de enero de 2.004, el cual de acuerdo a su artículo 55 derogó al mismo.¹³⁷

Este Protocolo se encuentra organizado en seis capítulos, siendo los mismos: I. Ámbito de aplicación; II. Negociaciones Directas; III. Intervención del Grupo Mercado Común; IV. Procedimiento Arbitral; V. Reclamos Particulares y VI. Disposiciones Finales.

En cuanto a su objeto, trata de la creación de un sistema de solución de controversias que remplacé al provisorio dispuesto por el Anexo III del TAS, y que nunca llegó a utilizarse. El mismo surge del artículo 1 del PB, el cual al delimitar el ámbito de aplicación, declara que *“las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, así como de las decisiones del Consejo del Mercado Común y de las resoluciones del Grupo Mercado Común, serán sometidas a los procedimientos de solución establecidos en el presente Protocolo.”*

Este Protocolo instituiría por vez primera a los Tribunales Arbitrales *Ad Hoc* (TT.AA. AH) en el ámbito del Mercosur. Estos resultaron de un consenso, toda vez que en principio se discutió sobre la conveniencia de crear un órgano jurisdiccional permanente inspirado en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o del Tribunal de Justicia de la hoy Comunidad Andina, entre otros. Esta propuesta no prosperó por la falta de apoyo de algunos Estados. Sólo se logró establecer un órgano de arbitraje, instancia a la que se llegaba previo agotamiento de otros medios tradicionales como las negociaciones directas y la participación no vinculante del Grupo Mercado Común o de la Comisión de Comercio del Mercosur, tratándose de controversias entre las Partes.¹³⁸

¹³⁷ Protocolo de Olivos, artículo 55: “1. El presente Protocolo deroga, a partir de su entrada en vigencia, el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, suscripto el 17 de diciembre de 1991 y deroga el Reglamento del Protocolo de Brasilia, Decisión CMC 17/98. 2. No obstante, mientras las controversias iniciadas bajo el régimen del Protocolo de Brasilia no se concluyan totalmente; y hasta tanto se completen los procedimientos previstos en el artículo 49, continuará aplicándose, en lo que corresponda, el Protocolo de Brasilia y su Reglamento. 3. Las referencias al Protocolo de Brasilia realizadas en el Protocolo de Ouro Preto y su Anexo, se entenderán remitidas al presente Protocolo en lo que corresponda.”

¹³⁸ REY CARO, E., “La Institución del Arbitraje en el Mercosur”, en REY CARO, E (director), DRNAS DE CLÉMENT, Z. (coordinadora), Doctrina Jurisprudencial de los laudos del Mercosur, Córdoba: UNC, 2.004. pp. 11-14.

1.6. EL PROTOCOLO DE OURO PRETO

El Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, o más simplemente Protocolo de Ouro Preto (POP) fue suscripto por los Estados que conforman el Mercosur con fecha 17 de diciembre de 1.994, es decir, en vísperas de la adopción del arancel externo común. El mismo es consecuencia directa de lo dispuesto por el artículo 18 del TAS, el cual ordenaba, antes del establecimiento del mercado común el 31 de diciembre de 1.994, que los Estados Partes convocarían una reunión extraordinaria, a fin de determinar la estructura específica del Mercosur.

El POP se halla estructurado en doce capítulos, que a la vez se dividen en secciones; y un Anexo titulado “Procedimiento General de Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del Mercosur”. Los capítulos que conforman el cuerpo principal son los siguientes: I. Estructura del Mercosur; II. Personalidad Jurídica; III. Sistema de Toma de Decisiones; IV. Aplicación Interna de las Normas Emanadas de los Órganos del Mercosur; V. Fuentes Jurídicas del Mercosur; VI. Sistema de Solución de Controversias; VII. Presupuesto; VIII. Idiomas; IX. Revisión; X. Vigencia; XI. Disposición Transitoria y XII. Disposiciones Generales.

En fin, el objeto del POP responde al cumplimiento del citado artículo 18 del TAS¹³⁹, es decir, brindar al ente de integración de una estructura institucional definitiva, delimitando sus funciones y atribuciones específicas, para de este modo completar la estructura institucional bosquejada por el TAS.¹⁴⁰ En este orden de ideas, es preciso destacar, que de acuerdo a su preámbulo, la estructura institucional debe adaptarse a la dinámica implícita en todo proceso de integración.¹⁴¹

¹³⁹ TAS, artículo 18: “Antes del establecimiento del Mercado Común, el 31 de diciembre de 1.994, los Estados Partes convocarán a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones.”

¹⁴⁰ MONSANTO, A. “Realismo y Abstracción en la normativa medular del Mercosur”, en STAHRINGER DE CARAMUTI, O (coordinadora), *El Mercosur en el siglo XXI*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1.998, pp. 188-189. Para el autor “el Protocolo de Ouro Preto que estableció la institucionalidad definitiva del Mercosur, regulando además sobre aspectos esenciales de la determinación de la naturaleza, contenido y alcance de las normas que integran su orden jurídico, implicó un avance en el gradualismo realista de este último.”

¹⁴¹ POP, párrafo 4º del preámbulo: “Atentos a la dinámica implícita en todo proceso de integración y a la consecuente necesidad de adaptar la estructura institucional del Mercosur a las transformaciones ocurridas”

Por otra parte, el POP torna a reafirmar los principios y objetivos propuestos por el TAS.¹⁴² En este sentido, es el protocolo adicional que brindaría la estructura institucional que prácticamente arriba hasta nuestros días, suplantando la provisoriedad establecida por el TAS.¹⁴³

1.7. VALORACIÓN

El Mercosur surgió como una imperiosa necesidad ante el subdesarrollo de la región, causado principalmente por una especialización en bienes del sector primario, baja diversidad industrial, niveles muy dispares de productividad sectorial, oferta ilimitada de mano de obra de bajo costo; y una estructura institucional ajena a la inversión y al progreso técnico, la segunda se debió a un intento por establecer una paz duradera entre los contrincantes de la II Guerra Mundial y, a la vez, un límite a las aspiraciones del incipiente bloque comunista del este.

En la faz de los antecedentes históricos, y principalmente en los más remotos, no quedan dudas de que la ALALC y la ALADI fueron los cimientos principales sobre los que se fundarían no ya solo el MERCOSUR, sino diversos procesos de integración americanos. Del análisis de las citadas organizaciones, surge que la segunda intentó neutralizar o al menos paliar las motivaciones que condujeron al fracaso de la primera. Así, en la ALALC además de favorecerse la multilateralidad, respetarse el principio de la nación más favorecida e instituirse como herramienta principal de gestión de la integración un mecanismo de liberalización comercial a partir de la negociación de listas nacionales, listas comunes y acuerdos de complementación. En contraposición a lo anterior, y a consecuencia del fracaso de las políticas anteriores, la ALADI optó por dejar de lado el multilateralismo, apostando por el bilateralismo, la cual debido a un efecto multiplicador debería llegar al mismo objetivo; y en referencia a los mecanismos,

¹⁴² POP, párrafo 3º del preámbulo: “Reafirmando los principios y objetivos del Tratado de Asunción y atentos a la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del Mercosur...”

¹⁴³ GARNELO, V. *Evolución Institucional y Jurídica del MERCOSUR*, Documento de Divulgación núm. 3, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL. Buenos Aires: INTAL, 1.998. p. 63. En la página 11 el autor destaca que: “A través del Protocolo de Ouro Preto, modificatorio del Tratado de Asunción en sus aspectos institucionales, se arribó a una configuración más completa aunque, en apariencia, algo precaria si se la compara con la de otras integraciones en un grado de avance equivalente al MERCOSUR. La configuración, los poderes y competencias y relaciones interinstitucionales de la estructura vigente a partir de 1995, indican que la presente es otra estructura provisoriosa.”

por la constitución de un área de preferencias económicas, a través de tres instrumentos la preferencia arancelaria regional, los acuerdos de alcance regional y los acuerdos de alcance parcial. Asimismo, se limitó ampliamente el principio de la nación más favorecida, tanto en las relaciones *ad intra* como *ad extra* de la ALADI.

Sintetizando, de una manera pendular, los objetivos y métodos se corrieron de un extremo al opuesto en un corto período de tiempo. Sin embargo, los problemas implícitos y fundamentales de las mismas se mantuvieron, como si la opción por políticas económicas externas o mecanismos de integración contrapuestos pudieran evitar el tratamiento o al menos discusión de los mismos. En este sentido no se resolvió la pugna entre dos objetivos claramente contrapuestos, o bien la constitución de un mercado común, tal y como proponía Raúl Presbisch o la idea más comercialista de los países con economías más grandes del cono sur, una zona de libre comercio. En el fondo de la cuestión impera la idea de Argentina y Brasil que de un mercado común no obtendrían nada que les conviniera, es decir, la falta de ventajas en su proposición, ya que con la zona de libre comercio les alcanzaba para incrementar sus exportaciones. En este orden de ideas, surge una vez más otro interrogante ¿estas fuerzas seguirán vigentes en el Mercosur?; y de ser de esta manera ¿afectan o pueden afectar el desarrollo del proceso de integración?

Por otra parte, conviene mencionar aunque suponga adelantarnos algo en la exposición, el problema de la rigidez del sistema de votación, donde no podría haber en una toma de decisiones ningún voto negativo, es decir la clara imposición de un derecho de veto, fue un elemento claramente paralizador de ambos procesos, ya que en un ente de integración no siempre todas las medidas pueden resultar en el momento beneficiosas para todos los Estados, y en incontables ocasiones los gobiernos de los mismos podrían caer en la tentación de bloquearlas. En el caso de la ALADI, si bien una temprana frescura y lozanía la llevarían a imponer una regla mucho más flexible, la de la regla de la toma de decisiones por medio de la mayoría de dos tercios de votos afirmativos de los países miembros, pronto la misma sería limitada al exigir en la casi totalidad de materias de tratamiento el mismo requisito de la ALALC, es decir ningún voto en contra. En el desarrollo de la tesis se deberá analizar si este sistema de votación seguirá vigente en el Mercosur; y de ser así se deberá responder a sendos interrogantes ¿por qué sigue vigente?, ¿restringe el proceso o es una causa de la parálisis del mismo?, ¿debe modificarse ya mismo?

Esta es nuestra opción, la reforma, como se ha hecho en otros procesos de integración cuando han atravesado por avatares diversos, con adelantos y regresiones. Así lo prueba la UE, que en sus más de sesenta años de historia, ha tenido avances y sufrido algunos retrocesos, como -simplificando mucho- la crisis de la silla vacía en la década de los sesenta del siglo XX, el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en los albores del siglo XXI o, en la actualidad, el Brexit.¹⁴⁴

Cabe apuntar que, desde la perspectiva histórica, la integración mercosureña difiere mucho de la experiencia europea. En ésta hubo, en un principio, objetivos contrapuestos, pero no se presentaron tensiones en la organización, ya que el Reino Unido, al no estar de acuerdo con la implementación gradual del mercado común, decidió formar su organización paralela (la Asociación Europea de Libre Cambio) y, por lo tanto, no influyó en la vida cotidiana de la misma en un principio, aunque al constatar que la CEE progresaba rápido decidió solicitar su ingreso en la misma. Por otra parte, en el seno de las Comunidades no hubo dos concepciones diferentes de la forma de integración en sus orígenes y sólo con el tiempo, al evolucionar de un mercado común a una unión monetaria, las cosas están cambiando y se aprecian visiones estatales distintas sobre la integración europea, como demuestra el uso del mecanismo de las cooperaciones reforzadas, en los que todos los Estados miembros de la UE no participan a la vez: moneda única, patentes europeas, etc.

¹⁴⁴ Resultan significativamente ilustrativas de la historia europea las siguientes obras: AHIJADO QUINTILLÁN, M., Historia de la unidad europea. Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este, 1ª ed., Madrid: Pirámide, 2.000. ALDECOA LUZÁRRAGA, F., La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002), Madrid: Tecnos, 2.002. PÉREZ CASADO, R., La Unión Europea: historia de un éxito tras las catástrofes del siglo XX, 1ª ed., Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2.017. PÉREZ BUSTAMANTE, R., Un siglo en la historia de la Unión Europea 1.914-2.014: cronología, 1ª ed., Valencia: Tirant Humanidades, 2.015. FERNÁNDEZ NAVARRETE, D., Historia de la Unión Europea: España como estado miembro, 2ª ed., Madrid: Delta, 2.013. MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G., Historia de la Unión Europea: de los seis a la ampliación del Este, 1ª ed., Madrid: Arco Libros, 2.003, p. 96. DAVILAS ALDAS, F., Una Integración exitosa: la Unión Europea, una historia regional y nacional, 1ª ed., México D.F.: Distribuciones Fontamara- ECSA, 2.003. BESNÉ MAÑERO, R., CANEDO ARRILLAGA, J.R. y PÉREZ DE LAS HERAS, B., La Unión Europea: historia, instituciones y sistema jurídico, 1ª ed., Bilbao: Universidad de Deusto, 1.998. TRUYOL Y SERRA, A., La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos I. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1951-1979), Madrid: Tecnos, 1.999. Y respecto al Brexit, ARAHUETES GARCÍA, A. y STEINBERG WECHSLER, F., La interdependencia de la economía británica: una contribución al debate sobre Brexit, documento de trabajo núm. 18, Madrid: Real Instituto Elcano, 2.016. BOWERS, P., *et al.*, Brexit: some legal and constitutional issues and alternatives to EU membership, documento de trabajo núm. 07214, Londres: House of Commons Library. DHINGRA, S., *et al.*, The consequences of Brexit for UK trade and living standards, documento de trabajo núm. 2, Londres: Centre of Economic Performance, 2.016. HOBOLT, S., "The Brexit vote: a divided nation, a divided continent", Journal of European Public Policy, vol. 23, 9, 2.016, pp. 1259-1277. MANGAS, A., ¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar, documento de trabajo núm. 9, Madrid: Real Instituto Elcano, 2.016.

Por otra parte, no haría justicia no indicar, que la UE partió con ventaja por diversas razones, ya que al tiempo de la creación de la CE, los niveles industriales y económicos eran mucho más lineales o parejos en los países que las conformaban. Así surge del análisis de los datos de PIB en el período de 1.950-1.960 de Alemania, Francia, Italia y Benelux, los mismos eran de 7,7, 4,6, 6,1 millones de dólares. Nótese la desproporción del mismo índice de desarrollo en el Mercosur, donde en 1.991 el PIB de Brasil y Argentina, las dos economías más grandes, era de algo más de 602 y 189 mil millones de dólares; mientras que las más pequeñas, es decir Paraguay y Uruguay, casi 7 y algo más de 11 mil millones de dólares. Asimismo, se debe convenir que la CE contó con un programa económico de ayudas, el Plan Marshall, y además con una unión aduanera en plenos funcionamiento entre sus miembros, todo lo cual sin lugar a dudas allanó los inicios de la Unión Europea.

De regreso al Mercosur, se puede observar que los antecedentes más recientes, que culminarían en el Tratado de Asunción son la Declaración de Iguazú, el PICE, el TICE y el ACE N.º 14. La motivación de los mismos siguió siendo la misma que en la conformación de la ALALC y la ALADI, es decir, el subdesarrollo de la región y la situación económica de la misma. Sin embargo, en esta ocasión la Declaración de Iguazú, de idéntica manera a lo que ocurriera en la CECA con el eje franco alemán, comenzaría el camino del abandono de las desconfianzas y conflictos geopolíticos entre la Argentina y el Brasil. En este sentido este primer puente que inaugurara entre ambos estados tal declaración, el Tancredo Neves, no solo era una realidad, sino que a la vez una alegoría o metáfora de los múltiples que se generarían posteriormente entre ambos.

En la Declaración de Iguazú se volcó el pensamiento económico de los Presidentes Alfonsín y Sarney, quienes muy lejos del mercantilismo de la ALALC, eran más cercanos a la concepción más amplia de la integración de Prebisch, y por lo tanto, sin entrar en la discusión de la forma o estadio de integración económica que se buscaba, elegirían comenzar la misma por medio de una integración física, energética, científica y tecnológica, todo lo cual denota la profundidad que deseaban, muy lejos de una simple zona de preferencias económicas y más aún de la simple implementación de un programa de desgravaciones lineales. Desde la Declaración de Iguazú, lo que seguiría sería una maduración plena del proceso, lejos ya de la oscilación que hubiera entre los principios de la ALALC y la ALADI, por lo menos, hasta el Acta de Buenos Aires, donde una vez más el proceso, a mitad de camino, sería víctima del abandono de unos

principios y mecanismos por otros diferentes, los cuales responden a una concepción diferente de la integración económica pues, en esencia, ya que volveremos más tarde a ello, se trata del cambio de rumbo entre una integración basada en complementar industrias y economías a otra con fundamento en la simple reducción de lineal de aranceles.

Asimismo, las fuerzas económicas movilizadoras de ambos procesos han actuado de forma diferente, mientras en la CEE y la ulterior UE la industrialización de los países centrales llevó a buscar extenderse y diversificar industrias en los periféricos, en el Mercosur el abandono del fordismo incompleto llevo a sus países a basar sus economías en políticas rentistas y de esta manera desindustrializaron sus respectivos países. Y es lógico que las cosas pasen de este modo, pues ¿se puede esperar razonablemente que dos procesos económicos nacidos bajo diferentes filosofías y motivaciones alcancen iguales resultados?

En diverso sentido también, y a la hora de efectuar comparaciones, es indispensable tener presente que las asimetrías de poder del Mercosur y la UE, entre ellos y ad intra, son exorbitantes. La extensión territorial del Mercosur es de 13.771.174 km² y la República Federativa del Brasil representa el 61,8% del territorio. Pero a nivel económico, el PBI del Brasil es de US\$ 3.073.000.000.000, mientras que el del resto de los países miembros del Mercosur sumados es de US\$ 1.543.750.000.000. En cuanto a la población, el Brasil cuenta con 201.497.000 millones de habitantes, lo cual representa más del 71% de la totalidad de habitantes del Mercosur.¹⁴⁵ Estos desequilibrios se notan igualmente en la actualidad en la Unión Europea, tanto si se comparan los datos con los del Mercosur como si se miran ad intra. En la UE, la población total de 28 países que la componen es de 508.191.116, siendo el país de mayor población Alemania con 81.174.000. A nivel superficie, los países centrales de la UE son relativamente semejantes, y la superficie total es de 4.422.773 km cuadrados. Por su parte, el PIB es muy equilibrado también, ya que los países centrales no difieren mucho, a modo de ejemplo el PIB de Alemania es de 754.090 millones de euros, mientras que el de Francia 543.540, el del Reino Unido 640.401 y el de Italia 407.469. Si se considera que el PIB total de la UE es de 2.593.876 millones de euros, es lógico decir que, si bien hay

¹⁴⁵ Datos obtenidos del Banco Mundial, disponible en: <http://www.worldbank.org/> [Fecha de consulta: 1 de Febrero de 2.018].

países con un producto bruto interior pequeño, hay un buen equilibrio entre los centrales.

Atento a ello, las asimetrías de PIB, territorio y población son abismales, más aún cuando se las compara con la UE, de lo que surge cuestionarnos ¿es posible integrar efectivamente dentro del Mercosur bajo tales asimetrías? ¿no será posible que el estado de mayor relevancia deba decidirse a perder cuotas de poder en beneficio del bloque? ¿Cómo se lo compensaría? Quizá se pueda echar un vistazo a la UE, donde, aunque el reparto de poder es desigual, Gran Bretaña (en fase de salida de la Unión), Italia y España actúan como contrapesos de Francia y Alemania en una especie de juego de *check and balances*.

1.8. EL MERCOSUR ANTE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

1.8.1. LA NORMATIVA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO SOBRE LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL; EN PARTICULAR, EL ARTÍCULO XXIV DEL GATT, LA CLÁUSULA DE HABILITACIÓN Y EL ARTÍCULO V DEL GATS

En los acuerdos regionales de comercio, los Estados que los componen, al eliminar o reducir aranceles aduaneros, generan preferencias arancelarias entre los miembros, respecto del resto de socios comerciales que violan claramente el principio de la nación más favorecida y el sistema multilateral de comercio.¹⁴⁶ Sin embargo, al haber reinado entre los economistas una opinión favorable hacia la integración regional, al momento de redactarse el Acuerdo en 1.947 se incluyó una excepción a los principios del GATT en el artículo XXIV del mismo. Se debe destacar que muy a pesar del éxito de ciertas iniciativas integradoras, como la UE o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), una extensa corriente doctrinaria se ubica en contra de las mismas, debido al efecto erosivo que podrían significar para el comercio multilateral. Atento a ello, dos corrientes de pensamiento diferentes se han enfrentado, por un lado, los

¹⁴⁶ FORNER I DELAYGUA, J., La cláusula de la nación más favorecida: la excepción de las uniones aduanera, de las zonas de libre cambio y de las uniones económicas, 1ª ed., Madrid: Civitas, 1.998. El autor efectúa una gran reseña de las aristas más importantes del problema de la CNMF, desde que se originara en la primera unión aduanera alemana de 1.828.

partidarios del multilateralismo y por otro, los que declaran que el regionalismo deriva del citado artículo XXIV. Así, los primeros entienden que los acuerdos regionales fomentan la desviación del comercio, creando tratos preferenciales para los miembros del acuerdo, en detrimento de terceros países y favoreciendo la división del mundo en bloques económicos.¹⁴⁷ Mientras que los segundos argumentan que el artículo XXIV, de forma explícita, permite la creación de acuerdos regionales, en razón de aceptar la compatibilidad de los mismos con el sistema multilateral de comercio.

Estas dos corrientes responden a visiones diferentes, por una parte se sostiene que el multilateralismo, bajo estas condiciones desaparecerá, implantando al regionalismo como una alternativa al mismo; en contraposición se argumenta que el regionalismo no sólo es un mero complemento del multilateralismo, sino que además este es capaz de acelerar el proceso multilateral.¹⁴⁸ Ahora bien, tornando al artículo XXIV, éste reconoce que los Estados puedan reducir los obstáculos arancelarios y de otra índole al comercio, con carácter preferencial en virtud acuerdos regionales celebrados; no existiendo obligación alguna de extender a otros países las concesiones otorgadas. Puntualmente libera de la regla de la nación más favorecida a las uniones aduaneras, zonas de libre comercio y acuerdos provisionales tendientes a la instalación de las anteriores.

Por otra parte, a fin de proteger los intereses de los países no miembros de los acuerdos regionales, el GATT ha establecido condiciones muy estrictas para la celebración de los mismos,¹⁴⁹ aunque de la lectura del artículo XXIV, se puede comprobar que lo ha hecho

¹⁴⁷ BHAGWATI, J., "Departures from Multilateralism: Regional and Aggressive Unilateralism", *The Economic Journal*, vol. 100, 403, diciembre de 1.990, pp. 1.304-1.317.

¹⁴⁸ BHAGWATI, J., "Regionalism versus Multilateralism", *The World Economy*, vol. 15, 5 de septiembre de 1.992, pp. 535-556. CALVO HORNERO, M. A., *Integración Económica y Regionalismo. Principales Acuerdos Regionales*, 3ª ed., 10ª reimpresión, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2.017. En la página 131, la autora, con una lógica impecable expresa que el artículo XXIV del GATT, dadas las condiciones que allí se establecen considera al regionalismo un complemento al libre comercio más que un obstáculo al mismo, dado que tanto las UA como las ZLC suponen la eliminación de barreras al comercio *inter se*, siendo de esta manera consistente con los objetivos planteados por el GAT.

¹⁴⁹ ESPÓSITO, C., "El Mercosur entre el Regionalismo y el Multilateralismo", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 1, septiembre de 2.000, pp. 1-13, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=826772>, [Fecha de consulta: 19 de junio de 2.017]. En la página 5, el autor, declara que "La intención de los redactores de esta norma, asumiendo un cierto realismo político al aceptar la coexistencia de sistemas regionales junto al principio general de no discriminación, fue asegurar un mínimo respeto a los intereses comerciales de terceros Estados y exigir que dichos sistemas sean compatibles con el sistema general establecido por el GATT."

de forma muy imprecisa.¹⁵⁰ Ya el inciso 4 del artículo XXIV GATT establece un límite a la integración a favor de la multilateralidad, al declarar que *“Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios.”*

Asimismo, vislumbra la adopción de acuerdos tendientes al establecimiento de uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Las mismas, de acuerdo con el punto C, del párrafo 5 del artículo XXIV, deberán conseguirse en un “plazo razonable.”¹⁵¹ El citado concepto indeterminado, vendría a ser precisado por el Entendimiento de 1.994, el que dispuso que *“3. El “plazo razonable” al que se refiere el párrafo 5 c) del artículo XXIV no deberá ser superior a 10 años salvo en casos excepcionales. Cuando los Miembros que sean partes en un acuerdo provisional consideren que 10 años serían un plazo insuficiente, darán al Consejo del Comercio de Mercancías una explicación completa de la necesidad de un plazo mayor.”*

Por otra parte, existen otras excepciones,¹⁵² tales como la cláusula de habilitación para la liberalización del comercio de mercancías de los países en desarrollo y el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) para la liberalización del

¹⁵⁰ JACKSON, J., The Jurisprudence of GATT and The WTO, Insights on treaty law and economic relations, Cambridge: Cambridge University Press, 2.007. En las páginas 64-65, el autor señala que *“Article XXIV allows an exception to MFN treatment for interim agreements leading to the formation of customs unions or free trade areas. Such agreements must contain a “plan and Schedule for the formation of such a custom union or such a free trade area with reasonable length of time”.* None of the arrangements notified to GATT have at the outset satisfied the definition of a free trade area or a custom union contained in paragraph 8 of Article XXIV, although some evolved into one of these. A number of regional a been so loosely drawn into question whether they even fulfil the requirements for ‘an interim’ agreement. The GATT language is unfortunately ambiguous, and the GATT has allowed some very loose preferential arrangements to exist without effective challenge in the context of GATT. Article XXIV has become, some say, the most significant loophole to the MFN obligation.”

¹⁵¹ Artículo XXIV, párrafo 5.c del GATT: *“(c) todo acuerdo provisional a que se refieren los apartados a) y b) anteriores comprenda un plan y un programa para el establecimiento, en un plazo razonable, de la unión aduanera o de la zona de libre comercio.”*

¹⁵² CASAS GRAGEA, Á.M., El modelo regional andino enfoque de economía política internacional, 1ª ed., serie Magister, volumen 25, Quito: Corporación Editora Nacional, 2.003. SCHMID, A., *“El Examen de Acuerdos Comerciales Regionales en el GATT de 1947 y en la OMC – con especial referencia al Mercosur”*, Revista Brasileira de Direito Constitucional, 15, enero-junio de 2.010, pp. 39-66.

comercio de servicios en caso de llevarse a cabo en el marco de los llamados acuerdos de integración económica. En las páginas siguientes serán analizadas.

1.8.2. ARTÍCULO XXIV PÁRRAFO 8 DEL GATT: REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO Y DE UNA UNIÓN ADUANERA

Sin perjuicio, del posterior desarrollo que se le otorgará al tema, en los capítulos IV y V, resulta necesario enunciar los requerimientos que debe presentar tanto una zona de libre comercio (ZLC) como una unión aduanera (UA) para el GATT. Así, el punto b) del párrafo 8 del artículo XXIV, conceptualiza a las zonas de libre comercio de la siguiente manera: *“se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.”*

Por su parte, el artículo XIV, párrafo 8 se ocupa de definir lo que el GATT considera unión aduanera, de la siguiente manera: *“a) se entenderá por unión aduanera, la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera: i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y ii) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos...”* En esta determinación del concepto unión aduanera, se puede observar la primera condición que se le impone a la misma al declarar, de manera un tanto imprecisa, que los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminados *“con*

respecto a lo esencial de los intercambios comerciales...”, lo cual será analizado en los capítulos IV y V de la tesis; si bien resulta preciso no perder de vista este concepto.

La segunda condición impuesta, tanto para las uniones aduaneras como para los acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de las mismas, se da en materia de protección externa, y se ubica en el artículo XIV, párrafo 5.a. Éste dispone que “*los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión o en que se concierte el acuerdo provisional no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte de tal unión o acuerdo, de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resulten más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso*”. Sin embargo, se debe tener en consideración, que tanto los requisitos de una ZLC, como los de una UA, se han visto distendidos por la denominada “cláusula de habilitación”.

Ésta, se funda en la Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo del 28 de noviembre de 1.979, que en su artículo 1 la configura también como una excepción al artículo 1º del GATT, en tanto consiste en la admisión por parte de los países desarrollados de un régimen preferencial y en franquicia de las importaciones de productos industriales y algunos agropecuarios provenientes de los países en desarrollo (el llamado sistema generalizado de preferencias) y también, a pesar de algunas dudas doctrinales al respecto, en la celebración de acuerdos de libre cambio y uniones aduaneras entre países en desarrollo en condiciones más flexibles y beneficiosas que las señalados en el artículo XXIV del GATT, configurándose de este modo como una alternativa real al uso de tal precepto.¹⁵³

¹⁵³ GUAJARDO, C., Comercio internacional y globalización, 1ª ed., Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo, 1.999, pp. 141-142. El autor manifiesta la existencia de opiniones encontradas en referencia a si la cláusula de habilitación constituye una base adecuada para todos los acuerdos regionales concertados entre países en desarrollo, o como sostienen algunos gobiernos, no lo está para su aplicación en los acuerdos de mayor envergadura o importancia. SOARES, G., “A Compatibilização da ALADI e do MERCOSUL com o GATT”, São Paulo em Perspectiva – Revista da Fundação SEADE, vol. 9, 1, enero-marzo de 1.995, pp. 80-92. *Vide*, especialmente páginas 87-88, donde el autor describe que “A denominada ‘cláusula de habilitação’, na verdade, é um princípio geral que tornou legal, no quadro do GATT (onde vigora o princípio da cláusula de nação mais favorecida, no Art. I do Acordo Geral), a possibilidade de um tratamento preferencial em favor de Estados em vias de desenvolvimento, que passaram a, legitimamente, poder usufruir de um subsistema de preferências comerciais outorgadas pelos países industrializados a seu favor, ou outorgadas entre eles mesmos, como um elemento permanente do sistema jurídico do GATT.”

Acorde al artículo 3, el trato diferenciado y más favorable otorgado por la cláusula en análisis *“a) estará destinado a facilitar y fomentar el comercio de los países en desarrollo y no a poner obstáculos o crear dificultades indebidas al comercio de otras partes contratantes. b) no deberá constituir un impedimento para la reducción o eliminación de los aranceles y otras restricciones del comercio con arreglo al principio de la nación más favorecida. c) deberá, cuando dicho trato sea concedido por partes contratantes desarrolladas a países en desarrollo, estar concebido y, si es necesario, ser modificado de modo que responda positivamente a las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo.*

1.8.3. EL EXAMEN DE LA COMPATIBILIDAD DEL MERCOSUR CON LAS REGLAS MULTILATERALES DE COMERCIO

En los capítulos IV y V, el tema será tratado nuevamente, sin embargo, resulta necesario destacar que después de la firma del Tratado de Asunción, y una vez ya en vigor, el 5 de marzo de 1.992 fue notificado este acuerdo a los Estados Parte del GATT por la vía del párrafo 4 de la cláusula de habilitación, y no el párrafo 7 a) del artículo XXIV del GATT, registrándose como documento L/6.985¹⁵⁴. Es de hacer notar que, al momento de la concreción del Tratado mencionado, todos los acuerdos regionales sometidos a examen en el GATT, a partir de 1.979, habían utilizado la misma base jurídica.¹⁵⁵

El fundamento de la opción del Mercosur por esta vía se halla en el hecho de que los Estados fundadores lo consideraron como una concreción del proceso de integración desarrollado por la ALADI, tal como lo manifiesta el párrafo 5º del Preámbulo del TAS: *“el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980”*. Y el artículo 18 del TAS destaca que *“los Estados Partes se comprometen a preservar los compromisos*

¹⁵⁴ El párrafo 4 de la cláusula de habilitación dispone en su letra a, en referencia a los ACR concertados, que serán notificados *“a las PARTES CONTRATANTES y les proporcionará toda la información que estimen conveniente sobre las medidas que haya adoptado”*; mientras que la letra b) agrega que *“se prestará debidamente a la pronta celebración de consultas, a petición de cualquier parte contratante interesada”*. A su vez, el párrafo 7 a) del artículo XXIV del GATT, dispone que las Partes de un futuro ACR deben notificarlo, bajo el artículo XXIV *“sin demora”*, así como facilitar *“en lo que concierne a la unión o zona en proyecto, todas las informaciones que les permitan someter a las partes contratantes los informes y formular las recomendaciones que estimen pertinente.”*

¹⁵⁵ Así, la ALADI fue notificada al GATT, con justificación en la cláusula de habilitación de 1.979, con el claro objetivo de no volver a repetir los desaciertos de la ALALC.

asumidos hasta la fecha de la celebración del presente Tratado, inclusive los acuerdos firmados en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración". Sin embargo, es patente el hecho de que los Estados del Mercosur intentaron, mediante la utilización de la modalidad de un ACE, poder beneficiarse del "paraguas jurídico" que la ALADI ofrece ante la notificación a la OMC de los distintos tipos de acuerdos regionales comerciales.¹⁵⁶ A fin de cuentas, el Mercosur fue registrado como "Acuerdo de Complementación Económica núm. 18" por la ALADI.

A resultas de lo anterior, el Mercosur debe ser analizado como una zona de libre comercio o una unión aduanera de las contempladas por el artículo XXIV del GATT, pero dentro de los límites más flexibles dispuestos por la Cláusula de Habilitación, ya que el párrafo segundo, apartado c) de la citada cláusula permite un tratamiento más favorable en la formación de acuerdos regionales en los que participen países de menor desarrollo y que estén destinados a una mutua reducción o eliminación de aranceles y de obstáculos al libre comercio sobre los productos que circulen en el área determinada por el acuerdo.¹⁵⁷ Este aspecto no es menor ya que a los acuerdos celebrados en virtud de la citada cláusula no se les exige el requisito de la liberación sustancial del comercio

¹⁵⁶ PEROTTI, A., "La Integración Regional en el Mercosur sobre la base del Tratado de Asunción", *Criterio Jurídico*, vol. 1, 1, 2.001, pp. 115-151. Ver especialmente, la página 119, donde el autor remarca que "en otras palabras, habiéndose registrado en su momento el Tratado de la Asociación en el GATT y conteniendo el mismo la posibilidad de conformar ACEs, por razones lógicas la notificación del Tratado de Asunción no debería comportar problema alguno (art. XXIV, 7º). Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido con el Tratado de ALADI, el Tratado de Asunción, fue objeto, por iniciativa de los EE.UU. y de la CE de un "Grupo de Trabajo" (*Working Group*) en el seno del GATT a fin de considerar con mayor profundidad si tal instrumento es compatible con las reglas multilaterales del comercio. Al día de la fecha, las negociaciones continúan y aún se espera el dictamen final del Grupo de Trabajo mencionado." RUIZ DÍAZ LABRANO, R. y RAMÓN SILVA, A., *El Mercosur, marco jurídico institucional, análisis y perspectivas de sus perspectivas de sus normas derivadas*, Asunción: Intercontinental, 1.993. En la página 71 los autores manifiestan que en referencia a la notificación mediante la cláusula de habilitación "el punto más importante es que el Tratado de Montevideo de 1.980, que establece ALADI, fue notificado bajo la Cláusula de Habilitación y el Tratado de Asunción forma parte del mismo. También toman en cuenta que todos los acuerdos de complementación de la ALADI, incluyendo el Acta de Buenos Aires, estableciendo el Mercado Común entre Argentina y Brasil fueron notificados bajo la Cláusula de Habilitación."

¹⁵⁷ Decisión de 28 de noviembre de 1.979, Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo, párrafos 1 y 2 c): "Habiendo celebrado negociaciones en el marco de las Negociaciones Comerciales Multilaterales, las PARTES CONTRATANTES *deciden* lo siguiente: 1. No obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes. 2. Las disposiciones del párrafo 1 se aplicarán: c) a los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las PARTES CONTRATANTES, las medidas no arancelarias, aplicables a los productos importados en el marco de su comercio mutuo."

recíproco entre las partes, como sí lo hace el artículo XXIV del GATT para las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras.¹⁵⁸

Ahora bien, ninguna regla de la OMC establece explícitamente un examen de las zonas de libre comercio, uniones aduaneras o acuerdos establecidos con arreglo a la cláusula de habilitación, a diferencia de lo que sí sucede con los constituidos conforme al artículo XXIV del GATT. No obstante lo anterior, ya en la época del GATT se desarrolló en la práctica y costumbre, encomendar a grupos de trabajo *ad hoc*, en la órbita del Comité de Comercio y Desarrollo (CCD), la tarea de examinar el acuerdo en base a las disposiciones pertinentes. Pero como no había norma alguna que estableciera este examen, tampoco había procedimiento alguno para llevarlo a cabo, si bien con el tiempo la práctica fue colmando también la laguna procedimental¹⁵⁹.

En síntesis, el procedimiento se desarrolla como sigue: inicialmente las Partes del acuerdo regional (ACR) notificaban su convenio al Consejo del GATT, y éste a su vez establecía un grupo de trabajo *ad hoc*, invitando al resto de Partes Contratantes del GATT a entregar preguntas por escrito sobre el ACR en cuestión. En las reuniones del grupo de trabajo *ad hoc*, se realizaba un intercambio de preguntas y respuestas y también se presentaban declaraciones y comentarios jurídicos. Posteriormente, con la apreciación de estas informaciones como base, incorporadas a un documento oficial, el grupo de trabajo *ad hoc* elaboraba su informe de compatibilidad que remitía al Consejo del GATT para su adopción.

Pues bien, de los 98 ACR que fueron notificados bajo el artículo XXIV del GATT de 1947, solamente 4 grupos de trabajo *ad hoc* llegaron a un consenso sobre la compatibilidad de los ACR examinados. En referencia a la cláusula de habilitación, 8 acuerdos fueron notificados en el marco del GATT de 1.947. No obstante lo anterior, no hubo ningún caso en que un grupo de trabajo notificara en su informe la incompatibilidad del ACR sometido a evaluación. En tanto que, en referencia a los notificados bajo la Cláusula de Habilitación, se tomaron notas indicativas sobre el tema que se incluyeron en informes, pero en ningún caso se llevó a cabo un verdadero

¹⁵⁸ ITURRIA, R., "Legitimación del Mercosur frente al GATT y ALADI", *Revista de Comercio Exterior y Aduana*, 6, 2.000, pp. 45-51.

¹⁵⁹ Hoy en día sí que existe un procedimiento y se encomienda al Comité de Acuerdos Comerciales Regionales la tarea de llevar a cabo el examen de compatibilidad. A fecha 18 de septiembre de 2.018, se había solicitado información adicional, la cual fue aportada y la presentación fáctica está hecha.

examen. Esta situación se debió, a la imprecisión de las normas materiales que rigen la celebración de los ACR, lo cual tornaron prácticamente imposible el examen de compatibilidad.¹⁶⁰

En el caso particular del Mercosur, el CCD optó por establecer un grupo de trabajo para examinarlo no solamente en referencia a la “Cláusula de Habilidadación”, en virtud de la que se había notificado la organización, sino también bajo las condiciones del artículo XXIV del GATT, que establece reglas de cumplimiento más estrictas para autorizar la constitución de un acuerdo de integración. Acorde a lo ya analizado, el 17 de febrero de 1.992 la Secretaría de la ALADI informó a las Partes Contratantes del GATT de 1947 acerca del AAAP. CE Núm. 18, por el cual se había constituido el Mercosur. Atento a ello, algunas de las Partes Contratantes del GATT, principalmente Estados Unidos, argumentaron que el artículo XXIV del GATT era una norma fundamental para zonas de libre comercio y uniones aduaneras, mientras que la “Cláusula de Habilidadación” había sido establecida para permitir acuerdos regionales preferenciales que no cumplieran con los requisitos del artículo XXIV del GATT. Por esta razón, aquellos países consideraban más apropiado la aplicación del artículo XXIV al Mercosur que la cláusula de habilitación. Pero los Miembros del Mercosur arguyeron que no era factible interpretar la cláusula de habilitación de una manera tan restringida y menos todavía cuando afecta a países en desarrollo, como era el caso de los países del Mercosur, a los que se refiere tal cláusula. Por ello, abogaron por una interpretación más amplia de la cláusula, en especial del término “acuerdos regionales o generales” que contiene aquélla.¹⁶¹

¹⁶⁰ SCHMID, A., “El Examen de Acuerdos Comerciales Regionales en el GATT de 1947 y en la OMC – con especial referencia al Mercosur”, *op. cit.*, pp. 1-48.

¹⁶¹ Los argumentos expuestos por los Miembros del Mercosur, son resumidas por lo expuesto por el Representante de Uruguay, en la reunión de los días 10 y 11/10/1.995, quien expuso que: “El MERCOSUR formaba parte de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que era objeto de exámenes bianuales por parte del Comité de Comercio y Desarrollo. Ello llevó a que las Partes Contratantes establecieran un Grupo de Trabajo sobre el MERCOSUR. El MERCOSUR se debía examinar a la luz de las disposiciones pertinentes de la Cláusula de habilitación y del artículo XXIV del Acuerdo General. A juicio de las Partes, el MERCOSUR satisfacía esas disposiciones por varias razones. En primer lugar, la unión aduanera comprendía lo esencial de los intercambios comerciales entre las Partes, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 8 del artículo XXIV. En segundo lugar, el Programa de Liberación Comercial estaba orientado a la eliminación de aranceles y la supresión de los demás obstáculos al comercio entre las Partes a partir del 1.º de enero de 1995 (con excepción de un número reducido de partidas que, como se había señalado, quedaban sujetas a un proceso de adecuación encaminado a la eliminación gradual y automática de los actuales gravámenes en un plazo determinado), de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo XXIV. En tercer lugar, a partir del 1.º de enero de 1995 había entrado en vigor el AEC (con las excepciones antes señaladas), de conformidad con los párrafos 7 y 8 del artículo XXIV. En cuarto lugar, el promedio ponderado del AEC era

Un grupo *ad hoc* del CCD se reunió por primera vez en 1995 para examinar la compatibilidad del Mercosur con las antedichas reglas de la OMC. A partir de 1996, el análisis de los ACR notificados pasó a ser competencia del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR).¹⁶² En abril de 2006, es decir 13 años después del establecimiento del grupo de trabajo, el Presidente del CACR anunció que había terminado el “examen factico” del Mercosur y que se podía comenzar a elaborar el informe.¹⁶³

En razón de las incertidumbres que genera la aplicación de la normativa GATT, no es de extrañar el tiempo que se ha dejado transcurrir sin una respuesta concreta, pues a juzgar por los resultados de estos exámenes, se infiere el fracaso de los mismos.¹⁶⁴ No obstante esto, gran parte de la doctrina entiende que, desde un punto de vista flexible, el Mercosur cumple no sólo con los requisitos de la cláusula de habilitación sino también del artículo XXIV del GATT.¹⁶⁵

sustancialmente inferior a los promedios ponderados de los aranceles que las Partes habían aplicado con anterioridad a la entrada en vigor del AEC, como se estipulaba en el párrafo 5 del artículo XXIV; las legislaciones comerciales armonizadas eran sustancialmente menos restrictivas que las que regían con anterioridad al inicio del proceso de integración, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV. Por último, la reducción arancelaria se había llevado a cabo de acuerdo con el calendario establecido. En resumen, la integración aumentaba la dimensión del mercado, favoreciendo mayores economías de escala y una mayor especialización del trabajo y alentando la inversión y el desarrollo tecnológico. También promovía los objetivos del sistema multilateral de comercio, al ser abierto, predecible y transparente. Así pues, el MERCOSUR constituía una condición necesaria para la plena participación de la región en el comercio” (Documento OMC - WT/COMTD/1/Add.9, 28 de abril de 1997).

¹⁶² El examen del Mercosur también quedó afectado por el establecimiento del Mecanismo de Transparencia de la OMC, surgido de la Ronda de Doha sobre ACR de noviembre de 2.001. Para una completa descripción de los mismos, se puede consultar NIGRO CORRÊA, F., O Mercosul e a OMC: Regionalismo e Multilateralismo, Sao Paulo: LTR, 2.001.

¹⁶³ Mediante el examen fáctico, los miembros del ACR, entregan información en unos formularios dispuestos sobre el acuerdo, con todo tipo de estadísticas a los miembros de la OMC. Luego de la circulación y estudio de los mismos, se les formulan preguntas a los miembros del ACR, a fin de que lleven a cabo aclaraciones.

¹⁶⁴ Para que se vea más claro, de los 98 ACR que fueron notificados bajo el artículo XXIV del GATT de 1947, solamente 4 grupos de trabajo *ad hoc* llegaron a un consenso sobre la compatibilidad de los ACR examinados. En referencia a la cláusula de habilitación, 8 acuerdos fueron notificados en el marco del GATT de 1947. No obstante lo anterior, no hubo ningún caso en que un grupo de trabajo notificara en su informe la incompatibilidad del ACR sometido a evaluación. Los datos fueron obtenidos de la página de la OMC: <https://www.wto.org/>, [Fecha de consulta: 20 de enero de 2.017].

¹⁶⁵ ESPÓSITO, C., El Mercosur entre el Regionalismo y el Multilateralismo, *op. cit.* p. 13. El autor expone que “teniendo en cuenta los aspectos reseñados, creo que desde un punto de vista flexible se puede afirmar que el Mercosur cumple suficientemente con los criterios de la cláusula de habilitación y también con los criterios del Artículo XXIV. Y la prueba más rotunda es que durante los primeros años de vida del Mercosur se produjo un fenómeno de doble creación de comercio, una expansión del comercio a través de la mayor participación del Mercosur en el comercio mundial y un considerable aumento de

CAPÍTULO II. EL MERCOSUR: PERSPECTIVA JURÍDICO INSTITUCIONAL

2.1. INTRODUCCIÓN

Un ente de integración regional es preciso que se fundamente en una sólida estructura institucional. Esta estructura debe ser capaz de no permanecer estática en el tiempo para evolucionar a formas más puras o superiores; de nada serviría contar con instituciones rígidas que se abandonaran a la inercia porque no solo dejarían de cumplir su función fundamental, sino que además frenarían o paralizarían el proyecto que se propuso al momento de la firma del TAS.

Estas instituciones han de tener la capacidad, los medios y la decisión de solventar los problemas que se vayan presentando, otorgando una respuesta que afirme un alto grado de seguridad jurídica a los sujetos públicos y privados del mismo. En este sentido, es necesario admitir que el diseño institucional de un modelo de integración debe responder a las expectativas o ambiciones del mismo, y no viceversa, es decir, las instituciones deben adaptarse al estadio de integración que se desee alcanzar; y no al revés, ajustándose el modelo de integración a la institucionalidad del bloque. En caso contrario se confunden los medios con el fin en si mismo. De ahí que se haya manifestado que los diseños institucionales nunca son neutros, ya que no sirven para cualquier tipo de integración o de inserción internacional, sino que estimulan o desestimulan determinados tipos de acción y horizontes de trabajo.¹⁶⁶

En este capítulo se analizarán las principales instituciones del Mercosur, su composición y funciones, de manera tal de, al final del mismo, estar en condiciones de dilucidar si se corresponden con el grado de integración que se desea, o si por el contrario, al encontrarse desfasadas se han convertido en una carga que impide la evolución del bloque y que ulteriormente afectan a la credibilidad en el mismo por parte

inversiones en la región”. En sentido parecido, JARDEL, S. y BARRAZA, A., Mercosur. Aspectos Jurídicos y Económicos, *op. cit.*, pp. 45-46. Declara que: “el Tratado de Asunción es un tratado jurídicamente enmarcado por las disposiciones de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, la ALADI, y respetuoso de los principios del libre comercio internacional establecidos por el GATT-OMC, que asume la forma de un acuerdo de complementación económica entre los países signatarios.”

¹⁶⁶ CAETANO, G., *et al.*, La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas, en CAETANO, G (compilador), 1ª ed., Montevideo: Cefir, 2.009.

de la ciudadanía. Con fines absolutamente técnicos se intentará trazar un paralelismo con los órganos de la UE que más se asemejen a los del bloque del hemisferio sur, análisis que debería conducir a alcanzar una conclusión sobre la calidad institucional del bloque.

2.2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL (PANORAMA GENERAL)

El actual esquema institucional del Mercosur ha sido diseñado por el TAS y sus diversos protocolos de modificación, en particular los de Ouro Preto, Brasilia, Olivos y el de Montevideo, constitutivo del Parlamento del Mercosur. Sin embargo, el gran andamiaje institucional ha sido establecido por el POP, el cual en su artículo 1 establece como órganos del Mercosur al Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico Social (FCES) y la Secretaría del Mercosur (SM).¹⁶⁷

A posteriori, en su artículo 2 el POP determina que “*son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur*”. Atento a ello, explícitamente y sin lugar a dudas o especulaciones, define uno de los rasgos principales del Mercosur: es una organización internacional de integración de carácter intergubernamental, es decir, que en contraposición a la supranacionalidad, sus órganos son integrados por representantes directos de los gobiernos de los Estados miembros y dependientes de la voluntad de éstos. En este sentido, estos representantes responden a sus mandatos y cumplen sus instrucciones en miras a atender sus propios intereses. Por otra parte, en este tipo de entes, la toma de decisiones suele estar sometida al consenso de sus componentes y las normas que emanan de éstas requieren para su cumplimiento y efectividad de un proceso común de entrada en vigencia y la incorporación a los ordenamientos internos de los Estados Parte.¹⁶⁸

¹⁶⁷ A pesar de que a continuación usaremos habitualmente estos acrónimos, en ocasiones utilizaremos el nombre completo de estos órganos cuando reproduzcamos el texto de un artículo o en citas de doctrina para respetar su tenor literal y/o la voluntad del autor.

¹⁶⁸ BOUZAS, R., “Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades. Mercosur: Regional Governance, asimetrías e integración profunda”, en Seminario Profundización del Mercosur y el Desafío de las Disparidades, 6-7 julio de 2.005, Río de Janeiro: BID -INTAL. En la página 8 el autor expresa que

Posteriormente, el citado artículo 2 dispone que *“podrán ser creados, en los términos del presente Protocolo, los órganos auxiliares que fuesen necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración”*, con lo cual deja constancia de no ser un esquema orgánico definitivo, sino que es susceptible de reformas y creación de nuevos órganos, no sólo auxiliares, con el objeto de alcanzar los objetivos señalados en el TAS. Es así que, con el tiempo, se han creado el Parlamento del Mercosur, los Tribunales Arbitrales *Ad Hoc*, el Tribunal Permanente de Revisión, etc. Y una mención especial merecen las Cumbres Presidenciales, dada su ambiguo régimen jurídico.

La dogmática ha propuesto diversas clasificaciones de la organización La más diáfana a fines de análisis es la que enuncia que hay tres órganos con capacidad normativa, el CMC, el GMC y la CCM; un órgano de naturaleza parlamentaria, el Parlamento del Mercosur (PARLASUR) y órganos accesorios o complementarios, el Foro Consultivo Económico Social (FCES) y la Secretaría del Mercosur (SM).¹⁶⁹ A estos deben adicionárseles los órganos auxiliares que se decreten en cada época, así como los Tribunales Arbitrales *ad hoc* (TT.AA. AH) y el Tribunal Permanente de Revisión (TPR). A continuación, se analizará la estructura institucional del Mercosur, sistematizándola de acuerdo al orden configurado en el citado artículo 1 del POP.

2.3. EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN

El CMC es en correspondencia con la significancia de las labores encomendadas y la jerarquía de sus integrantes, el órgano supremo del Mercosur. En este sentido, el artículo 3 del POP lo instituye como el *“órgano superior del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común.”*

la naturaleza intergubernamental de los órganos del MERCOSUR se justificó en el deseo de mantener el control del proceso de integración en manos de los gobiernos nacionales. Asimismo, complementariamente, fue un intento por no “aislar” a aquellos funcionarios encargados de tomar decisiones relativas al proceso de integración de las burocracias nacionales encargadas de transformar esas decisiones en políticas nacionales.

¹⁶⁹ MARTINEZ PUÑAL, A., El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad, 1ª ed., Santiago de Compostela: Tórculo Ed.s, 2.005, pp. 145-146. También hay autores que hablan de órganos con y sin capacidad decisoria. *Vide* BOUZAS, R., “Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades. Mercosur: Regional Governance, asimetrías e integración profunda”, *op. cit.*, pp. 6-8.

2.3.1. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El art. 4 del POP determina que “*estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores; y por los Ministros de Economía o sus equivalentes de los Estados Partes*”. Y, según su artículo 5, la presidencia del Consejo se ejerce por “*rotación de los Estados Partes, en orden alfabético, por un período de seis meses.*”

Las reuniones del CMC pueden revestir carácter ordinario o extraordinario, las primeras se llevan a cabo una vez al semestre; mientras que las segundas se celebran cuando se estimen pertinentes.¹⁷⁰ De acuerdo con el artículo 7 del POP, “*serán coordinadas por los Ministros de Relaciones Exteriores y podrán ser invitados a participar de ellas otros Ministerios o autoridades de nivel ministerial.*” Es preciso criticar que la frecuencia con la cual se celebran las reuniones ordinarias es totalmente insuficiente en un proceso de integración regional, aún más dada la importancia del órgano en análisis. No obstante ello, la situación era aún más precaria con la vigencia de lo normado en el TAS, cuyo artículo 11 preveía que solo se reunirían cuando lo estimaren oportuno. Excepcionalmente, en una ocasión, incluso tampoco se ha cumplido con lo dispuesto, toda vez que durante el año 2.013 se llevó a cabo la XLV Reunión Ordinaria, de fecha 11 de julio, mientras que la siguiente reunión, recién se desarrollaría el 28 de julio de 2.014 (Reunión Ordinaria XLVI), es decir un año más tarde.

Acorde al artículo 6 del POP, como mínimo una vez al semestre, el Consejo adquiere una formación especial, ya que pasan a integrarse en él también los Jefes de Estado¹⁷¹; y de esta manera se conforman las “Cumbres de Jefes de Estado del Mercosur”. Generalmente, en el transcurso de las citadas es donde se logran mayores avances en la integración, y se resuelven conflictos y disputas de carácter menor, toda vez que se trata de un proceso de carácter intergubernamental.¹⁷² Sin embargo, esto no significa que las citadas Cumbres sean formalmente un órgano del Mercosur, toda vez que el POP no las

¹⁷⁰ Decisión 2/98, de 23 de diciembre, Reglamento interno del Consejo del Mercado Común, artículo 8, párrafo 1º: “Las reuniones ordinarias del Consejo del Mercado Común se realizarán una vez por semestre y contarán con la participación de los Presidentes de los Estados Partes.”

¹⁷¹ Contrariamente a lo que disponía en TAS, en su artículo 11, en el cual disponía que los Presidentes de los Estados Partes deberían concurrir al menos una vez al año a las reuniones del Consejo.

¹⁷² Probablemente debido al carácter presidencialista de los regímenes democráticos de los Estados parte. Por otra parte, muchos autores destacan que parte del razonable éxito de la integración se ha debido a la actuación diplomática de estas cumbres. Vide MALAMUD, A., Presidential democracies and regional integration: an institutional approach to Mercosur (1.985-2.000), Tesis doctoral inédita, San Domenico di Fiesole: Instituto Universitario Europeo, 2.003.

enumera expresamente como parte de su estructura institucional. Es por ello que el artículo 8 de la Decisión 2/98, a fin de darle mayor cobertura jurídica, dispone que las reuniones del CMC se pueden llevar a cabo en tres sesiones, las dos primeras con carácter ministerial y la tercera con la participación conjunta de Ministros y Presidentes de los Estados Partes.

Se trata, pues, de un CMC ampliado¹⁷³ y no de un órgano paralelo al Mercosur que reúne a los Jefes de Estado mercosureños de manera independiente después de las reuniones del Consejo, aprovechando la previa celebración de sus sesiones semestrales.¹⁷⁴ Aun así, el debate político acerca de la institucionalidad o no de las Cumbres de Jefe de Gobierno del Mercosur ha sido constante,¹⁷⁵ alcanzando su punto más alto con motivo de la suspensión del la República del Paraguay, por parte de la misma y en virtud de lo normado en el Protocolo de Ushuaia.¹⁷⁶ No obstante lo anterior, no deja de ser un debate superfluo, ya que de los Tratados fundacionales no surgen estas Cumbres, con lo cual no es un órgano del Mercosur, algo similar a lo que sucediera en

¹⁷³ EKMEKDJIAN, M.Á., Introducción al derecho comunitario latinoamericano: con especial referencia al Mercosur, *op. cit.*, pp. 210-211, se refiere al mismo como “Consejo ampliado.”

¹⁷⁴ A mayor abundamiento, es lo que corroboran los documentos que se publican tras la celebración de las Cumbres Presidenciales. Por ejemplo, la XXXIX Cumbre del Mercosur, celebrada en agosto de 2.010 en San Juan (Argentina), es oficialmente calificada como “X Reunión del Consejo Mercado Común y Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur...”.

¹⁷⁵ Para ver una panorámica del debate doctrinal, vid. MARTINEZ PUÑAL, A., El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad, *op. cit.* pp. 139-140: “Paralelamente al Consejo del Mercado Común se han ido desarrollando, fruto de una iniciativa política por medio de la práctica las llamadas ‘Cumbres de Jefes de Estado’, las cuales conforman un mecanismo de consulta, decisión y maniobra política que no está incorporado explícitamente ni en el Tratado de Asunción ni en el Protocolo de Ouro Preto; a pesar de ello, las Cumbres tienen un relevante papel en el proceso, ya que en ellas suele manifestarse la voluntad política de avanzar en determinados campos del proceso de integración. Junto a los Jefes de Estados de los miembros del Mercosur, suelen asistir a ellas mediante invitación los Jefes de Estado y de Gobierno de los países vecinos, trascendiendo sus efectos el marco puramente subregional.”

¹⁷⁶ A raíz de la destitución del Presidente del Paraguay, Fernando Lugo, en la Cumbre de Presidentes del Mercosur, de 29 de junio de 2.012, los Jefes de Gobierno de Argentina, Brasil y Uruguay, con fundamento en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, suspendieron a Paraguay para participar en los distintos órganos del bloque, hasta la elección democrática de un nuevo presidente. Atento a ello, los representantes del Paraguay instaron un procedimiento excepcional de urgencia ante el Tribunal Permanente de Revisión por considerar conculcados sus derechos por la citada resolución. Más allá de los argumentos tendientes a justificar la competencia del TPR, Paraguay sostuvo que las Reuniones o Cumbres de Jefe de Estado no son un órgano competente para la creación de fuentes jurídicas, sino que solamente lo son los del artículo 41 del POP. El artículo 41.3 del POP determina que las Decisiones del CMC son fuentes jurídicas del Mercosur. En consecuencia, al diferenciar el CMC de las Cumbres de Jefes de Gobierno, se aprecia la no institucionalidad de las Cumbres. Posteriormente la cuestión no tendría resolución expresa, ya que el TPR se declararía incompetente en su Laudo núm. 1/2.012.

el ámbito de la UE con las Cumbres de Jefes de Estado o Gobierno, que se iniciaran informalmente en París, en el año 1.961, tal y como se analizará al final del capítulo.

El CMC se pronuncia “*mediante decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Parte*” (artículo 9 del POP); y a su vez tiene la atribución de “*aclarar, cuando lo estime necesario, el contenido y alcance de sus decisiones*” (artículo 5 de la decisión CMC 2/98). Estas decisiones se toman por consenso, estando presentes todos los Estados Parte (artículo 37 del POP).

2.3.2. COMPETENCIAS

El órgano supremo del Mercosur recibe numerosas atribuciones, que pueden sistematizarse como sigue:

2.3.2.1. PODER DE CONTROL

Acorde al art. 8.1 del POP, es el encargado de “*velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco.*”

2.3.2.2. PODER DE IMPULSO Y CONDUCCIÓN POLÍTICA

El art. 8.2 del POP, reafirma una vez más lo ya dispuesto por el TAS en su número 10 al declarar que “*Debe formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común.*”

2.3.2.3. PODER DE REPRESENTACIÓN INTERNACIONAL

Según los incisos 3 y 4 del artículo 8 del POP, el CMC debe “*ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR*”, así como “*negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales.*”

2.3.2.4. PODER DE DECISIÓN

De acuerdo con su responsabilidad primordial en el proceso de integración, el CMC tiene el deber de “*pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el Grupo*

Mercado Común” en los diferentes ámbitos en los que tiene competencia, así como *“adoptar decisiones en materia financiera y presupuestaria”* (artículo 8, incisos 5 y 10, del POP).

2.3.2.5. PODER DE ADMINISTRACIÓN O GESTIÓN

En concordancia con lo estipulado en los incisos 7, 9 y 11 del artículo 8, ésta institución tiene diversos roles en la administración del esquema, dado que puede *“crear los órganos pertinentes; así como modificarlos o suprimirlos”*; designa al *“Director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR”*; y homologa *“el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común”*.

2.3.3. ÓRGANOS AUXILIARES DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN

A consecuencia de sus prerrogativas de decisión y administración, el CMC ha creado algunos órganos auxiliares a fin de coadyuvar en la gestión del esquema de integración, tales como las Reuniones de Ministros y/o de funcionarios de jerarquía equivalente; reuniones de altas autoridades y grupos de trabajo. Las reuniones ministeriales o de funcionarios de jerarquía equivalente fueron tempranamente promovidas en el Mercosur, a fin de asegurar los objetivos y plazos trazados para la consecución del mercado común, acorde a lo dispuesto por la Decisión 5/91, de 17 de diciembre, Reuniones de Ministros. Posteriormente han sido institucionalizadas como órgano auxiliar por la Decisión 1/95, de 5 de agosto, también denominada Reuniones de Ministros, la cual fundamenta, en su considerando 1, su creación en *“que para el avance del proceso de integración del Mercosur resulta conveniente tratar determinados temas a nivel ministerial o por funcionarios de jerarquía equivalente.”*

En la actualidad, el CMC cuenta con las siguientes Reuniones de Ministros: 1) Reunión de Ministros de Agricultura (RMA) creada por la Decisión 11/92, de 27 de diciembre; 2) Reunión de Ministros de Cultura (RMC) creada por la Decisión 2/95, de 5 de agosto; 3) Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales (RMEPBC) creada por la Decisión 6/91, de 16 de diciembre; 4) Reunión de Ministros de Educación (RME) creada por la Decisión 7/91, de 16 de diciembre; 5) Reunión de Ministros de Industria (RMIND) creada por la Decisión 7/97, de 15 de diciembre; 6) Reunión de

Ministros de Interior y Seguridad (RMIS) creada por la Decisión 7/96, de 17 de diciembre; 7) Reunión de Ministros de Justicia (RMJ) creada por la Decisión 8/91, de 16 de diciembre; 8) Reunión de Ministros de Medio Ambiente (RMMA) creada por la Decisión 19/03, de 16 de diciembre; 9) Reunión de Ministros de Minas y Energía (RMME), creada por la Decisión 60/00, de 15 de diciembre; 10) Reunión de Ministros de Salud (RMS) creada por la Decisión 3/95, de 5 de agosto; 11) Reunión de Ministros de Trabajo (RMT) creada por la Decisión 16/91, de 16 de diciembre; 12) Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM), creada por la Decisión 24/11, de 18 de diciembre; 13) Reunión de Ministros y Altas Autoridades en Deportes (RMDE) creada por la Decisión 13/12, de 29 de junio; 14) Reunión de Ministros de Turismo (RMTUR) creada por la Decisión 12/03, de 6 de octubre; 15) Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación del Mercosur (RMACTIM) creada por la Decisión 5/05, de 19 de junio; 16) Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS), creada por la Decisión 61/00, de 15 de diciembre; 17) Reunión de Ministros y Altas Autoridades sobre los Derechos de los Afrodescendientes (RAFRO) creada por la Decisión 9/15, de 16 de julio; 18) Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (RMAGIR), creada por la Decisión 47/15, de 20 de diciembre; y 19) Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur (CCMASM), creada por la Decisión 39/08, de 15 de diciembre.

Ulteriormente, la Decisión 14/08, de 30 de junio, de Reglamento Interno del CMC, destacaría aún más la importancia de las anteriores, al declarar que *“las Reuniones de Ministros son fundamentales para el tratamiento al más alto nivel de asuntos que hacen a la profundización y consolidación del proceso de integración”* (considerando 5). Por su parte, este instrumento jurídico también intenta otorgarle mayor preponderancia al diálogo interinstitucional, tal como lo indica al expresar *“que es relevante para el proceso de integración la existencia de un intercambio ágil y directo de ideas y perspectivas entre el máximo órgano del MERCOSUR y las Reuniones de Ministros”* (considerando 7).

Las reuniones de ministros pueden hacer propuestas normativas y alcanzar acuerdos institucionales. Las primeras se alcanzan por consenso y *“deberán ser elevadas al Consejo del Mercado Común para su consideración. Dichas propuestas podrán consistir en proyectos de acuerdos internacionales, Decisiones, Recomendaciones u*

*otros instrumentos.*¹⁷⁷ Por otra parte, los acuerdos interinstitucionales “*serán elevados al Consejo del Mercado Común al solo efecto normativo, sin perjuicio de la facultad de éste de transformar dichos acuerdos interinstitucionales en normativa MERCOSUR.*”¹⁷⁸

Asimismo, fuera ya del ámbito ministerial, cuenta con reuniones de altas autoridades, siendo las mismas: 1) Reunión de Altas Autoridades en el Área de Derechos Humanos del Mercosur (RAADDHH), creada por la Decisión 40/04, de 16 de diciembre; 2) Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas (RAPIM), creada por la Decisión 14/14, de 28 de julio; y 3) Reunión de Autoridades sobre Privacidad y Seguridad de la Información e Infraestructura Tecnológica del Mercosur (RAPRISIT), creada por la Decisión 17/14, de 28 de julio.

Por otra parte, el CMC también constituye Grupos de Alto Nivel (GAN), a fin de encargarse de elaborar propuestas normativas o del tratamiento y/o análisis de temas específicos. En la actualidad cuenta con 6 grupos, tratándose de los siguientes: 1) Grupo de Alto Nivel Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo (GANEMPLE), creado por la Decisión 46/04, de 16 de diciembre; 2) Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de Cooperación Sur-Sur (GANASUR), creado por el Acta 01/08, de fecha 30 de junio, XXXV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, punto 17.11 ; 3) Grupo de Alto Nivel sobre Relación Institucional entre el Consejo del Mercado Común y el Parlamento del MERCOSUR (GANREL), creada por Decisión 47/08, de 14 de diciembre; 4) Grupo de Trabajo *Ad Hoc* para la incorporación de la República de Bolivia como Estado Parte del MERCOSUR (GTBO), creado por la Decisión 1/07, de 18 de enero; 5) Grupo de Trabajo *Ad Hoc* para la incorporación de la República del Ecuador como Estado Parte del MERCOSUR (GTIE), creado por la Decisión 38/11, de 19 de diciembre; y 6) Grupo de Trabajo *Ad Hoc* para la negociación del proceso de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela (GTVENE), creado por la Decisión 12/07, de 22 de mayo.

¹⁷⁷ Decisión 14/08, de 30 de junio, Reglamento Interno del CMC, artículo 5, parte primera.

¹⁷⁸ Decisión 14/08, de 30 de junio, Reglamento Interno del CMC, artículo 5, parte segunda.

2.4. GRUPO MERCADO COMÚN

De la lectura, tanto del TAS como del POP, surge que el GMC es el órgano ejecutivo del Mercosur.¹⁷⁹ No obstante gozar del carácter de ejecutivo, tiene amplias atribuciones, y también posee competencia normativa. Por otra parte, a nivel jerárquico, goza de preeminencia por sobre la CCM y la SM.¹⁸⁰

2.4.1. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Siguiendo el artículo 11 del POP, el GMC “*estará integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales. El Grupo Mercado Común será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores.*” El término “*equivalentes*” mencionado era definido por el artículo 2 del Reglamento Interno del GMC, desarrollado por la Decisión 4/91, de 17 de diciembre, al enumerar que podrían ser de las “*áreas de industria, comercio exterior y/o coordinación económica*”; sin embargo, el nuevo Reglamento Interno, aprobado por la Decisión 45/15, de 20 de diciembre, no reprodujo tal mención, por lo que se ha dejado plena libertad en la integración del mismo. De la consulta de las actas de las reuniones se ha podido verificar que participan en el mismo funcionarios vinculados a los ministerios de relaciones exteriores con rango de cónsul, y a los ministerios de economía y producción con grado de directores de área.

Su organización responde a un clásico modelo intergubernamental, toda vez que se divide en Secciones Nacionales, constituidas por miembros titulares y alternos de cada Estado Parte (artículo 3 del Reglamento Interno). No obstante ello, esta metodología de trabajo en Secciones Nacionales no fue instituida por el TAS ni por el POP, sino que

¹⁷⁹ TAS, artículo: “La administración y ejecución del presente Tratado y de los acuerdos específicos y decisiones que se adopten en el marco jurídico que el mismo establece durante el período de transición, estará a cargo de los siguientes órganos: b) Grupo Mercado Común.” Por su parte, el artículo 10 del POP señala que: “El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur.”

¹⁸⁰ MARTÍNEZ PUÑAL, A., El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad, *op. cit.* *Vide*, especialmente, la página 174, donde destaca que el GMC “constituye el órgano más importante de realización y supervisión de la política del Mercosur, en un grado de mayor complejidad que el Consejo. Y a pesar de su naturaleza intergubernamental, el Grupo Mercado Común es el órgano responsable de la elaboración de la agenda colectiva.”

simplemente respondió a una necesidad procesal del Protocolo de Brasilia en lo referente a la solución de controversias y que posteriormente sería plasmada en el Reglamento Interno también.¹⁸¹ Cabe añadir que, a fin de incrementar el diálogo institucional en su toma de decisiones, el GMC, cuando lo estime conveniente, puede convocar a “*representantes de otros órganos de la Administración Pública o de la estructura institucional del Mercosur*” (artículo 12 del POP).

El artículo 13 del POP determina que se reunirá “*de manera ordinaria o extraordinaria, tantas veces como se hiciera necesario, en las condiciones establecidas en su Reglamento Interno.*” Por su parte, el Reglamento Interno definió que las reuniones ordinarias se celebrarán al menos una vez por trimestre. Tanto las reuniones ordinarias, como las extraordinarias, se celebran en lugar a convenir.¹⁸² Al igual que en el CMC, las decisiones del GMC se toman por consenso con todos los Estados mercosureños presentes (artículo 37 del POP y artículo 12 del Reglamento Interno). Adoptan la forma de resoluciones, que son obligatorias para los Estados Parte (artículo 15 del POP y artículo 12 del Reglamento Interno).

2.4.2. COMPETENCIAS

Las atribuciones del GMC se hallan enumeradas a lo largo del artículo 14 del POP, el cual alteró y amplió de cierta forma, las originalmente contenidas en el TAS¹⁸³, convirtiéndolo en un órgano no solo con mayor número de competencias, sino también con una creciente importancia cualitativa de las mismas, hasta el extremo que la doctrina afirma que “*el Grupo Mercado Común, preservado el papel del Consejo*

¹⁸¹ PÉREZ OTERMÍN, J., El Mercado común del sur desde Asunción a Ouro Preto: aspectos jurídico-institucionales, *op. cit.* p. 20. El autor entiende que “La Sección Nacional del Grupo Mercado Común fue una necesidad que se creó inicialmente de hecho”. Y a continuación expone que “cuando se redacta el Protocolo de Brasilia se recurre a ella para dar cumplimiento a una etapa procesal del trámite de solución de controversias.”

¹⁸² Decisión 45/15, artículo 7: “El GMC se reunirá en forma ordinaria o extraordinaria, tantas veces como fuere necesario. Las reuniones ordinarias se realizarán en las fechas y lugares a ser establecidos por la PPT, en consulta con los demás Estados Partes, por lo menos, una vez cada tres meses. Las reuniones extraordinarias se realizarán en cualquier momento, a solicitud de cualquier Estado Parte.”

¹⁸³ TAS, artículo 13, párrafo segundo: “El Grupo Mercado Común tendrá facultad de iniciativa. Sus funciones serán las siguientes: velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros; fijar el programa de trabajo que asegure el avance hacia la constitución del Mercado Común.”

*Mercado Común como motor de la integración, puede ser calificado, con todo, como el órgano más dinámico y de mayor transcendencia práctica en el momento actual del Mercosur.*¹⁸⁴ En todo caso, su actuación se halla sometida a la supervisión en última instancia del CMC.¹⁸⁵

Al igual que con el CMC, sus atribuciones se pueden dividir metodológicamente en las siguientes.

2.4.2.1. PODER DE CONTROL

El art. 14, apartado 1, del POP le otorga un poder de fiscalización general, al declarar que debe *“velar, dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco”*. Por su parte, el apartado 8¹⁸⁶ del anterior, le concede una específica función de control económico al encargarle *“aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa del Mercosur”*. Y el apartado 13 le encarga *“supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa del Mercosur.”*

2.4.2.2. PODER DE REPRESENTACIÓN INTERNACIONAL

El apartado 7 del art. 14 del POP decreta que el GMC tiene la facultad de *“negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del Mercosur con terceros países, grupos de países y organismos internacionales”*. Como puede inferirse fácilmente, se trata de un poder delegado del CMC.

¹⁸⁴ MARTÍNEZ PUÑAL, A., El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad, *op. cit.*

¹⁸⁵ Así lo prueba, por ejemplo, que el GMC deba *“someter al Consejo del Mercado Común su Reglamento Interno”* (artículo 14, apartado 10, del POP).

¹⁸⁶ Normalmente en Sudamérica se utiliza la palabra *inciso* para detallar las divisiones de un artículo. Así lo hace también el POP de manera textual. Así, en Hispanoamérica, inciso es un tecnicismo jurídico aplicado a las subdivisiones del artículo, y no existe ambigüedad, pues en cada ordenamiento se refiere a una subdivisión concreta del artículo. En este sentido, inciso no se emplea nunca para referirse a una ‘parte de un párrafo’, como sí sucede en España. Sin embargo, a efectos prácticos, en la presente investigación se utilizará la voz *“apartado”*. *Vide* SÁNCHEZ LÓPEZ, V., *“El uso ambiguo del término «inciso» en las referencias parciales de preceptos legales”*, *Revista de Llengua i Dret*, 60, 2.013, pp. 1-36.

2.4.2.3. PODER DE NORMACIÓN Y DECISIÓN

Tal y como surge de diversos apartados del artículo 14 del POP, el GMC tiene una alta cuota de normación y decisión. Por ejemplo, el apartado 5 concreta que puede *“crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas para el cumplimiento de sus objetivos”*. Asimismo, acorde a lo ordenado por el apartado 14, tiene la prerrogativa de *“homologar los Reglamentos Internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico-Social”* y, según el apartado 10, de proponer su reglamento interno para su aprobación por el CMC. Y de acuerdo con los apartados 3 y 6 del citado artículo 14, el GMC debe *“tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común”* y tiene la atribución de *“manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del Mercosur en el ámbito de sus competencias”* en los ámbitos materiales de su competencia. Finalmente, posee una destacada influencia sobre la Secretaría del Mercosur, ya que elige al Director de la misma (apartado 12); y supervisa sus actividades (artículo 5 del Reglamento Interno).

2.4.2.4. PODER DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Al GMC se le ha atribuido un gran número de tareas administrativas, tal como detallan los apartados 4 y 11 del art. 14 del POP, que respectivamente refieren a que debe *“fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común”* y que se le atribuye el poder de *“organizar las reuniones del Consejo del Mercado Común y preparar los informes y estudios que éste le solicite”*. Además, según el apartado 9, está facultado para adoptar *“resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo.”*

2.4.2.5. PODER DE INICIATIVA NORMATIVA

El GMC dispone de una facultad de iniciativa limitada, establecida en el apartado 2 del artículo del POP, el que determina que puede *“proponer proyectos de Decisión al Consejo del Mercado Común”*.

2.4.2.6. OTRAS ATRIBUCIONES

Al igual que el Protocolo de Brasilia¹⁸⁷, el Protocolo de Olivos sobre Solución de Controversias le ha otorgado la atribución de formular recomendaciones o comentarios si los Estados litigantes accedieran a iniciar un procedimiento optativo ante el GMC.¹⁸⁸ Asimismo, tal y como se analizará en el capítulo VII, actúa en calidad de Consejo de Administración del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur.

2.5. COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR

Este órgano no estaba originalmente concebido en el TAS, sino que fue posteriormente creado por el CMC por la Decisión 9/94, de 17 de diciembre en atención a la urgencia que reveló la complejidad y amplitud de los instrumentos de política comercial necesarios para poner en funcionamiento la unión aduanera. A raíz de ello, algunos autores la consideraron como una clara transgresión al artículo 18 del TAS, pero desde

¹⁸⁷ PÉREZ OTERMÍN, J., El Mercado común del sur desde Asunción a Ouro Preto: aspectos jurídico-institucionales, *op. cit.* pp. 20-21. Añade este autor que: “La Sección Nacional del Grupo Mercado Común fue una necesidad que se creó inicialmente de hecho”, por ello “cuando se redacta el Protocolo de Brasilia se recurre a ella para dar cumplimiento a una etapa procesal del trámite de solución de controversias.”

¹⁸⁸ Es así que el artículo 6 del Protocolo de Olivos determina: “Procedimiento optativo ante el GMC: 1. Si mediante las negociaciones directas no se alcanzare un acuerdo o si la controversia fuere solucionada solo parcialmente, cualquiera de los Estados partes en la controversia podrá iniciar directamente el procedimiento arbitral previsto en el Capítulo VI. 2. Sin perjuicio de lo establecido en el numeral anterior, los Estados partes en la controversia podrán, de común acuerdo, someterla a consideración del Grupo Mercado Común. i) En este caso, el Grupo Mercado Común evaluará la situación, dando oportunidad a las partes en la controversia para que expongan sus respectivas posiciones requiriendo, cuando considere necesario, el asesoramiento de expertos seleccionados de la lista a que hace referencia el artículo 43 del presente Protocolo. ii) Los gastos que irroque este asesoramiento serán sufragados en montos iguales por los Estado Partes en la controversia o en la proporción que determine el Grupo Mercado Común. 3. La controversia también podrá ser llevada a la consideración del Grupo Mercado Común si otro Estado, que no sea parte en la controversia, requiriera justificadamente tal procedimiento al término de las negociaciones directas. En ese caso, el procedimiento arbitral iniciado por el Estado Parte demandante no será interrumpido, salvo acuerdo entre los Estados partes en la controversia. Y el artículo 7 agrega: “Atribuciones del GMC: 1. Si la controversia fuese sometida al Grupo Mercado Común por los Estados partes en la controversia, éste formulará recomendaciones que, de ser posible, serán expresas y detalladas tendientes a la solución del diferendo. 2. Si la controversia fuere llevada a consideración del Grupo Mercado Común a pedido de un Estado que no es parte en ella, el Grupo Mercado Común podrá formular comentarios o recomendaciones al respecto.”

que posteriormente fuera incorporada por medio del POP, el debate ha perdido fuerza e interés.¹⁸⁹

La CCM está configurada como un órgano de asistencia al GMC, tal como lo determina el artículo 1 de la citada Decisión 9/94: “crear la Comisión de Comercio del Mercosur, como órgano de carácter intergubernamental encargado de asistir al órgano ejecutivo del Mercosur”. Y esta asistencia se daría en la “aplicación de los instrumentos de política comercial común” (POP, artículo 16, primera parte). Posteriormente, el POP la incluiría dentro de la estructura orgánica del Mercosur, en su artículo 1, confirmando en su artículo 16, las siguientes competencias a la Comisión: “órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera.”¹⁹⁰

2.5.1. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La conformación de la misma está dada por el artículo 17 del POP que determina que “*estará integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte y será coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores*”. Asimismo, y con idéntica arquitectura que el GMC, se encuentra dividida en Secciones Nacionales. De la consulta de las actas de la CCM, se infiere que los funcionarios que las firman son los mismos que participan en el GMC antes reseñados, pero reducidos en su número a un cuarto de los mismos. Así, mientras al GMC suelen asistir en un número de aproximadamente 15 a 19 participantes por Estado Parte, en la CCM, solamente son entre 4 y 6 los asistentes por país.

La periodicidad de las reuniones ordinarias está dada por el artículo 18 del POP, que manifiesta que “*se reunirá por lo menos una vez al mes o siempre que le fuera solicitado por el Grupo Mercado Común o por cualquiera de los Estados Parte*”. Puede

¹⁸⁹ Vide MARTÍNEZ PUÑAL, A., El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad, *op. cit.* p. 36; PÉREZ OTERMÍN, J., El Mercado común del sur desde Asunción a Ouro Preto: aspectos jurídico-institucionales, *op. cit.* pp. 81-82.

¹⁹⁰ PEROTTI, A., “Estructura institucional y Derecho en el MERCOSUR”, Revista de Derecho Internacional y del Mercosur, vol. 6, 1, 2.002, pp. 63–137. En la página 68, describe que “lo que hace el POP es proceder a su “constitucionalización” dentro del esquema institucional del bloque (...) su creación se había efectivizado a través de una Decisión del Consejo.”

reunirse también extraordinariamente a pedido de un Estado Parte, debiendo la misma ser solicitada con *“por lo menos con siete días hábiles de antelación a la fecha propuesta”* (artículo 4 de la Resolución 20/18, de 16 de junio, Reglamento Interno de la Comisión de Comercio del Mercosur). Las mismas se llevan a cabo de manera alterna en los diferentes Estados Parte.

2.5.2. COMPETENCIAS

Sus facultades se encuentran desarrolladas a lo largo de los artículos 19 y 20 del POP. Asimismo se puede observar un explícito deber de información contenido en el 19.6, el cual consiste en *“informar al Grupo Mercado Común sobre la evolución y la aplicación de los instrumentos de política comercial común, sobre la tramitación de las solicitudes recibidas y sobre las decisiones adoptadas a respecto de las mismas.”*

2.5.2.1. PODER DE CONTROL

Esta potestad se haya circunscripta al ámbito comercial tal como lo indica el propio artículo 1 del Reglamento Interno, donde indica que la CCM debe *“velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común”*.

2.5.2.2. PODER DE DECISIÓN

Este órgano, al igual que los anteriormente analizados, posee competencia decisoria, si bien limitada a las cuestiones comerciales de su incumbencia, la cual consiste en *“tomar las decisiones vinculadas a la administración y aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes”* (artículo 19, apartado 5, del POP). El ejercicio de esta potestad se lleva a cabo pronunciándose mediante Directivas (artículo 20 del POP y 9 del Reglamento Interno).

2.5.2.3. PODER DE ADMINISTRACIÓN O GESTIÓN COMERCIAL

En este ámbito se encuentra el grueso de las facultades que, por la naturaleza del organismo, le han sido encomendadas a la CCM por el artículo 19 del POP, tales como

“efectuar el seguimiento de los instrumentos de política comercial común en los Estados Parte” (apartado 3), “analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y formular Propuestas a este respecto al Grupo Mercado Común” (apartado 4) y “establecer los comités técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, así como dirigir y supervisar las actividades de los mismos” (apartado 9).

En el mismo orden de ideas, la CCM tiene un rol fundamental en el marco del arancel externo común, puesto que debe *“considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Parte con respecto a la aplicación y el cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común” (apartado 2) , “tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes” (apartado 5) y “proponer la revisión de las alícuotas arancelarias de ítems específicos del arancel externo común, inclusive para contemplar casos referentes a nuevas actividades productivas en el ámbito del Mercosur” (apartado 8).*

2.5.2.4. PODER DE INICIATIVA NORMATIVA

La CCM tiene un poder de iniciativa legislativa limitada a un sector de la integración y a un órgano establecido, ya que el artículo 19, apartado 7, del POP establece que es función de ella *“proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones a las normas existentes en materia comercial y aduanera del Mercosur.”*

2.5.2.5. PODER DE MEDIACIÓN

Atento al artículo 21 del POP, *“además de las funciones y atribuciones establecidas en los artículos 16 y 19 del presente protocolo, corresponderá a la Comisión de Comercio del Mercosur la consideración de las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio del Mercosur, originadas por los Estados Partes o en demandas de particulares –personas físicas o jurídicas-, relacionadas con*

las situaciones previstas en los artículos 1 o 25 del Protocolo de Brasilia para la solución de controversias.”

2.6. PARLAMENTO DEL MERCOSUR

2.6.1. ORIGEN

Los antecedentes del Parlamento del Mercosur se remontan al año 1.988 cuando el TICD, entre Argentina y Brasil, creó una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración con el fin de estudiar la marcha del proceso. Posteriormente, el artículo 24 del TAS determinaría que *“con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta de MERCOSUR.”*¹⁹¹ La indeterminación y el vacío librado por la norma fue completado por su reglamento interno (Resolución 91.022, de 6 de diciembre de 1.991), el cual le otorgó un carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas,¹⁹² aunque la doctrina denunció que su carácter consultivo quedó pronto vacío de contenido.¹⁹³

El POP la caracterizó dentro de la estructura institucional como *“órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur”* (artículo 22). Asimismo, avanzaría un poco más en la concesión de atribuciones, y siguiendo lo ya otorgado en la reglamentación citada le encargó adicionalmente el procurar *“acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta*

¹⁹¹ CAO, C., “La representación ciudadana en instituciones nacionales y su proyección en experiencias regionales. Algunas reflexiones sobre el caso MERCOSUR”, *Revista Puente@Europa*, 7 (número especial), diciembre de 2.009, pp. 56-66. En la página 60, se señala que algunos autores no están de acuerdo con la terminología utilizada, ya que los países integrantes del Mercosur poseen un régimen “presidencialista” y no “parlamentario.”

¹⁹² Resolución 91.022, artículo 3: “La Comisión tendrá carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas.”

¹⁹³ DREYZIN DE KLOR, A., *et. al.*, “La necesidad de un Parlamento para el MERCOSUR”, en Hacia el Parlamento del Mercosur. Una recopilación de documentos, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2.004. pp. 23-39. En la página 29 la autora señala que evidentemente, aunque las principales intenciones en su creación no eran éstas, su competencia consultiva quedó vacía ya que los restantes órganos no hacían uso de ella. “Este carácter consultivo, reiteradamente aludido, llama especialmente la atención; en efecto, frente al interrogante de quién consultaba a la CPC, a ciencia cierta, no podía brindarse respuesta alguna.” En igual sentido al expuesto por DREYZIN DE KLOR, *vide*, MAFFEI, B., “Parlamento del MERCOSUR: Perspectivas y desafíos para una verdadera representación ciudadana”, *Revista Electrónica de Derecho Internacional*, vol. 7, 2.010, pp. 100-130, disponible en http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaelectronica/volume7/arquivos_pdf/sumario/brenda_maffei.pdf. [Fecha de consulta: 19 de junio de 2.017].

entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo. De la misma manera, coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como lo requiere el avance del proceso de integración” (artículo 25). Y en este mismo precepto se le invistió de competencia consultiva al precisar que *“cuando fuere necesario, el Consejo solicitará a la CPC el examen de temas prioritarios”*. Finalmente, el artículo 26 brindó a la CPC la facultad de remitir recomendaciones al Consejo por intermedio del GMC.

Ulteriormente, por medio de la Decisión 23/05, de 7 de diciembre, se introdujo el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (PCPM). De la lectura de los considerandos de la decisión y del Protocolo surge que continúa estando conceptualizado como un órgano de enlace y cooperación con los Parlamentos nacionales; así se señala *“la importancia de fortalecer el ámbito institucional de cooperación interparlamentaria, para avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de la normativa del MERCOSUR, que requiera aprobación previa”* (párrafo 6 del Considerando del PCPM). No obstante lo anterior, el PCPM define al Parlasur en su artículo 1 como un *“órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, que integrará la estructura institucional del Mercosur.”*

Acorde al artículo 1º el Parlasur vino a sustituir a la CPC, debiendo darse la efectiva instalación del mismo a más tardar el 31 de diciembre de 2.006. En consecuencia, la disposición transitoria primera del PCPM estableció una línea temporal con dos períodos de transición diferenciados; el primero iría desde el 31 de diciembre de 2.006 al 31 de diciembre de 2.010; y el segundo del 1 de enero de 2.011 al 31 de diciembre de 2.014. A partir del año 2.014, y de acuerdo con el artículo 6, apartado 4, del PCPM, el CMC *“establecerá el “Día del MERCOSUR Ciudadano” para la elección de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados Partes, a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos.”* Es necesario destacar que esta disposición no ha sido bien recibida doctrinalmente.¹⁹⁴

¹⁹⁴ BARRAL, W., “O Parlamento do Mercosul”, en Anuario Brasileiro de Derecho Internacional, volumen 1, 1ª ed., Belo Horizonte: CEDIN, 2.006, pp. 31-32. Considera esta medida alarmante, por diversas razones, primero por los aspectos prácticos que podrían suscitar una elección conjunta para el Mercosur en una fecha diferente a las regulares de los congresos regionales. Y en segundo lugar por el gran desconocimiento por parte de la población de lo que entraña el Mercosur. Asimismo, apunta el autor que

Posteriormente y fundamentándose en que durante la etapa de transición se haría impracticable la elección simultánea en todos los Estados parte de parlamentarios del Mercosur, debido al alto gasto que impondría y que, Argentina, Brasil y Uruguay aún no habían modificado su legislación electoral, la Decisión 18/11, de 28 de junio, de Funcionamiento del Parlamento del Mercosur, aprobó la Recomendación 16/10 del mismo, que introdujo el denominado criterio de aplicación atenuada. El mismo consiste en la implementación gradual de las disposiciones primera, tercera, cuarta y quinta del PCPM, citadas anteriormente.¹⁹⁵ Por tanto, el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2.006 y el 31 de diciembre de 2.014 se considera como una etapa de transición única (artículo 1 de la Recomendación 16/20). Durante este período de transición única, los Estados Parte que no hubieran realizado elecciones directas integrarían el Parlamento por medio de legisladores nacionales con mandatos vigentes; y hasta tanto no se realicen las primeras, Argentina y Brasil contarán solamente con un tercio de la diferencia que surge entre el piso de 18 bancas (esto es, escaños) y el número máximo de parlamentarios asignados a cada uno.¹⁹⁶

creer que ese desconocimiento pueda ser subsanado en el Brasil en 7 años, se acerca más a un acto de fe que a un objetivo concreto.

¹⁹⁵ De esta manera, se describen las medidas a adoptar en cada período. Así, la Disposición Transitoria Tercera dispone para la elección: “Para la primera etapa de la transición, los Parlamentos nacionales establecerán las modalidades de designación de sus respectivos parlamentarios, entre los legisladores de los Parlamentos nacionales de cada Estado Parte, designando los titulares e igual número de suplentes. A los efectos de poner en práctica la elección directa de los Parlamentarios, mencionada en el artículo 6, inciso 1, los Estados Partes, antes de la finalización de la primera etapa de la transición, deberán efectuar elecciones por sufragio directo, universal y secreto de Parlamentarios, cuya realización se hará de acuerdo a la agenda electoral nacional de cada Estado Parte. La primera elección prevista en el artículo 6, inciso 4, tendrá lugar durante el año 2014. A partir de la segunda etapa de la transición, todos los Parlamentarios deberán haber sido elegidos de conformidad con el artículo 6, inciso 1.” La Disposición Transitoria Cuarta, en referencia al Día del Mercosur Ciudadano que “será establecido por el Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento, antes de fines del año 2.012.” Asimismo, señala la extensión del mandato y las incompatibilidades en la Disposición Transitoria Quinta: “En la primera etapa de la transición, los Parlamentarios designados en forma indirecta, cesarán en sus funciones: por caducidad o pérdida de su mandato nacional; al asumir sus sucesores electos directamente; o, a más tardar, al finalizar dicha primera etapa. Todos los Parlamentarios en ejercicio de funciones en el Parlamento durante la segunda etapa de la transición, deberán ser electos directamente antes del inicio de la misma, pudiendo sus mandatos tener una duración diferente a la establecida en el artículo 10, por única vez. Lo previsto en el artículo 11, incisos 2 y 3, es aplicable a partir de la segunda etapa de la transición.”

¹⁹⁶ Recomendación 16/10, artículo 2: “Establecer que, durante esta etapa de transición única, las bancadas de los Estados Partes que no hayan realizado elecciones directas serán integradas por legisladores nacionales con mandatos vigentes, otorgados por el voto popular, hasta que se realicen elecciones directas. Hasta tanto no se realicen elecciones directas, las bancadas de Argentina y Brasil serán integradas conforme al estipulado en el Artículo 4 del Acuerdo Político para la Consolidación del Mercosur y Proposiciones correspondientes.” Y en este precepto se dispone el mencionado tercio de la diferencia de escaños, como se verá después.

A la fecha, los únicos que países que han efectuado elecciones directas son Paraguay y Argentina. El primero en dos ocasiones, durante las elecciones presidenciales del año 2.007 y en 2.014, junto con las presidenciales. A tal fin, modificó en un tiempo relativamente breve el Código Electoral Paraguayo (Ley 834/96, de 8 de febrero), incorporando el Capítulo III, “De la Elección de Senadores, Diputados y Parlamentarios del Mercosur”. Por su parte Argentina lo hizo por primera vez el 25 de octubre de 2.015 y para ello aprobó la ley 27.120, de 29 de diciembre de 2.014, de Elección de Parlamentarios del Mercosur. A su vez, Brasil ha aprobado reglas para hacerlo en 2.018. Y en 2.020 está previsto que los uruguayos voten directamente a los miembros del Parlasur.

No obstante la creación del Parlasur, y como se analizará en los puntos siguientes, sus poderes son bastante acotados, hecho que ha provocado una gran desilusión. Pero no ha de olvidarse que hace poco tiempo que fue creado. Por situar un referente a modo de comparación, la dotación de competencias del Parlamento Europeo también ha requerido un largo proceso, toda vez que las fuerzas intergubernamentales suelen oponerse con tenacidad a este tipo de instituciones. Y, sin embargo, hoy en día nadie discute la naturaleza legislativa del Parlamento Europeo ni su trascendencia para el desarrollo de la construcción comunitaria.¹⁹⁷ Por otra parte, resulta ilustrativo agregar

¹⁹⁷ En este sentido es ilustrativo recordar que las competencias de la Asamblea de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, antecesora del Parlamento Europeo, eran consultivas y de control. Se encontraba formada por 78 miembros, los cuales eran representantes de sus Parlamentos nacionales, repartiéndose los escaños de la siguiente manera: 18 para Alemania, Francia e Italia; 10 para Bélgica y los Países Bajos; y 4 para Luxemburgo. Los Tratados de Roma, que entrarían en vigor el 1 de enero de 1.958, crearon la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea para la Energía Atómica, estableciendo asimismo una Asamblea única para las tres comunidades. En un comienzo sus componentes fueron designados por los Parlamentos Nacionales y su función era solamente deliberativas y de control (artículo 137). Asimismo, se sumaron más escaños, siendo el reparto el siguiente: 36 para Alemania, Francia e Italia; 14 para Bélgica y los Países Bajos; y finalmente 6 para Luxemburgo. Celebró su sesión constituyente el 19 de marzo de 1.958 en Estrasburgo y pasó a denominarse “Asamblea Parlamentaria Europea”. A partir del 30 de marzo de 1.962 sería designado como “Parlamento Europeo” (PE). La sustitución de las aportaciones de los Estados miembros por recursos propios de la Comunidad comportó una primera ampliación de las competencias presupuestarias del PE, cuyo alcance se concretó en el Tratado de Luxemburgo, firmado el 22 de abril de 1.970. Atento a lo anterior, el 22 de julio de 1.975 se firmó en Bruselas un segundo Tratado relativo a esta misma cuestión, por el que se reforzaban las competencias del Parlamento, motivo por el cual, se lo facultó a rechazar el proyecto de presupuesto si apreciaba que sus modificaciones no fueron consideradas. La Decisión y el Acto relativos a la elección de los diputados al PE por sufragio universal directo se firmaron en Bruselas el 20 de septiembre de 1.976, entrando en vigor el acto, tras su ratificación en julio de 1.978. Tras su ratificación por todos los Estados miembros, el Acto entró en vigor en julio de 1978. Las primeras elecciones se celebraron los días 7 y 10 de junio de 1. 979. Posteriormente, el 7 y 10 de junio de 1.979 se efectuaron las primeras elecciones directas de Parlamentarios para el PE. El Tribunal de Justicia de ha colaborado también en su legitimación y evolución, así, en sus Sentencias núm. 138/79 y 139/79, de 29 de octubre de 1980, “Isoglucosa”, Roquette Frères/Consejo, Rec. p. 3.333, (véase el apartado 33), y Maizena/Consejo, Rec. p. 3.393, (véase el apartado 34), le daría un espaldarazo definitivo a su legitimación al considerarlo como un

que el desconocimiento por parte de la ciudadanía de las labores que lleva a cabo el Parlasur y de la representación que reviste es notoria. Asimismo, si bien aún no ha comenzado a sesionar con parlamentarios elegidos por voto directo en cada uno de los Estados Parte, el desprestigio que comienza a sufrir en Argentina es manifiesto y va en detrimento de la institución y de la legitimación democrática de la que intenta dotar al Mercosur. Si este descrédito se genera en causas reales o es un embate de las fuerzas intergubernamentales de intentar no perder el control de la integración, es un tema que debe ser estudiado en otro ámbito y al que habrá que darle tiempo para ver cómo se desarrollan los eventos. Sin embargo, queda muy claro, que algunos partidos políticos argentinos han utilizado al Parlasur para darle una salida elegante a políticos que podrían ser investigados luego, dotándolos de los fueros necesarios para evadir investigaciones judiciales y que los opositores han hecho uso de él mismo, para fustigar a contrarios.¹⁹⁸

2.6.2. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Conforme al citado artículo 1º del PCPM, se trata de un órgano unicameral, de representación de los pueblos del Mercosur, independiente y autónomo “*integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto.*” Esta es la gran innovación del texto en estudio, la participación directa de la ciudadanía en los asuntos del Mercosur, es decir, la implicación directa de la sociedad. Sin embargo, no deja de llamar a asombro que en el Protocolo no se haya definido los criterios definitivos de

factor esencial en el balance institucional que establece el Tratado. El Acta Única Europea, vigente desde 1.987, lo vincularía directamente al proceso legislativo mediante el procedimiento de cooperación y sometería los tratados de adhesión y de asociación a su dictamen conforme. El Tratado de Maastricht o de la Unión Europea extendería los procedimientos de consulta y de dictamen conforme a nuevos campos, establecería el procedimiento de codecisión, le otorgaría al PE el derecho de iniciativa y el de aprobar el nombramiento del presidente de la Comisión y de sus miembros. El Tratado de Ámsterdam de 1.997 ampliaría el alcance del procedimiento de dictamen conforme, a más de reformar y extender el de codecisión a nuevos ámbitos, confirmando su papel de colegislador. De esta forma, reemplaza al de cooperación, que sólo se mantiene para un número escaso de cuestiones relacionadas con la Unión Económica y Monetaria. Para finalizar con esta breve reseña, el Tratado de Lisboa de 2.007, convertiría el procedimiento de codecisión en el ordinario, llamándolo procedimiento legislativo ordinario, y en las escasas áreas restantes serían denominadas “procedimientos legislativos especiales.”

¹⁹⁸ Particularmente es el caso de los ex parlamentarios elegidos por el *Frente para la Victoria*, Milagros Sala y José López. La primera acusada de defraudación contra la administración pública y asociación ilícita; y el segundo que debe responder por enriquecimiento ilícito y tenencia de arma de guerra, cuando fue detenido en el tristemente célebre episodio del 13 de junio de 2.016 en el que fue sorprendido lanzando, a través de la reja de un convento religioso de la ciudad de General Rodríguez, bultos conteniendo casi 9 millones de dólares, relojes de alta gama, 150.000 euros y un fusil de guerra.

representación que tendría cada Estado en el seno parlamentario, y se haya postergado la negociación de los mismos. Al no haberse concretado estos criterios, se estableció un número fijo de representantes para la primera etapa de la transición de 18 parlamentarios por Estado Parte.¹⁹⁹

Luego de intensas negociaciones, el 28 de abril de 2.009 se aprobó un acuerdo político que adoptó el criterio de representación ciudadana decreciente para la integración del Parlamento.²⁰⁰ El principio de representación proporcional decreciente significa que, los Estados más poblados tendrán menos escaños de los que les corresponderían si estos fueran calculados de manera proporcional a su número de habitantes, con el fin de asentar una representación más equilibrada a los Estados menos poblados. En consecuencia, se establecieron las siguientes representaciones:

- Estados Partes con una población de hasta 15 millones de habitantes: 18 escaños como mínimo.
- Estados Partes con una población mayor de 15 millones de habitantes hasta 40 millones: 18 escaños como mínimo, agregándose 1 más por cada fracción de 1 millón de habitantes que supere los 15 millones.
- Estados Partes con una población mayor de 40 millones de habitantes hasta 80 millones: 18 escaños como mínimo, y como máximo con el que le corresponde al punto anterior, agregándose 1 más por cada fracción de 2,5 millones de habitantes que supere los 40 millones.
- Estados Partes con una población mayor de 80 millones de habitantes hasta 120 millones: 18 escaños como mínimo, y como máximo con el correspondiente de las dos

¹⁹⁹ PCPM, Disposición Transitoria Segunda, párrafo primero: “En la primera etapa de la transición, el Parlamento estará integrado por dieciocho (18) Parlamentarios por cada Estado Parte.”

²⁰⁰ Decisión 28/10, de 18 de octubre, Criterio de Representación Ciudadana. En referencia al tema, resultan gratamente ilustrativos y profundizadores de la situación del Parlasur, los artículos de: DREYZIN DE KLOR, A., “La proporcionalidad en la composición del Parlamento del Mercosur y el desafío de las legislaciones electorales nacionales”, *Revista Brasileira de Derecho Constitucional*, 15, enero-junio de 2.010, pp. 13-25. MERCADANTE, A., “Parlamento del Mercosur. Elecciones directas, proporcionalidad atenuada”, *Derecho Mercosurabc*, 13 de julio de 2.009, disponible en <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2040&IdSeccion=14>, [Fecha de consulta: 11 de enero de 2.018]. PEROTTI, A., “Proporcionalidad atenuada en el futuro Parlamento del Mercosur”, *Derecho Mercosurabc*, 11 de enero de 2.008, disponible en <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1395&IdSeccion=14>, [Fecha de Consulta: 11 de enero de 2.018].

últimas categorías, agregándose 1 más por cada fracción de 5 millones de habitantes que supere los 80.

- Estados Parte con una población mayor de 120 millones de habitantes en adelante: 18 escaños como mínimo, y como máximo el resultante de las tres anteriores categorizaciones, adicionándose 1 más por cada fracción de 10 millones de habitantes que supere los 120 millones.

Por otra parte, la instrumentación del acuerdo es sumamente cautelosa y progresiva, toda vez que el artículo 4 del mismo proclama que *“en la segunda etapa de transición, Argentina y Brasil elegirán sólo 1/3 (un tercio) de la diferencia que surge entre el piso de 18 bancas y el número máximo asignado a cada uno de estos dos Estados. Cumplida esta etapa, integraran el número máximo de las bancas que le corresponden.”* No obstante ello, esta prudencia vulnera en cierto modo el derecho de la ciudadanía a una igualitaria representación política ya que otorga a Estados con poblaciones dispares la misma cantidad de representantes. Por su parte, el artículo 5 determina que, si adhiriera un nuevo Estado Parte al Mercosur, *“Argentina y Brasil completarán el número final en la próxima elección que se celebre al efecto.”*

En la actualidad, es decir, para el período del 2.016-2.020, el Parlasur está integrado por el siguiente número de parlamentarios, por Argentina 42; por Brasil 37; 18 por el Paraguay; 18 por parte del Uruguay y 18 por parte de Venezuela. Sin embargo, esto no es definitivo, ya que, a partir del 2.020, los parlamentarios no solo serán escogidos el mismo día en todo el Mercosur por voto directo, sino que además el Parlasur se compondrá de 186 escaños, de los cuales 75 serán para el Brasil; 43 para la Argentina; 32 para Venezuela; 18 para Paraguay e igualmente 18 para el Uruguay.

Los Parlamentarios son elegidos para llevar a cabo sus funciones en períodos de 4 años, reelegibles (artículo 10 del PCPM) y, con la importante innovación de no estar sujetos a mandato imperativo alguno (artículo 9 PCPM), aunque en la práctica se esté viendo que algunos Gobiernos actúan de modo a socavar este principio.²⁰¹ Las sesiones pueden ser,

²⁰¹ En efecto, no dejan de estar sujetos a presiones por parte de sus Estados de procedencia. Así, el Gobierno Argentino decidió no pagar el salario de parlamentario hasta la constitución y funcionamiento pleno del Parlasur en el año 2.020. A tal fin, por medio de la Decisión Administrativa 152/2.016 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de 3 de marzo, estableció continuar pagando a los representantes argentinos la asignación de viáticos, en la cantidad de 200,00 US\$ por día de asistencia a las sesiones del Parlasur, más los pasajes. Esta Decisión Administrativa sería llevada ante la Justicia Federal Argentina, por el parlamentario Alejandro Karlen, siendo rechazada por la titular del Juzgado Federal Núm. 1, María Romilda Servini de Cubría. Por otra parte, se debe tener también en cuenta que la Cámara Nacional Electoral Argentina abordó la Ley de Diputados del Mercosur y anuló las inmunidades que les otorgaban

como suelen serlo en los Parlamentos de los Estados, de carácter ordinario o extraordinario. En las primeras, la frecuencia de las reuniones es de al menos una vez al mes y son de carácter público, con la excepción de las declaradas reservadas (artículo 17).

A nivel organizativo interno, cuenta con una Mesa Directiva, compuesta por un Presidente, y un Vicepresidente por cada Estado Parte (artículo 16, apartado 1, del PCPM). Por lo tanto, si bien cada Estado mantiene una vicepresidencia, la autoridad máxima del Parlamento puede ser de cualquier nacionalidad. A tal fin, el presidente del Parlasur es elegido mediante un procedimiento que curiosamente combina apoyos políticos y experiencia. Es así que cada candidato a la Presidencia del Parlasur, durante la Sesión Preparatoria, cuenta con 15 minutos para exponer su proyecto; y *a posteriori* se efectúa la votación. En la primera votación, para ser investido Presidente, se deberá conseguir mayoría calificada de votos, caso contrario, se repetirá la votación, pero únicamente con los dos candidatos más votados, que ahora requerirán para ser elegidos mayoría absoluta. Si de ésta surgiera empate, se repetiría la votación y en caso de nueva igualdad, sería Presidente el candidato de mayor edad. En la actualidad el Presidente del Parlamento del Mercosur es Daniel Caggiani, parlamentario por parte de Uruguay.

Por otra parte, la Mesa Directiva es la unidad encargada de la conducción de los trabajos legislativos y de los servicios administrativos. En este sentido, además de organizar el administrativamente los trabajos del Parlasur, presenta al Plenario la propuesta de presupuesto del mismo. A su vez, el Parlasur divide su trabajo en comisiones, de acuerdo a sus competencias. Las once comisiones actuales son: 1) Asuntos Jurídicos e

la misma y los equiparaban a los diputados nacionales. De idéntica manera se pronunció la Corte Suprema Argentina en su Sentencia 119/2.017, de 5 de diciembre, Sala, Milagro Amalia Ángela y otros s/asociación ilícita, fraude a la administración pública y extorsión, (Fallos 340:1785), manifestando la Corte que “advierde que mientras la inmunidad de opinión de estos parlamentarios está resguardada por Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (art. 12.2, aprobado por Ley 26.146) y recogida por el Reglamento Interno del Parlamento del Mercosur (art. 16), en cambio, la inviolabilidad personal o inmunidad de arresto se halla consignada solo en el Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercosur para el funcionamiento del Parlamento del Mercosur (Decisión CMC n.º 34/07, art. 10.1 y art. 11.a), pero como una prerrogativa circunscrita al territorio de Uruguay, por ser este Estado Sede del Parlamento del Mercosur. Además, la Corte entiende que esta medida de detención en un proceso penal tampoco se encuentra comprendida en la prohibición de «restricciones legales o administrativas» a la libertad de circulación y desplazamiento establecida por el Protocolo Constitutivo del Parlamento, en resguardo de los miembros del Parlamento en sus movimientos y tránsitos para comparecer a su local de reunión y regresar, a efectos del ejercicio de sus funciones (art. 12.3, y art. 15 de Reglamento), mientras que la detención en un proceso penal es ajena a la labor parlamentaria, además, se había producido con anterioridad a la sesión constitutiva del Parlamento, donde debía verificarse y aceptarse su incorporación.”

Institucionales; 2) Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios; 3) Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico; 4) Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte; 5) Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social; 6) Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo; 7) Ciudadanía y Derechos Humanos; 8) Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa; 9) Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca; 10) Presupuesto y Asuntos Internos.

Por último, es necesario destacar, que el Reglamento Interno del Parlasur incluye la organización del mismo en grupos políticos, aunque de momento, y seguramente debido a la falta de maduración del proceso de constitución del mismo, aún no se han formado. Sin embargo, resulta importante destacar la integración de la denominada “Bancada Progresista.”²⁰² La misma, si bien no comenzó como un grupo político, indubitablemente va en esa dirección, toda vez que, los parlamentarios progresistas revisten afinidad ideológica y política, lo cual se traduce en opiniones semejantes, ante las decisiones y declaraciones; y poseen una visión de la integración en común. En este sentido se debe destacar que la “bancada” coordina antes de las sesiones parlamentarias los temas a priorizar, define su agenda, planifica las prioridades para el semestre y para el año, los temas a impulsar, las estrategias de avances en acuerdos, la priorización de asuntos, comparten la concepción de que ante todo se debe profundizar el Mercosur y mejorar y fortalecer el lugar del Parlamento entre las instituciones del mismo.²⁰³

2.6.3. COMPETENCIAS

Metodológicamente los poderes del Parlasur se pueden organizar como sigue:

²⁰² Fundada el 30 de noviembre de 2.009. El Grupo Progresista del Parlamento del Mercosur es una bancada conformada por los diputados de dicho órgano parlamentario de diversos países miembros provenientes de partidos con ideología progresista. Los partidos y coaliciones miembros son el Frente para la Victoria de Argentina, el Partido de los Trabajadores y el Partido Comunista de Brasil, el Frente Guasú de Paraguay, el Frente Amplio de Uruguay y el Gran Polo Patriótico de Venezuela.¹² Fue la primera bancada transnacional dentro del espacio, creada por afinidad ideológica y no por pertenencia nacional.

²⁰³ Vide CAETANO, G., *et alii*, Cuestiones de Agenda. Bancada progresista del parlamento del MERCOSUR. Un actor regional, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2.009.

2.6.3.1. PODER DE CONTROL

El inciso 1 del artículo 4, en correspondencia con lo que aconteciera con las instituciones analizadas, otorga al Parlasur una genérica atribución de “*velar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del MERCOSUR.*” Esta facultad también tiene una proyección política, la cual consiste en “*velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes, de conformidad con las normas del MERCOSUR, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile*” (artículo 4, apartado 2, del PCPM).

Además, este poder de control se extiende sobre el proceso de integración en sentido amplio. Consecuentemente, puede efectuar “*pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR establecidos en el Protocolo de Ouro Preto sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración*”, los cuales deberán ser respondidos en un plazo máximo de 180 días (artículo 4, apartado 4, del PCPM). E invita “*a representantes de los órganos del MERCOSUR, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración, intercambiar opiniones*” (artículo 4, apartado 5, del PCPM). Ahora bien, estas facultades no han sido casi utilizadas, toda vez que solamente ha solicitado cuatro informes, los cuales serán reseñados en el próximo epígrafe.

Igualmente, y en coincidencia con la modalidad homóloga del Parlamento Europeo, recibe al inicio y fin de cada semestre a la Presidencia *Pro Tempore* del Mercosur, a fin de que presente, en la primera comparecencia, el programa de trabajo acordado, con sus objetivos y prioridades, y un informe sobre las actividades realizadas en la última (artículo 4, apartados 6 y 7, del PCPM). Se le acordó también una difusa capacidad de control de los actos y omisiones de los órganos del Mercosur, ya que podrá “*recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular*” en ese sentido (artículo 4, apartado 10, del PCPM).

Por último, se debe incluir la facultad de “*recibir dentro del primer semestre de cada año un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR del año anterior*” (artículo 4, apartado 19, del PCPM).

2.6.3.2. PODER CONSULTIVO Y DE RECOMENDACIÓN

Aún lejos del constituirse en el órgano legislativo del Mercosur, el Parlasur posee algunas atribuciones consultivas. Así, tiene la potestad de “emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración...” (artículo 4, apartado 11 del PCPM).²⁰⁴ Sin embargo, estos son actos no vinculantes, es decir, carecen de obligatoriedad y podrían pasar a convertirse en una mera formalidad, máxime cuando resulta que no es preceptiva su emisión.²⁰⁵ Sin embargo, no por ello el Parlasur los ha dejado de utilizar, aunque no con la frecuencia anhelada en un proceso de integración, toda vez que desde su creación ha emitido 142 recomendaciones. Las mismas versan sobre temas variados, desde el ámbito de fronteras como por ejemplo la Recomendación 14/2.009, de 19 de octubre, dando directivas en relación al control fronterizo integrado; económico, como la Recomendación 05/2.008, de 3 de noviembre sobre creación de un grupo de monitoreo de la crisis financiera; infraestructuras como la Recomendación 03/2.009, de 29 de abril, a fin de instar a los Gobiernos de Paraguay y Brasil a tomar las medidas pertinentes para acelerar la construcción del segundo puente sobre el Río Paraná; o inclusive hasta sobre estatutos de ciudadanía o libertad de factores como la Recomendación 7/18, de 29 de mayo, sobre supresión de la limitación del cupo de jugadores extranjeros en los casos de profesionales originarios de los países que integran el Mercosur, etc.

En este orden de ideas ha emitido 172 declaraciones, las cuales tratan generalmente sobre temas estrictamente políticos, sociales y culturales; y son de carácter reivindicativo y programático. Así, y a modo ilustrativo, podemos citar la Declaración 1/14, de 7 de julio, República Argentina contra *holdouts* o fondos buitres, donde manifiesta su solidaridad con el pueblo argentino; Declaración 21/17, de 13 de noviembre, recomendando que Argentina finalice diversas obras de infraestructura; y la Declaración 9/17, de 9 de octubre, declarando de interés el XV Encuentro de Escritores

²⁰⁴ Solamente se ha emitido el Informe 01/2.009, de 28 de abril, sobre las conclusiones obtenidas por la Comisión Temporaria para el estudio de las denuncias del Movimiento Campesino Paraguayo.

²⁰⁵ DREYZIN DE KLOR, A., “La necesidad de un Parlamento para el MERCOSUR”, en Hacia el Parlamento del Mercosur. Una recopilación de documentos, *op. cit.*, p. 32. En referencia a la CPC efectúa la siguiente reflexión: “En cuanto a su alcance, en virtud del carácter intergubernamental del proceso, la consulta no puede ser vinculante; sin embargo, nada hace suponer que no llegue a adquirir esa calidad como ejercicio de la costumbre si, una vez instaurado el mecanismo, la actitud que asuman los órganos signatarios del acuerdo y el respeto que reconozcan en la práctica a las observaciones formuladas, concluye otorgando a la consulta carta de ciudadanía.”

del Mercosur, XII Congreso Internacional de Educación Intercultural y Literatura Contemporánea y IX Encuentro de Productores Culturales del Mercosur.

Además, el Parlasur puede proponer “*proyectos de normas del MERCOSUR*” (artículo 4, apartado 13, del PCPM) y elaborar “*estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Partes*” (artículo 4, apartado 14, del PCPM). Si bien es cierto, que se esperaba que esta fuera una actividad primordial del mismo, a fin de poder alcanzar incorporaciones de la normativa Mercosur más ágiles, sin embargo, no ha hecho uso de la facultad de emitir anteproyectos, y de proyectos de normas Mercosur solo en 14 ocasiones. Resulta importante destacar dos proyectos que muestran la visión que tiene el Parlasur de los verdaderos problemas de la integración, así el Proyecto 2/10, relativo a la creación de la Corte Suprema de Justicia del Mercosur, reclamado por medio de la Recomendación 7/17 de 26 de junio,²⁰⁶ o el Proyecto 2/09, de 17 de agosto, publicación del estado de incorporación de las normas del Mercosur y del comienzo de vigencia, que finalmente permitió hacer pública y accesible tal información desde la página web de la Secretaría del Mercosur.

Es necesario incluir también, dentro de esta parcela de atribuciones también, la que debería ser, de momento, una de sus funciones más importantes: emitir dictámenes sobre los proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación legislativa por parte de alguno de los Estados Partes (artículo 4, apartado 12, párrafo 1, del PCPM).²⁰⁷ Aunque los dictámenes no son vinculantes, es preceptiva su solicitud en tal supuesto, y aparentemente facilitaría la puesta en marcha de los posteriores procedimientos internos de entrada en vigor de las normas de cada Estado Parte. Se caracteriza como “aparente” esta transposición ya que de ninguna manera es real, toda vez que los dictámenes tampoco son ineludibles para los Estados Partes, siendo además que solo ha hecho uso de la facultad en cuatro ocasiones, acorde a lo informado en la página institucional del Parlasur. Pues bien, los anteriores solo fueron utilizados en 4 ocasiones, y ninguna de

²⁰⁶ Con fecha 7 de noviembre de 2.016, y a consecuencia de la aparente inactividad del CMC, en referencia al Proyecto presentado por el Parlasur, la representación del Paraguay ante el mismo, presento una solicitud de pedido de informe ante Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales del Mercosur, a fin de instar al CMC a que retome el estudio, consideración y aprobación del proyecto. Atento a la misma, se presentó la Recomendación 07/2.017, de 26 de junio, de estudio, consideración y aprobación del Proyecto de Norma Mercosur 2/2.010 Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del Mercosur.

²⁰⁷ Este procedimiento será abordado más profundamente junto a las fuentes e incorporación del derecho del Mercosur.

ellas, vinculada a normas a incorporar por las legislaciones nacionales, así concretamente y por ejemplo, el Dictamen 3/14, en referencia a la Declaración 3/14, de 14 de noviembre de Montevideo de respaldo a la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur, o el Dictamen de 2 de diciembre de 2.013, Anexo III del Acta de la Sesión Especial de Modificación de R.I., Acuerdo político para nominar la mesa directiva del Parlamento.

Tampoco ha hecho uso de la competencia para emitir Informes de Derechos Humanos, y en relación a los pedidos de informes, solamente ha efectuado 4, tres de ellos vinculados a la negociación con la Unión Europea, como por ejemplo el Pedido de Informe 2/16, de 1 de diciembre, requiriendo actualización sobre el estado de negociación; y uno, concretamente el 1/16, de 12 de agosto, solicitando información sobre el estado del Grupo de Alto Nivel de Relación Institucional entre el CMC y el Parlasur. Por último y como dato de interés, en una oportunidad solicitó una opinión consultiva al TPR, mediante la Disposición 7/18, de 10 de septiembre, y sobre el régimen jurídico del pago de las dietas y demás beneficios a los Parlamentarios. De esto se concluye que, 20 años después de la creación del Mercosur, se sigue dependiendo de las mismas negociaciones y acuerdos que caracterizaron a la primera Comisión Parlamentaria del bloque, por lo que la doctrina aparece dividida en cuanto a su valoración.²⁰⁸ Asimismo, ligado más a esta función de extender dictámenes que a la consultiva se debe mencionar un cometido más, pues el Parlasur está facultado para *“desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR, en particular aquellos*

²⁰⁸ ÁLVAREZ MACÍAS, M. V., “Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar”, *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 1, octubre-diciembre de 2.009, pp. 2-15. En la página 5 consta que la autora es particularmente escéptica en torno a estas competencias, ya que “ambas competencias, si bien significan un avance respecto a la antigua CPC, no obligan a los órganos decisorios del MERCOSUR –en el primer caso-, ni a los Parlamentos nacionales –en el segundo-, a legislar en base a las propuestas del Parlasur, lo que no contribuye a fortalecer su intervención en los procesos decisorios del bloque.” Y va más allá admitiendo que “aunque este procedimiento constituye un avance a favor del acrecentamiento del papel del Parlamento, no implica la incorporación de una competencia propiamente de producción legislativa.” DRUMMOND, M. C., “El Parlamento do MERCOSUL: Consolidação e desenvolvimento de suas competências”, en *La Reforma Institucional del Mercosur. Del Diagnóstico a las Propuestas*, 1ª ed., Montevideo: Trilce Ed, 2.009. pp. 105-123. La autora posee la convicción, tal y como se aprecia en la página 110 de su colaboración, que el Grupo que redactó el PCPM intentó sanar las tres debilidades del bloque: la calidad técnica de sus normas, el bajo índice de incorporación de las mismas y la falta de legitimidad. A tal fin, permitiendo el debate previo de las normas del Mercosur, se produce el perfeccionamiento de las mismas por medio de las sugerencias propuestas por los sectores relacionados de la sociedad civil. Por poseer la representación popular, se subsana el problema de la legitimación de las normas adoptadas y la seguridad jurídica y por ende se agiliza la incorporación.

relacionados con la actividad legislativa” (artículo 4, apartado 15, del PCPM). A continuación, se expone un cuadro con la cantidad de normativa producida desde la implantación del Parlasur.

TIPO DE DISPOSICIÓN	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DICTAMEN	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	4
PROYECTO DE NORMA	7	1	0	4	2	0	0	0	0	0	0	0	0	14
ANTEPROYECTO DE NORMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DECLARACIÓN	0	20	26	26	0	0	0	1	8	10	28	22	31	172
RECOMENDACIÓN	0	2	12	26	17	0	0	3	6	6	31	16	23	142
INFORME	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
DISPOSICIÓN	0	8	48	25	19	0	0	1	8	8	19	4	9	149
INFORME DERECHOS HUMANOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PEDIDO DE INFORME	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2	0	0	4
TOTAL														486

Elaboración propia en base a la información obtenida de la web del Parlasur.

2.6.3.3. PODER DE AUTOGESTIÓN ECONÓMICA

Concorde con el artículo 4, apartado 20, del PCPM, el Parlasur tiene capacidad para *“elaborar y aprobar su presupuesto e informar sobre su ejecución al Consejo de mercado Común”*. Este punto es singularmente notorio, ya que es el único órgano que se aprueba su propio presupuesto, lo cual lo dota de un grado de autonomía significativo y esencial para llevar adelante sus labores, sin ningún tipo de intromisión de otros órganos mercosureños. En este sentido, y tomando como ejemplo el presupuesto ordenado para el año 2019, se actúa de la siguiente manera, el Parlasur lo aprueba mediante una disposición, en este caso en particular, la Disposición 6/2.018, de 10 de septiembre, presupuesto del Parlamento del Mercosur 2.019. A la vez, y con el fin de informar el presupuesto establecido, se lo comunica al CMC, mediante una recomendación, concretamente, la Recomendación 17/2.018, de 10 de septiembre, de presupuesto del Parlamento del Mercosur 2.019, recomendándole la comunicación del mismo a los Estados Parte. Por último, el encargado de decidir el porcentaje de participación que tendrá cada Estado Parte en tal presupuesto, es el CMC.²⁰⁹ Para la legislatura de 2.018 se aprobó un presupuesto de 2.953.963 de dólares estadounidenses, mientras que para la de 2.019 se han proyectado 2.738.229 de dólares estadounidenses.

²⁰⁹ Decisión 10/18, de 17 diciembre, Presupuesto del Parlamento del Mercosur para el ejercicio 2.019. Criterios de contribución de los aportes.

2.6.3.4. OTRAS COMPETENCIAS

El Parlamento ha sido muñado de un cúmulo de atribuciones, la mayoría tendientes a la concreción del desarrollo final del Mercosur. Así mantiene “*relaciones institucionales con los Parlamentos de terceros Estados y otras instituciones legislativas*” (artículo 4, apartado 16, del PCPM) y celebra “*en el marco de sus atribuciones, con el asesoramiento del órgano competente del MERCOSUR, convenios de cooperación o de asistencia técnica con organismos públicos y privados*” (artículo 4, apartado 17, del PCPM).

Además, interactúa con diversos actores del proceso, ya que realiza “*reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR*” (artículo 4, apartado 8, del PCPM) y celebra “*reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos*” (artículo 4, apartado 9, del PCPM).

Finalmente, en el apartado 22 del artículo 4 se contempla una cláusula implícita de habilitación para “*realizar todas las acciones que correspondan al ejercicio de sus competencias*”, la cual resulta totalmente innecesario, toda vez que sus facultades han sido correctamente delimitadas en los apartados anteriores.

2.7. SECRETARÍA DEL MERCOSUR

2.7.1. ORIGEN

En sus comienzos, la SM no fue concebida como un órgano del Mercosur sino que solamente era un apéndice del GMC, con puntuales fines de apoyo. Así el artículo 15 del TAS declara que “*el Grupo Mercado Común contará con una Secretaría Administrativa, cuyas principales funciones consistirán en la guarda de documentos y comunicación de actividades del mismo.*” Sería el POP, en su artículo 1, el que la consagraría como un órgano del entramado institucional del Mercosur.²¹⁰

²¹⁰ POP, artículo 1.VI: “La estructura institucional del MERCOSUR contará con los siguientes órganos: (...) VI. La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM)...”

A medida que el proceso de integración fue profundizándose, se hizo patente la necesidad de ir adaptando la estructura y funciones de la Secretaría a los nuevos requerimientos del proceso de integración. Así fueron incorporándose numerosas modificaciones,²¹¹ tanto en su denominación, que paso de ser Secretaría Administrativa del Mercosur a Secretaría del Mercosur, como fundamentalmente en su estructura, determinada actualmente por la Decisión 15/15, de 16 de julio, normas generales para funcionarios Mercosur, la ha configurado definitivamente como un órgano de apoyo operativo y técnico.

Sin embargo, en el particular caso del Mercosur, se debe convenir que la Secretaría posee un significado mayor que la de un simple órgano de apoyo, toda vez que en principio es el único órgano autónomo del Mercosur. En este sentido es preciso destacar que la Secretaría no responde a los intereses intergubernamentales, porque al estar formada en su conjunto por personal de perfil técnico, independiente y que responde a funciones técnicas o específicas de la integración, se configura como un poder autónomo de los Estados parte, a pesar de no tener capacidad de decisión.²¹² Y de ahí que su apoyo operativo y asistencia técnica deba servir para contribuir a la consolidación del Mercosur “*a partir de una perspectiva común.*”²¹³

²¹¹ La evolución de la SM puede sintetizarse como sigue: 1) la Resolución 92/00, de 7 de diciembre, de estructura de la Secretaría Administrativa del Mercosur, dispuso la división de la misma en una Dirección y cuatro sectores: Normativa, Documentación y Divulgación, Informática y, finalmente, Administración; 2) la Decisión 30/02, de 6 de diciembre, de transformación de la Secretaría Administrativa del Mercosur en Secretaría Técnica, estableció en el marco de transformación de la secretaria en una secretaria técnica, para lo cual agregó el Sector de Asesoría Técnica, compuesto por cuatro consultores técnicos; 3) la Resolución 01/03, de 4 de abril, estructura y funcionamiento de la Secretaría del Mercosur, determinó una nueva estructura compuesta por un Director y tres sectores: Asesoría Técnica, Normativa y Documentación, y Administración y Apoyo; 4) la Decisión 07/07, de 18 de enero, estructura y funcionamiento de la Secretaría del Mercosur, reorganizó los sectores, constituyéndose los cuatro siguientes: Administración, Apoyo, Asesoría Técnica y Normativa, y Documentación y Divulgación; 5) la Resolución 66/08, de 28 de noviembre, implementación de la estructura organizativa de la SM, dispuso iniciar el examen de un futuro proceso de reestructuración de la Secretaría; 6) la Resolución 06/10, de 16 de diciembre, de 9 de abril, reunión de alto nivel para el análisis institucional del Mercosur, creó a la citada reunión; y la Resolución 37/11, de 17 de diciembre, lineamientos para la revisión de la estructura, encomendó la consideración de las bases tendientes a la optimización y creación de nuevas funciones de la SAM.

²¹² FILADORO, M., “Eficacia de las instituciones en el Mercosur: El caso de la Secretaría Técnica”, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Tomo I, 1ª ed., México DF: Mastergraf – Fundación Konrad Adenauer, 2.006, pp. 667-702.

²¹³ Resolución 30/02, considerando 1º *in fine*.

2.7.2. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Acorde a la Decisión 15/15, la Secretaría está a cargo de un Director (artículos 1 y 2 del Apéndice 1),²¹⁴ del cual se encuentra subordinado un Coordinador; y el resto de la estructura funcional se compone como máximo por 60 funcionarios.²¹⁵ El diseño organizativo de la SM se compone de Sectores y Unidades Técnicas, acorde a lo dispuesto por el artículo 11 del Apéndice 1.

Los Sectores de la misma son cinco: 1) Administración (SA); 2) Tecnologías de la Información y la Comunicación (STIC); 3) Apoyo (SAP); 4) Asesoría Técnica (SAT); y 5) Normativa, Documentación y Divulgación (SND). Por su parte cuenta con cuatro Unidades Técnicas: 1) Estadísticas del Comercio Exterior (UTECEM); 2) Cooperación Internacional (UTCI); 3) Educación (UTE) y 4) FOCEM (UTF)

De acuerdo con el artículo 2 del Apéndice 1 de la Decisión en análisis, el Director es el máximo responsable de las tareas asignadas a la Secretaría y de su “*gestión técnica, administrativa, financiera y patrimonial*”. Éste, a su vez, es auxiliado por un Coordinador, quien actuara bajo su supervisión y cumplirá “*las tareas que éste determine, a fin de facilitar la conducción diaria de la SM*” (artículo 8 del Apéndice 1).

El Sector Administración (SA) es responsable por todas las actividades relativas a la administración financiera, patrimonial y de los recursos humanos de la SM (artículo 12 del Apéndice 1). Por su parte, el Sector Tecnologías de la Información y la Comunicación (STIC) es quien se encarga de todo lo atinente a los sistemas tecnológicos informáticos, en todos sus órdenes, desde la implementación de estos, así como su análisis, desarrollo, soporte, mantenimiento y seguridad; así como también, a prestar soporte en la gestión de los mismos (artículo 13 del Apéndice 1).

En contraste, el Sector Apoyo Técnico (SAP), tal y como su denominación lo indica, es el encargado de organizar los servicios de apoyo de la SM, ya sea de índole administrativa, protocolo y comunicaciones; como así también de efectuar las traducciones que se le demanden (artículo 14 del Apéndice 1).

²¹⁴ Actualmente la Directora de la Secretaría del Mercosur es la Licenciada María Fernanda Monti de la República Argentina, designada para el período 2.019 – 2.020, por la Decisión 12/18, de 14 de diciembre.

²¹⁵ Aunque oficialmente se ha fijado su número en 40 funcionarios, según informa la propia Secretaría Administrativa en su web oficial (<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4725/5/innova.front/mercosur-escolar>), en la actualidad no llega realmente a 30 el número de funcionarios a raíz de ciertas bajas todavía no suplidas, según información oficiosa de primera mano de personal de la Secretaría.

Finalmente, el Sector de Asesoría Técnica (SAT) tiene como misión prestar consejo y apoyo técnico a los demás órganos del Mercosur, con el fin de contribuir a la conformación de un ámbito de ponderación sobre el desarrollo y el fortalecimiento del proceso de integración (artículo 15 del Apéndice 1).²¹⁶ Según doctrina autorizada, la introducción de este Sector por medio de la Decisión CMC 30/02²¹⁷ y la Resolución GMC 01/03²¹⁸ ha representado un quiebre entre la Secretaría de tinte administrativo creada por el TAS y esta nueva Secretaría de carácter más técnico y, por lo tanto, de corte más de asesoramiento.

De hecho, a partir de su conformación, la Secretaría ha evolucionado para constituirse en un órgano mucho más complejo, llegando inclusive a emitir informes de gran significación técnica e incluso trascendencia política, aunque no se haya constituido como poder consultivo.²¹⁹ La esencia que impulsó tal determinación fue el anhelo de

²¹⁶ Por la trascendencia de primer orden de la SAT, a continuación, se reproduce el tenor literal del artículo 15 del Apéndice 1 de la Decisión N° 15/15 que reglamenta sus funciones. “Compete al Sector de Asesoría Técnica prestar asesoramiento y apoyo técnico a los demás órganos del MERCOSUR, con el objetivo de contribuir para la conformación de un espacio de reflexión común sobre el desarrollo y la consolidación del proceso de integración, de acuerdo con las funciones detalladas a continuación: a. Apoyo técnico a los órganos del MERCOSUR Elaborar, mediante solicitud de los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR, trabajos técnicos, tanto en el ámbito intra-MERCOSUR, como en el marco del relacionamiento externo del MERCOSUR. En el ejercicio de esa actividad, el Sector de Asesoría Técnica podrá, entre otros, preparar documentos de trabajo, compilar informaciones y propuestas, así como realizar relevamientos de antecedentes y/o del histórico del tratamiento del tema en el ámbito del MERCOSUR y en otros foros internacionales. b. Seguimiento y evaluación del desarrollo del proceso de integración Elaborar informes periódicos, en bases semestrales, sobre la evolución del proceso de integración, con la finalidad de analizar las variables relevantes que afectan el proceso de integración y acompañar la implementación de los compromisos asumidos en el ámbito o por el MERCOSUR. Los informes semestrales serán supervisados por el Director de la SM. El GMC decidirá sobre la divulgación de los mencionados informes. c. Realización de estudios de interés para el proceso de integración del MERCOSUR. Proponer y posteriormente desarrollar un programa de estudios sobre temas de interés para el proceso de integración, con miras a contribuir a su profundización. Dicho programa de estudios será aprobado anualmente por el GMC. En la realización de esos estudios, el SAT puede, mediante autorización expresa del GMC, actuar en conjunto con otros organismos internacionales o instituciones académicas. d. Control de la consistencia jurídica de los actos y proyectos de normas emanados de los órganos del MERCOSUR. Analizar, previamente a las reuniones de los órganos decisorios del MERCOSUR, los proyectos de normas elaborados por los diferentes órganos técnicos del MERCOSUR con el objetivo exclusivo de examinar su adecuación al conjunto normativo del MERCOSUR e identificar eventuales incompatibilidades con normas ya aprobadas o posibles implicaciones para negociaciones en curso. El control consistencia jurídica de los actos y proyectos de normas emanados de los órganos del MERCOSUR será efectuado de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, en particular la Resolución GMC N° 33/06, sus modificatorias y/o complementarias.”

²¹⁷ Decisión 30/02, de 6 de diciembre, Transformación de la Secretaría Administrativa del Mercosur en Secretaría Técnica.

²¹⁸ Resolución 01/03, de 4 de abril, Estructura y Funcionamiento de la Secretaría del Mercosur.

²¹⁹ No obstante esto, existen autores, que a pesar reconocer el progreso que significa una Secretaría de este tipo, también recelan de ella. Así, PENA, C. y ROZEMBERG, R., Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades, Buenos Aires: BID-Intal, 2.005. En la página

construir una óptica común; y la misma se plasmó en la citada Decisión, concretamente, en el primer considerando de la misma cuando dice “*que las necesidades actuales del proceso de integración requieren avances institucionales que posibiliten la constitución de un órgano de asesoría técnica que pueda actuar a partir de una perspectiva común y contribuir para la consolidación del Mercosur.*”²²⁰

No obstante lo anterior, esta función técnica sería parcialmente cercenada *a posteriori*, por la Resolución 16/04, de 25 de junio, de procedimiento para la solicitud de apoyo técnico a la SM. La citada disposición estableció que los términos de las solicitudes deberían ser consensuados en el ámbito del órgano del que emanen,²²¹ lo cual sin lugar a dudas podría comprometer la capacidad de elaboración de informes técnicos de la SM, toda vez que vincula la competencia para solicitarlos al consenso de los órganos decisorios.²²² Éste condicionamiento permanece actualmente en la Decisión 15/15, la cual en su Apéndice 1, artículo 15, apartado a) determina como función de la misma “*elaborar, mediante solicitud de los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR,*

36 los autores manifiestan que: “La construcción de una instancia técnica independiente puede resultar una condición necesaria a los fines de superar las limitaciones actuales, pero no suficiente, en la medida en que sus recomendaciones no sean vinculantes y por ende, estén sometidas a las decisiones políticas de los representantes de los Estados Parte. De todos modos, es posible pensar que un nuevo órgano técnico MERCOSUR pueda contribuir a la preparación de las negociaciones con terceros países y regiones, y a la presentación de propuestas técnicas en temas de la agenda interna donde existan intereses comunes (y en donde, por ende, las diferencias políticas deberían ser menores). Un primer esbozo de ello se encuentra en la transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica. Sin embargo, es importante brindar pautas claras respecto a las funciones y objetivos del órgano técnico, y a partir de allí, fomentar el poder de iniciativa de esta Secretaría. Pero si el mandato a impartir no define claramente cuál es el modelo de integración que se pretende, difícilmente ese órgano técnico pueda cumplir un papel importante dentro del proceso de integración.”

²²⁰ ABREU BONILLA, S., *MERCOSUR. Una década de integración*, 1ª ed., Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2.000. En la página 82 el autor refiere que “Si bien el contenido de la decisión adoptada sobre la SAM elude la sustancia de la cuestión, es decir la conveniencia o inconveniencia de crear un órgano institucional independiente de los países, parece evidente que existe un reconocimiento de que la Secretaría actual no puede cumplir acabadamente con las funciones que requiere en la actualidad el avance de la Unión Aduanera. Ni siquiera para el caso en que se insista en reducir su actividad a servir de memoria y administradora de las reuniones de los 340 órganos que componen, a la fecha, su estructura institucional dependiente.”

²²¹ Además, las solicitudes “no involucrarán cuestiones que sean objeto de controversias entre los Estados Partes.”

²²² MARTINEZ PUÑAL, A., *El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*, *op. cit.*, p. 302. En idéntico sentido GARCÍA FONSECA, M., y MEINERO, F., “A transformação da Secretaria do Mercosul: avanços e retrocesso”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur-Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, 1, febrero de 2.005, pp. 47-60. En la página 56. los autores claramente expresan que: “A limitação ao apoio técnico conferido pelo SAT é mais uma decisão política, tomada em detrimento do processo de integração regional, proveniente da prática intergovernamental que permeia a estrutura do Mercosul.”

trabajos técnicos, tanto en el ámbito intra-MERCOSUR, como en el marco del relacionamiento externo del MERCOSUR.”

Por último, el Sector de Normativa, Documentación y Divulgación (SND) tiene a su cargo brindar apoyo al proceso de elaboración e implementación de las normas en el Mercosur, atender a la implementación de estas en los Estados Partes, asistir en los procedimientos de solución de controversias vigentes, organizar el archivo oficial del Mercosur, auxiliar a los procesos negociadores de los órganos institucionales y divulgar la documentación y normativa común (artículo 16 del Apéndice 1 de la Decisión 15/15).

Completando la estructura orgánica de la SM están las unidades técnicas. La Unidad Técnica de Estadísticas del Comercio Exterior (UTECEM) se dedica, acorde a su denominación, a la compilación de estadísticas de comercio exterior y la elaboración de informes periódicos con las mismas (artículo 17 del Apéndice 1 de la Decisión 15/15). A su vez, la Unidad Técnica de Cooperación Internacional (UTCI) fue creada a fin de asistir y asesorar al Grupo de Cooperación Internacional, o a pedido de este último a foros y entidades del Mercosur, como así también a recopilar y mantener actualizada la recopilación en materia de cooperación internacional en el Mercosur (artículo 18 del Apéndice 1 de la Decisión 15/15). En tercer lugar, la Unidad Técnica de Educación (UTE) lleva adelante todo lo referente a las funciones administrativas, de coordinación y comunicación del Sistema Educativo del Mercosur, así como también todo lo referente al Plan SIMERCOSUR (artículo 19 del Apéndice 1).²²³ Por último, la Unidad Técnica FOCEM (UTF),²²⁴ la cual es la única que se encuentra a cargo de un Coordinador Ejecutivo, es la que evalúa y realiza el seguimiento de los proyectos FOCEM y todo lo relacionado con los mismos (artículo 20 del Apéndice 1). El Reglamento del FOCEM precisa que la UTF tiene a su cargo las tareas de coordinación interna de todos los aspectos relacionados con la formulación, presentación, evaluación

²²³ El Sistema Educativo del Mercosur busca conformar un espacio educativo común a través de la elaboración y ejecución de proyectos conjuntos y la negociación de políticas públicas que estimulen la movilidad, intercambio y la formación de una identidad para lograr una educación de calidad. Por su parte, el Plan de Funcionamiento del Sistema Integrado de Movilidad del Mercosur (SIMERCOSUR) fue creado por la Decisión 16/14, de 28 de julio, a fin de perfeccionar, ampliar y articular las iniciativas de movilidad académica en el marco del SEM.

²²⁴ El Fondo Para la Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM) es el instrumento creado por el Mercosur para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento de los procesos de integración.

y ejecución de los proyectos de este fondo mercosureño.²²⁵ En el capítulo VI se estudiará el FOCEM en profundidad.

2.7.3. COMPETENCIAS

2.7.3.1. PODER ADMINISTRATIVO Y DE GESTIÓN

La mayoría de las actividades encargadas a la SM se ubican dentro de la esfera del auxilio administrativo al resto de órganos de la estructura institucional. Diversos números romanos del artículo 32 del POP concretan sus facultades. Es así que:

- Realiza, en coordinación con los Estados Partes, las traducciones auténticas a los idiomas español y portugués de todos los proyectos de normas y textos definitivos de ellas (número II apartado 1).
- Elabora y divulga el Boletín Oficial del Mercosur (número II apartado 2).
- Mantiene el archivo oficial del Mercosur, el cual está conformado por toda la documentación oficial procedente de los órganos institucionales, así como también por los instrumentos firmados por el Mercosur con terceros países, grupos de países u organismos internacionales (número I).
- Informa periódicamente a los Estados Partes sobre el estado de incorporación de la normativa Mercosur en los ordenamientos nacionales (número IV).
- Registra las listas de árbitros y expertos, previstas tanto en los procedimientos de Solución de Controversias del Mercosur, como la de los acuerdos firmados con terceros países, grupos de países y organismos internacionales (número V). Asimismo, efectúa cualquier otra tarea encomendada en los procesos de Solución de Controversias y Reclamaciones.
- Organiza los aspectos logísticos de las reuniones del CMC, GMC y de la CCM, y de los demás órganos del Mercosur, cuando esté a su alcance, y se celebren en su sede permanente (número III) En el caso de que se desarrollen fuera de su sede, le brinda apoyo al Estado que las albergue.²²⁶

²²⁵ El Reglamento del FOCEM fue aprobado por la Decisión 24/05 de 8 de diciembre; con las modificaciones de la Decisión 35/15, de 20 de diciembre, de adecuación del Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur.

²²⁶ El TAS dispuso la creación de una Secretaría Administrativa con sede en la ciudad de Montevideo. De esta manera, en diciembre de 1.996, el Mercosur firmó con la República Oriental del Uruguay el Acuerdo Sede para el Funcionamiento de la Secretaría Administrativa del Mercosur, aprobado por la Decisión

- Adicionalmente, el artículo 32, número romano VI, del POP le encomienda “desempeñar las tareas que le sean solicitadas por el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur”

2.7.3.2. PODER DE AUTOGESTIÓN ECONÓMICA

En relación a su financiamiento, la SM elabora su proyecto de presupuesto, el cual es aprobado por el GMC, ante quien rinde cuentas luego de practicar todos los actos necesarios para su ejecución (artículo 32, números romanos VII y VIII). Para el ejercicio 2.019, el presupuesto aprobado por el GMC para la Secretaría del Mercosur es de 4.112.754 de dólares estadounidenses,²²⁷ lo cual no es suficiente para un órgano que debe cumplir con múltiples cometidos de vital importancia y denota obstáculos a la hora de integrar.

2.7.3.3. PODER DE ASESORAMIENTO

Tal y como se reflejó antes, no obstante no constituir un poder consultivo, la SM elabora, a solicitud de los órganos con capacidad decisoria del Mercosur, trabajos técnicos tanto en el ámbito interno como externo del esquema de integración. En particular, la SM efectúa un seguimiento del proceso de integración mediante elementos tales como un informe de base semestral, en el que se evalúan las variables relevantes que afectan al Mercosur.²²⁸ El problema es que se han declarado reservados, a pesar de su indudable calidad, seguramente porque denuncian muchas de las falencias del Mercosur, de manera que lamentablemente sólo de manera oficiosa es posible acceder a los mismos.²²⁹

04/96, de 17 de diciembre, que fue posteriormente incorporado al derecho interno de la República Oriental del Uruguay por la Ley N° 16.829, del 29 de mayo de 1.997.

²²⁷ Aprobado por la Resolución 49/18, de 16 de diciembre, Presupuesto de la Secretaría del Mercosur para el ejercicio 2.019.

²²⁸ Decisión 20/07, de 28 de junio, Anexo I, Sector de Asesoría Técnica, b): “Seguimiento y evaluación del desarrollo del proceso de integración. Elaborar informes periódicos, en base semestrales, sobre la evolución del proceso de integración...”

²²⁹ Los dos primeros son reservados, si bien en su portada no lo indican. Así, el primero es de julio de 2.004 y es denominado “Un foco para el proceso de integración regional”; mientras que el segundo se titula “Un instrumento para la evaluación y el diagnóstico” y es de diciembre de 2.004. Por su parte, el

2.8. FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL

2.8.1. ORIGEN

Los Consejos Económicos y Sociales, de carácter consultivo, responden a la representación de intereses privados, con el fin, entre otros, de dinamizar las relaciones laborales o de desarrollar lo que se ha denominado un diálogo sistemático entre las autoridades estatales y las sociales.²³⁰ En este sentido son conceptualizados como órganos públicos de integración plural y de representación de intereses profesionales.²³¹ Por otra parte, no se debe perder de vista la amplia variedad de consejos, pudiendo clasificarse estos, de acuerdo a sus funciones predominantes, en consultivos, de concertación social, de planificación, de coordinación y de carácter orientativo.²³²

Situándonos en el ámbito del Mercosur, se debe admitir que existe un conjunto de sectores sociales, que aunque participan del mismo y sus consecuencias, aparecen más como un objeto de la integración que como un sujeto de la misma, debido a no tener capacidad de iniciativa real y legitimada.²³³ En este sentido el TAS no constituyó la dimensión social de la integración ni la representación de la ciudadanía, sino que sencillamente se limitó a proveer únicamente normas comerciales y orgánicas,

tercero y el quinto, expresamente en su portada contienen la indicación “Reservado”, así el tercero es de junio de 2.005 y se denomina “Dimensiones Externa e Interna: nexos entre profundización y ampliación” y el quinto de julio de 2.006 se titula “Posibilidades y desafíos de la unión aduanera.” El cuarto, es reservado, aunque no contiene la mención, es de fecha 5 de julio de 2.005, y se denomina “Integración positiva para la convergencia estructural.”

²³⁰ MONTEQUÍN, A., “El Foro Consultivo Económico y social del Mercosur: Un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina”, *Cuadernos de política exterior argentina*, 88, abril-junio de 2.008. En la página 11, la autora describe que “Los Consejos Económicos y Sociales que se crearon en Europa, en tanto expresión de ese proceso, se propusieron cumplir todos o algunos de aquellos objetivos. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se extienden por el continente. Surgen Consejos tan variados como el de Naciones Unidas, o el de las Comunidades Europeas y en el “ámbito nacional se desarrollaron en Bélgica, Italia y Francia.”

²³¹ ERMIDA URIARTE, O., “Los CES: antecedentes para el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur”, *RELASUR, Revista de Relaciones Laborales en América Latina – Cono Sur*, 8, 1.995, pp. 45-55.

²³² OJEDA AVILES, A., “¿Qué Consejo Económico y social?”, en AA.VV., *Los Consejos Económicos y Sociales*, Madrid: Trotta, 1.992, pp. 93-112.

²³³ MELLADO, N., “Veinte años del MERCOSUR: un análisis multidimensional”, *Revista Aportes Para La Integración Latinoamericana*, 24, 2.011, pp. 1-10.

incluyendo en las instituciones exclusivamente a los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores.²³⁴

Sin embargo, una lectura pausada del Preámbulo del citado texto fundacional revela que el fin último del proceso de integración es “*el desarrollo económico con justicia social*” y la voluntad de “*mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región.*” Todo lo cual conduce a inferir que probablemente la no contemplación del FCES en la fundación del Mercosur se debiera a que los Estados se habían reservado a sí mismos el curso y la forma de la integración.²³⁵

Posteriormente, el POP lo estableció en su artículo 28 definiéndolo como “*el órgano de representación de los sectores económicos y sociales*”, asignándole en el artículo siguiente una expresamente delimitada función consultiva expresada mediante recomendaciones dirigidas al GMC (artículo 29). Se trata de la única instancia de representación privada de los sectores económicos y sociales de la región; y en la que no participan directamente los Estados parte. Su misión es la de presentar la opinión y defender los intereses de los sectores citados ante el GMC, hecho que representa un aumento de la legitimidad democrática del Mercosur.²³⁶

Su creación ha respondido a la puja de dos fuerzas vinculadas entre sí, por una parte, la de las organizaciones de trabajadores de introducir la dimensión social en el proceso; y

²³⁴ ARBUET VIGNALI, H., “El Protocolo de Ouro Preto. Una excusa para hablar de integración”, en AA.VV., Mercosur. Balance y perspectivas, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1.996, pp. 33-53. En la página 43 el autor señala que hasta aquel entonces los empresarios y trabajadores sólo tenían un espacio en el sistema, a través del Subgrupo de trabajo para políticas sectoriales específicas.

²³⁵ EKMEKDJIAN, M. Á., Introducción al derecho comunitario latinoamericano: con especial referencia al Mercosur, *op. cit.* Entiende que “este foro es el único ámbito en que pueden hacerse oír las organizaciones representativas de los diversos sectores privados, afectados por el proceso de integración, los que a la postre serán beneficiados o perjudicados por él. Pese a ello, el manejo del Mercosur está totalmente en manos de funcionarios, privándose a los verdaderos destinatarios de su participación, como corresponde a toda entidad democráticamente.” MONTEQUÍN, A., “El Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR: Un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina”, *op. cit.* p. 57. La mencionada autora refiere que “la razón del establecimiento del foro ha sido, en definitiva, la presión de sectores sociales, tales como las organizaciones de trabajadores y la imperiosa necesidad de institucionalizar canales de participación de las estructuras sociales. Este foro se materializa en un Consejo de la sociedad civil que actúa en el marco del proceso de integración económica, y cuya función es centrar la atención no únicamente en los aspectos comerciales, sino también en todos aquellos que hacen al orden social.”

²³⁶ VITTINI, I., “La Dimensión Social del proceso de integración del Grupo Andino y su proyección en el MERCOSUR”, en STAHRINGER DE CARAMUTI, O (coord.), El Mercosur en el nuevo orden mundial, Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina, 1.996. La autora entiende que, si en las instituciones están representados los organismos gubernamentales, junto a los organismos técnicos y todos los sectores económicos y sociales de la sociedad, estamos frente a un proceso auténticamente democrático con autoridad moral para actuar con presencia internacional.

por otra, la necesidad de institucionalizar canales de participación por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil.²³⁷ No obstante lo anterior, si bien esta naturaleza consultiva tiene una gran carga simbólica, ya que el hecho de su creación significa que las fuerzas sociales del Mercosur, a partir de la misma, están habilitadas para participar juntas y directamente en el proceso político y administrativo de su integración, tal y como se analizará, muy pronto sería seriamente reducida la esencia de su atribución.²³⁸

El simple hecho de no haber descripto y delimitado la función consultiva que se otorgaba en el Protocolo, dejando de lado características tan importantes como la preceptividad o no de los dictámenes del FCES, para una negociación y aprobación posterior de un Reglamento Interno por parte del GMC, denotan la preeminencia que tiene lo comercial sobre cualquier otro aspecto de la integración en el bloque.²³⁹ Asimismo, es patente la ligereza con la que los funcionarios de los Estados Parte

²³⁷ En efecto, se debe tener en cuenta que la constitución del mismo resultó fruto de un proceso probablemente iniciado por la Declaración de Montevideo de 9 de mayo de 1.991, donde los Ministros de Trabajo reconocieron la necesidad de atender los aspectos laborales del proceso de integración; y para ello propusieron la creación de un Subgrupo de Trabajo dentro de la estructura orgánica del Mercosur. En 1.992, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) define una estrategia de participación sindical en el Mercosur basada en dos ejes, la inclusión de la dimensión social y laboral en el mismo y la creación de la Comisión Sindical del Mercosur. Debido en gran parte a la presión de estos actores se constituyó el Subgrupo de Trabajo núm. 11, integrado por representantes de empresarios y trabajadores y por delegados gubernamentales de los cuatro Ministerios de Trabajo. En 1.994 la institucionalización del FCES cobra ritmo y la CCSCS produce un primer documento en donde proponía y señalaba la necesidad de otorgar una Carta Social o “Carta de Derechos Fundamentales del Mercosur.” El sector empresarial, por su parte, funda en 1.994 el Consejo Industrial del Mercosur; y en 1.995 se organiza el Consejo de Cámaras de Comercio del Mercosur; mientras que en el ámbito rural la Coordinación Ejecutiva de Organizaciones Representativas de los Productores Familiares del Mercosur manifiesta su voluntad de participar en el futuro Foro Consultivo, si éste se constituyese. Estos serían los actores que convergerían finalmente en el FCES del Mercosur.

²³⁸ MARTINEZ PUÑAL, A., El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad, *op. cit.*, p. 266. En idéntico sentido, MIDÓN, M., Derecho de la integración: aspectos institucionales del Mercosur, 1ª ed., Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 1.998. El autor citado, en la página 119, apunta que la preocupación del legislador para paliar el déficit democrático que el proceso de integración del Mercosur acusa desde sus orígenes. Por su parte RAGAZZI, G.E. “La confluencia social global en el tercer milenio. La cuestión social, globalización e identidad”, Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur. La Ley, año 5, 6, diciembre de 1.999, pp. 1-79. Estima que “el Protocolo compromete, a través de la creación de este órgano del Mercosur, la participación de todos los sectores económicos y sociales de los Países Parte” y que “estos avances fortalecen la credibilidad e incrementan la capacidad de actuación del Mercosur como actor internacional.”

²³⁹ GONZÁLEZ CRAVINO, S., “Globalización, integración y cohesión social. El caso del Mercosur”, en Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina, 1ª ed., Santiago de Chile: CEPAL, 1.999, pp. 49-66. Este autor, de forma esclarecedora opina que el Foro si bien “supone un cierto avance, Ouro Preto reafirma la preeminencia de lo comercial sobre cualquier otro aspecto de la integración y que la cuestión social en el marco del Mercosur carece de una real institucionalidad.”

trataron el ámbito del foro, como así también la escasa comprensión de la función del mismo como reparadora del déficit democrático del bloque.²⁴⁰

2.8.2. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

En principio se debe destacar que, a diferencia de otros Consejos, la conformación del FCES no se ha llevado a cabo de forma proporcional a la población de cada Estado miembro, sino que se determinó un número igual de integrantes por cada uno. Esto se debió a una decisión consensuada entre las organizaciones que forman parte de este, a fin de evitar el predominio casi exclusivo de Brasil y Argentina. El FCES está integrado por dos ámbitos, uno regional, que es el Plenario, y por otro local, representado por las Secciones Nacionales (SN).

El Plenario es el órgano superior del FCES y el que adopta decisiones y dispone sobre la realización de estudios, consultas, seminarios y relaciones institucionales (artículo 5 de la Resolución 38/15) Además, en caso de ser necesario, puede constituir órganos de asesoramiento, tales como comisiones temáticas especializadas, permanentes o temporales, grupos de trabajo, etc. (artículos 4 y 12 de la Resolución 38/15). Por otra parte, la Coordinación del Plenario del Foro se constituye como un órgano ejecutivo de la misma, y es ejercida de forma rotativa por cada una de las SN, durante 6 meses, siguiendo la secuencia de la Presidencia *Pro-témpore* del Mercosur (artículo 9 de la Resolución 38/15). Las reuniones ordinarias del Plenario pueden ser ordinarias o extraordinarias, las primeras se llevan a cabo al menos una vez al semestre y las segundas cuando alguna circunstancia las hiciera necesarias (artículo 14 de la Resolución 38/15). A estas pueden concurrir los miembros del CMC y GMC con facultad de hacer uso de la palabra (artículo 7 de la Resolución 38/15). La poca frecuencia de sus reuniones constituye una falencia del FCES, como se indica más abajo.

Si bien el POP no dispone que el FCES se organice en SN, éstas han sido creadas a fin de lograr reuniones más periódicas en los ámbitos nacionales.²⁴¹ Las SN tienen plena

²⁴⁰ MOAVRO, H., ORIETA, P. y PARERA, R., Las instituciones del Mercosur, Documento de Trabajo Núm. 3. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDLA), 1.997.

autonomía organizativa y solo se exige que las organizaciones que representen a los sectores privados sean las más representativas del ámbito local a que correspondan (artículo 3 de la Resolución GMC 38/15, de 23 de septiembre, Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico Social del Mercosur).²⁴² Cada una de las anteriores tiene derecho a 12 delegados titulares y sus correspondientes alternos ante el Plenario.²⁴³ A las organizaciones que al momento de la constitución de las SN las integraban se las suele llamar fundadoras (o núcleo duro),²⁴⁴ teniendo estas generalmente presencia tanto en el Plenario como en las instancias directivas.²⁴⁵

Las SN se componen de un sector empleador, uno trabajador y por último el denominado “tercer sector”, donde se ubican una amplia gama de grupos de interés tales como asociaciones de consumidores, de protección del medio ambiente, profesiones liberales, medios de comunicación social, de derechos humanos, de familia y minoridad, educación cívica no partidaria, estudiantes, cultura, universidades, mujeres y juventud, cooperativas, entre otros.

²⁴¹ VÁZQUEZ, M., “Los escenarios de participación social en el Mercosur”, en JARAMILLO, G. (compiladora), Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo, Quito: Flacso, 2.008, pp. 137-148. Este tipo de estructuración presentan restricciones a la construcción de una visión regional.

²⁴² MONTEQUÍN, A., “El Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR: Un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina”, *op. cit.*, pp. 57-60. La autora hace referencia a lo resistido que fue la incorporación de entidades de representación distintas a la de la producción y el trabajo, tales como asociaciones de consumidores, de protección del medio ambiente, profesiones liberales, etc., durante la confección del Reglamento Interno. Finalmente quedó librada a la decisión de cada SN, si bien a nivel regional el Foro sólo admitió la incorporación de cooperativos o consumidores.

²⁴³ Originalmente solo eran 9, pero la Resolución 38/15, de 23 de septiembre, optó por agregar 3 más al disponer en su artículo 6, párrafo primero, que “cada Sección Nacional tendrá derecho a doce (12) delegados titulares y sus respectivos alternos en el Plenario del Foro, no estando obligada a designarlos en su totalidad.”

²⁴⁴ Por ejemplo, la SN Argentina, reconoce a las siguientes organizaciones fundadoras: por el sector de los trabajadores, 1) la Confederación General del Trabajo (CGT), organización de 3º grado creada en el año 1.930. Por el sector empresarial; 2) la Unión Industrial Argentina (UIA), producto de la fusión de dos organizaciones, fue creada 1.887 y, actualmente representa a un número aproximado de 160 organizaciones; 3) la Sociedad Rural Argentina (SRA), fundada en 1.866, reúne aproximadamente 155 organizaciones (58 asociaciones de criadores y 95 sociedades rurales locales); y 4) la Cámara Argentina de Comercio (CAC), fundada en 1.924 en la ciudad de Buenos Aires, cuenta con 272 organizaciones asociadas.

²⁴⁵ VÁZQUEZ, M., “Los escenarios de participación social en el Mercosur”, *op. cit.* En la página 145, la autora considera que el hecho de que los reglamentos internos reserven una parte de los delegados a este tipo de organizaciones y que las SN concentren el registro y reconocimiento de los actores de la sociedad llevan a una elitización de la participación y a una seria deficiencia del carácter inclusivo del mecanismo.

Por su parte, la inclusión de las organizaciones de consumidores no alcanzó consenso, toda vez que Argentina y Brasil eran partidarios de incluirlas, mientras que Paraguay y Uruguay eran contrarios. Atento a ello, y debido a la libertad de organización que el Reglamento otorga a cada SN, la República Argentina las incluyó dentro del tercer sector (esto es, lo que en el Cono Sur se llama usualmente *sector diverso*), mientras que los otros Estados Partes no lo han hecho y Venezuela ni siquiera ha conformado todavía su sección.

En efecto, la integración actual de la SN Argentina se compone de tres ámbitos diferenciados, el sector empleador, el sector trabajador y el sector diverso o tercer sector.²⁴⁶ La SN Brasil se compone de idénticos sectores que la de la República Argentina, pero con muchos menos actores.²⁴⁷ Paraguay y Uruguay han hecho lo propio con sus Secciones.²⁴⁸ Para concluir, En fin, la SN Venezolana aún no se encuentra

²⁴⁶ Por parte del sector empleador la conforman: 1) la Unión Industrial Argentina; 2) la Cámara Argentina de Comercio; 3) la Cámara Argentina de la Construcción; 4) Sociedad Rural Argentina; 5) Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina; 6) Confederación Argentina de la Mediana Empresa, Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios; 7) Asociación Argentina de Compañías de Seguros, Cámara Argentina de Empresas Perforadoras para Aguas Subterráneas; 8) Confederación General Económica; 9) Cámara de Importadores de la Argentina; 10) Cámara Naviera Argentina; 11) Asociación de Bancos Públicos y Privados; 12) Unión Argentina de Proveedores del Estado; y 13) Unión Argentina de Entidades de Servicios y Cámara de Instituciones de Diagnóstico Médico. El sector trabajador se compone de: 1) la Confederación General del Trabajo; y 2) la Central de Trabajadores Argentina. Por el sector diverso o tercer sector están representadas: 1) la Asociación de Defensa del Consumidor; 2) la Amersur Sociedad Civil, Confederación General de Profesionales de la República Argentina; 3) Confederación Argentina de Mutualidades; 4) Confederación Intercooperativa Agropecuario; 5) Confederación Cooperativas de la República Argentina; 6) Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas; 7) Federación de Fundaciones Argentinas; 8) Federación Agraria Argentina, Instituto Mercosur Social; 9) Iram; 10) Asociación de Protección de Consumidores del Mercado Común del Sur; 11) Fundación Ambiente y Recursos Naturales; 12) Asociación Cristiana de Jóvenes; 13) Tribunal Arbitral de Ingeniería; 14) Alihuen; y 15) Cedha.

²⁴⁷ Por parte del sector empleador, 1) la Confederación Nacional de Transporte, Agricultura y Ganadería de la Confederación de Brasil; 2) Confederación Nacional del Comercio de Bienes, Servicio y Turismo; y 3) Confederación Nacional de Industria y la Federación Nacional de Seguros Privados y Capitalización El sector trabajador se compone de la 1) Sindical, Central Única de los Trabajadores; y 2) Unión General de Trabajadores. Por su parte el sector diverso, es compuesto por 1) la Federación de Organizaciones para la Asistencia Social y Educativa; 2) Instituto EQUIT – Género, Economía y Ciudadanía Global; y 3) la Organización de Cooperativas del Brasil.

²⁴⁸ Por parte de Paraguay, el sector empleador se compone de 1) la Federación de la Producción, Industria y Comercio, Asociación Rural del Paraguay; 2) Unión Industrial Paraguaya; 3) Cámara Nacional de Comercios y Servicios; y 4) el Centro de Importadores del Paraguay. El sector trabajador está representado por 1) Central Única de Trabajadores; 2) Confederación Paraguaya de Trabajadores; y 3) el Centro Nacional de Trabajadores. El tercer sector únicamente se encuentra conformado por la Confederación Paraguaya de Cooperativas. A su vez, la SN de la República Oriental del Uruguay, a nivel empleador, está compuesta por: 1) la Cámara Mercantil de Productos del País; 2) Consejo Superior Empresarial; 3) Cámaras de Industria del Uruguay; y 4) la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay. El sector trabajador se encuentra representado por la Plenaria Intersindical de Trabajadores – Central Nacional de Trabajadores. El sector diverso por la Confederación Uruguaya de Cooperativas.

conformada, habiendo sido recomendada su conformación a la brevedad durante la LV Reunión del FCES de fecha 11-12 de septiembre de 2012.

Por otra parte, y a partir de la Resolución 22/12, de 26 de junio, la FCES cuenta con una Secretaría Permanente, con funciones de apoyo administrativo (artículo 13 de la Resolución GMC 22/12).²⁴⁹

En referencia al presupuesto del FCES, al establecerse el primer reglamento de este, el GMC objetó la atribución de presupuesto alguno por parte del Mercosur, fundando tal decisión en el hecho de que consideraba al Foro como un órgano privado, debido a lo cual debería recurrir a un financiamiento del mismo estilo. Esto, sin lugar a dudas, ha contribuido a debilitar al FCES, ya que a fin de dotarse de su estructura material y funcional debe conseguir los fondos necesarios.

Otro factor de debilidad del FCES es, como se indicó anteriormente, la escasa frecuencia de las reuniones del Plenario, las cuales se llevan a cabo una vez al semestre como mínimo; debiendo tenerse en cuenta además, que las autoridades del mismo son rotativas, y en cada periodo sólo representan a una de las partes del Mercosur.²⁵⁰ Atento a lo anterior la iniciativa queda librada al mayor o menor empeño que porte la SN que a su turno lleva la Coordinación.

2.8.3. COMPETENCIAS

2.8.3.1. PODER CONSULTIVO

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 del POP, “*el Foro Consultivo Económico-Social tendrá función consultiva y se manifestará mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común.*” Al momento de redacción de su reglamento, el FCES intentó incluir una consulta preceptiva, al estilo de otros consejos análogos de otras organizaciones internacionales, pero el GMC siempre se mostró reticente ante esta iniciativa.²⁵¹ A

²⁴⁹ La misma ha sido mantenida por la Resolución 38/15, artículo 13.

²⁵⁰ Resolución 38/15, artículo 14, párrafo primero: “El Plenario del Foro se reunirá, ordinariamente como mínimo una vez por semestre y, en forma extraordinaria, cuando fuera necesario, por convocatoria de la Sección Nacional Coordinadora, o por solicitud de por lo menos dos Secciones Nacionales, o por requerimiento de por lo menos dieciocho (18) delegados en el Plenario del Foro.”

²⁵¹ MONTEQUÍN, A., “El Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR: Un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina”, *op. cit.*, p. 60. ALONSO, J., “La problemática social de la integración”, en Economía y participación Social en el Mercosur, Montevideo: CIEDUR y Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del Mercosur, 1.996, pp. 37-38.

consecuencia, el artículo 2, apartado I, del Reglamento del FCES completa la disposición aclarando que las recomendaciones serán por propia iniciativa o por consultas efectuadas por el GMC u otros órganos del MERCOSUR. Estas recomendaciones y decisiones son “*tomadas por consenso, con la presencia de todas las Secciones Nacionales*” (artículo 16).²⁵² No obstante ello, y con el claro objetivo de que el consenso no se convierta en un bloqueo, en el caso de que se tratare de una respuesta a una consulta del GMC y no se arribara al mismo, se le elevarán todas las posiciones.²⁵³

Desde sus comienzos, el FCES ha emitido 55 Recomendaciones, las cuales han respondido a cuatro áreas temáticas diferenciadas, que son relaciones externas, aspectos sociales, profundización del proceso de integración y consolidación de la unión aduanera. Por otra parte, el GMC tardó dos años en solicitar su primera recomendación, concretamente la Recomendación 3/00 en materia de integración fronteriza, la cual sería expuesta en la XV Reunión Plenaria, Brasilia, de fecha 25 y 26 de Setiembre de 2.000. Posteriormente ha solicitado su parecer en otras ocasiones. Ello muestra que el FCES ha ido incrementando su protagonismo, considerándose un hito de esta evolución la Resolución 35/00, mediante la cual el GMC adoptó un mecanismo de recepción de iniciativas de las entidades de la sociedad civil que constituye al FCES como un nexo

Entiende que las facultades del FCES son demasiado limitadas, solo se lo concibe como un puente entre los Estados y la actividad privada. En comparación, el CES se expresa a través de tres tipos de dictámenes, preceptivo, facultativo y por iniciativa propia, según lo dispone el art. 304 (antiguo 262) del TCE. Sin embargo, en ningún caso es vinculante. VÁZQUEZ, M., “Los escenarios de participación social en el Mercosur”, *op. cit.*, p. 144. La autora agrega que “La consulta no implica, en el Mercosur, rendición de cuentas sobre la utilización de la información y/o opiniones por parte de aquellos que la realizan. De hecho, considerando tanto la trayectoria de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur como la del FCES, podemos afirmar que, en el bloque, afirmar que una institución tiene un rol consultivo no significa mucho más que decir que no tiene poder de decisión.”

²⁵² Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 16 de la Resolución GMC 38/15 añade que “la ausencia de una Sección Nacional a la reunión del Plenario no impedirá que las demás discutan la temática de la Agenda. Los puntos sobre los cuales las Secciones Nacionales presentes logren consenso se comunicarán, inmediatamente, a la ausente y se considerarán aprobados si en el plazo de treinta días posteriores a la reunión no formulara por escrito objeciones totales o parciales.”

²⁵³ En este sentido, el artículo 17 de la Resolución 38/15 dispone que: “Cuando el Plenario del Foro actúe en respuesta a una consulta del GMC u otro órgano del MERCOSUR sin obtener consenso, se elevarán todas las posiciones. Párrafo único: Cuando el Plenario del Foro actúe por iniciativa propia, solo se manifestará cuando haya consenso.”

fundamental entre aquéllas y el propio GMC. Por último, es llamativo que la última recomendación la ha efectuado en el año 2.016.²⁵⁴

2.8.3.2. OTRAS ATRIBUCIONES

A consecuencia de la parquedad del POP al definir las funciones del Foro, éste, al momento de confeccionar su reglamento, optó por auto atribuirse de otras, en correspondencia con su ambición de convertirse en un ámbito de reflexión y diálogo, que fueron homologadas por el GMC.²⁵⁵ Así, coopera activamente para promover el progreso económico y social del bloque; sigue, analiza y evalúa las políticas implementadas a la obtención del anterior; puede proponer normas y políticas económicas y sociales; realiza todo tipo de investigaciones, estudios y seminarios sobre las anteriores; puede establecer relaciones o efectuar consultas a otras instituciones a fin de asegurar su misión; y finalmente colabora aportando una dimensión social al proceso de integración.²⁵⁶

2.9. VALORACIÓN

Del análisis efectuado, a lo largo del capítulo, se desprende que el Mercosur, en un primer momento, optó por una estructura institucional netamente de corte

²⁵⁴ Así consta en el sitio web de la SN argentina del FCES: <http://fcesmercosur.com.ar/>, [Fecha de consulta: 20 de enero de 2.019].

²⁵⁵ POP, artículo 30: “El Foro Consultivo Económico-Social someterá su Reglamento Interno al Grupo Mercado Común, para su homologación.”

²⁵⁶ Resolución 38/15, artículo 2: “Los principales cometidos del FCES son: I) Pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo Recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que, acompañando información suficiente, realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR. Dichas Recomendaciones pueden referirse tanto a cuestiones internas del MERCOSUR, como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración. II) Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social. III) Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional. IV) Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración. V) Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el MERCOSUR. VI) Establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos. VII) Contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social. VIII) Tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración.”

intergubernamental, y con un perfil de absoluta preponderancia de la vertiente comercial, en contraposición con la supranacionalidad europea, y su correspondiente integración más profunda. Tanto es así, que según analizamos, el CMC se encuentra compuesto por funcionarios con jerarquía de Ministros, mientras que en el GMC y la CCM, actúan funcionarios con grado de cónsules y directores de área, es decir, los subordinados jerárquicamente de los citados miembros del CMC y aún más, estos dos últimos órganos se componen de prácticamente los mismos funcionarios, de acuerdo a lo comprobado de las actas de reunión de los anteriores. Siendo que el Parlasur tiene muy poca inferencia, y ni tan solo se le han otorgado la competencia de emitir dictámenes preceptivos, pues la integración ha quedado en la órbita de los gobiernos nacionales.

Algunos autores califican este intergubernamentalismo extremo como propio de un “interpresidencialismo.” Acorde a lo analizado en el capítulo I, esto es un corolario del abandono de las ideas económicas y de integración de la CEPAL por otras más acordes a la liberalidad de la década de 1.990, adoptadas por los presidentes Menen y Collor de Melo. La cuestión no es menor, toda vez que del TAS y del POP resulta que la gran mayoría de las instituciones mercosureñas están orientadas esencialmente al aspecto mercantilista y al intento de alcanzar las desgravaciones que se propondrían, es decir, abocadas a una integración negativa, lo cual resulta muy diferente de una implantación de una integración de calidad positiva, la cual se percibe como más profunda. Por lo tanto, en esta primera etapa que todavía se vive, los gobiernos se han apropiado de la integración, dejando fuera a la ciudadanía y otorgándole al bloque un escaso fundamento democrático, más allá de una pequeña cuota de participación civil otorgada a un FCES y un viso de democratización con la incorporación del Parlasur.

En este sentido, este primer déficit democrático señalado, se ha intentado subsanar por medio de la creación del Parlasur, toda vez que la CPC de ninguna manera representaba a la ciudadanía del bloque, sino a los Parlamentos de este, los cuales provienen de una legitimación muy diferente a la de los ciudadanos que conforman los pueblos del Mercosur. Si bien el avance es significativo, más temprano que tarde se ha podido dilucidar que las intenciones de los gobiernos eran muy diferentes, toda vez que fundaron una institución nueva, pero a la vez, la dejaron prácticamente vacía de competencias legislativas e incluso decisorias. Eso explica que el Parlasur, de las 486 normas que produjo desde su constitución hasta el 31 de diciembre de 2.018, solamente son proyectos de normas 14, es decir, el 2,8%, y en un ejercicio de sinceramiento solo

dos de gran valor, es decir, la que propone la creación de una Corte de Justicia del Mercosur; y la que dispone la creación del registro de normas que se encuentran vigentes en los Estados Parte. Por último, y desde la faz de control, el Parlasur, no cuenta con mecanismos de control, más allá de las comparecencias dispuestas al inicio y finalización de su legislatura, y que son comunes a casi todos los parlamentos. Por lo tanto, aunque es loable que mediante los dos proyectos de norma citados, y la creación de la “bancada progresista”, de la cual si bien aún es prematuro acordar denominarla “grupo político”, si podemos caracterizarla como “actor”, y de la solicitud de opinión consultiva al TPR, sobre las dietas de los parlamentarios del Parlasur, comienza a dejar notarse, que muy probablemente como ocurriera con el Parlamento Europeo fundamentalmente a partir de las elecciones por sufragio universal y directo de 1979, el Parlasur, comenzará a reclamar más competencias y nos atrevemos a enunciar que posee un conocimiento más profundo y supranacional de la integración que el CMC, GMC y la CCM.

Por su parte, las reuniones de Jefes de Estado del Mercosur (Cumbres de Presidentes), de acuerdo a lo analizado no se encuentran institucionalizadas, cuando deberían serlo. También convendría que su Presidente sea estable y tenga un mandato largo, no semestral como en la actualidad, lo cual no solo le resta equilibrio y permanencia a los cometidos que se estuvieren realizando, sino que además, en un continente altamente politizado como el Sudamericano queda sujeta al interés del mandatario a cargo y más aún a un continuo cambio de percepción de lo que se “entiende” por Mercosur. La situación se agrava aún más, toda vez que, tal y como manifestamos, los mayores avances en el Mercosur se dan a través de sus cumbres.

Además de la superposición de tareas entre los diferentes órganos del Mercosur, más grave es que la mayoría de las competencias se encuentran desprovistas de mecanismos o herramientas para hacerlas cumplir. Así, ¿cómo es posible que las instituciones con poder de decisión del Mercosur ostenten todas un poder de control sobre la normativa del bloque?; o peor aún ¿cómo se entiende que todas tengan la competencia de control y ninguna las herramientas para garantizar su respeto? A ello se añaden las lagunas del sistema de solución de controversias del Mercosur, incluso tras la creación del Tribunal Permanente de Revisión, como veremos en el capítulo III.

Asimismo, se debe resaltar que hay un enorme déficit de *accountability*, de responsabilidad, por parte de las instituciones. Más allá del ulterior examen de legalidad

que se lleva a cabo a través del mecanismo de solución de controversias, con anterioridad a éste, ¿quién revisa los actos normativos emanados del CMC, GMC y CCM? ¿ante qué órgano se rinden cuentas? Evidentemente resulta que todo se libra al consenso, que nada sale adelante sin el acuerdo explícito de todos los Estados Parte. Seguramente algún sector doctrinal objetará que la suspensión de la República del Paraguay por parte del Mercosur evidentemente se llevó a cabo sin consenso, al no participar Paraguay en la decisión, pero sin embargo, tal y como se expuso, fue mediante un acto normativo ajeno a las fuentes del Mercosur, esto es, una decisión adoptada al nivel presidencial por los otros tres países miembros en el marco de la Cumbre de Presidentes.

Esta falta de responsabilidad, como era de esperar, va acompañada por una gran ausencia de información al público sobre cuestiones básicas del Mercosur como, por ejemplo, cuáles son las funciones del mismo, los mecanismos de que dispone la sociedad civil, o al menos como han emitido sus votos los parlamentarios del Parlasur, etc. Pues bien, no todo puede ser reservado o secreto, ni negligentemente informado, pues con ello sólo se logra un déficit de transparencia importante que, sobre todo, afecta a la credibilidad de la sociedad sobre los beneficios de la integración.

Evidentemente, los avances del Mercosur han sobrepasado la concepción plenamente comercial del mismo y, por tanto, sus instituciones han quedado prácticamente obsoletas abandonadas a su propia inercia como una nave que va a la deriva en el mar. Sin embargo, puede que la comparación con la precisión competencial y equilibrio de poderes europeo sea injusta con un bloque que se encuentra en sus albores; más aún, si bien algunos autores expresan que al momento de creación de la estructura vertebral de órganos del Mercosur los líderes se inspiraron en la de la UE, puede que el espejo en el cual miraron no le devolviera la justa imagen que sus creadores creían ver.

Podríamos seguir recordando las características fundamentales del esquema institucional del Mercosur, pero más relevante es resaltar que verdaderamente se parece muy poco al de la UE.²⁵⁷ Algunos autores observan un paralelismo entre las

²⁵⁷ Para una perspectiva general de las instituciones de la UE, *vide*: ALONSO GARCÍA, R., Sistema jurídico de la Unión Europea, 4ª ed., Madrid: Civitas, 2.014. BARRACHINA, J.E., Las Instituciones de las Comunidades Económicas Europeas: el Parlamento, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia, Órganos auxiliares, 1ª ed., Barcelona: Promociones Publicaciones Universitarias, 1.988. CALVO HORNERO, A., Organización de la Unión Europea, 3ª ed., Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2.007. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *et al.*, Instituciones de Derecho de la Unión Europea, 1ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2.012. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *et al.*, Código de la Unión Europea, 4ª

instituciones de ambos bloques, y así expresan que: *“tenemos como órgano conductor de la política, al Consejo del Mercado Común, basado en el Consejo de la Unión Europea, órgano superior, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía o sus equivalentes; el Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur, encargado de proponer proyectos legislativos y de velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, asemejándose a las funciones de la Comisión Europea. Para auxiliar al Grupo Mercado Común, en esa fase eminentemente económica, se creó la Comisión de Comercio del Mercosur, que vela por la aplicación de la política comercial común orientada a la consolidación de la unión aduanera. La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano que representa a los Parlamentarios de los Estados Partes, compuesta actualmente por el mismo número de representantes designados por los respectivos Parlamentos nacionales, que recuerda al Parlamento Europeo antes de 1979, donde los eurodiputados no eran elegidos por el pueblo y su dictamen no era vinculante. El Foro Consultivo Económico y Social también nos recuerda al Comité Económico y Social Europeo, compuesto por representantes del sector privado (empresarios y sindicatos de trabajadores); y, por último, el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias - que optó por un Tribunal Arbitral ad hoc para dirimir los conflictos entre los Estados y entre Estados y particulares.”*²⁵⁸

Estas palabras responden más a una expresión de deseos que a un análisis real y ajustado. Como ha señalado Cienfuegos, el sistema institucional del Mercosur es muy distinto al de la UE, siendo este mucho más estructurado, caracterizado por la existencia de instituciones decisorias que no responden en su composición a intereses gubernamentales (Parlamento Europeo, Comisión, Tribunal de Justicia, Banco Central

ed., Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, 2.013. HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros, 1ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2.006. LÓPEZ CASTILLO, A., *et al.*, Instituciones de la Unión Europea, vol. 1, 2ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2.018. MANGAS MARTÍN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D., Instituciones y derecho de la Unión Europea, 9ª ed., reimpresión, Madrid: Tecnos, 2.017. MILLET SOLER, M., “Las instituciones comunitarias”, en MUNS, J. (ed.), Lecturas de Integración Económica: la Unión Europea, 3ª ed., Barcelona: Publicacions i Edicions, Universitat de Barcelona, 2.008, pp. 95-135. MOLINA DEL POZO, C., Las instituciones de la Unión Europea, 1ª ed., Pamplona: Salvat, D.L. 1.987. PELÁEZ MARÓN, J.M., Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea, 1ª ed., Madrid: Tecnos, 2.000. PÉREZ-BUSTAMANTE Y GONZÁLEZ DE LA VEGA, R., Instituciones de la Unión Europea (1.951-2.007), 1ª ed., Madrid: Edisofer, 2.007. ROCA ZAMORA, A., “El sistema institucional de la Unión Europea”, en JORDÁN GALDUF, J. (coord.), Economía de la Unión Europea, 7ª ed., Madrid: Civitas Ediciones, 2.013, pp. 49-92.

²⁵⁸ ACCIOLY RODRIGUEZ DA COSTA, E., “Evolução histórica dos processos de integração na União Européia e no Mercosul: duas realidades distintas”, en AA.VV., Mercosul no cenário internacional. Direito e Sociedade, vol II, Curitiba: Ed. Juruá, 1.998, pp. 283-284.

Europeo, etc.) y con procedimientos de decisión bien diversos, toda vez que inclusive en la institución decisoria más intergubernamental (el Consejo) la regla es la mayoría cualificada de Estados y de población.²⁵⁹

²⁵⁹ Para una comparación precisa y actualizada del Mercosur y la UE, *vide* CIENFUEGOS MATEO, M., “La Unión Europea y el Mercado Común del Sur, dos procesos regionales de integración económica de muy diferente intensidad”, en AA.VV., Créations rapprochées: rencontres, échanges et écritures Espagne et Amérique Latine, París: Éditions Bookelis, 2.013, pp. 163-215.

CAPÍTULO III. EL ORDENAMIENTO LEGAL DEL MERCOSUR Y SU APLICACIÓN

3.1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior se estudió la institucionalidad del Mercosur, es decir, la que corresponde a su diseño estructural. Sin embargo, junto a esta institucionalidad orgánica, hay otra denominada institucionalidad normativa, la cual se corresponde con el orden jurídico desarrollado por el proceso de integración. En este sentido, todo proceso de integración requiere de un orden jurídico determinado en el cual se crean y desarrollan las relaciones jurídicas emergentes del mismo.

Conceptualmente un orden jurídico es un conjunto de normas jurídicas que configuran un ordenamiento dotado de los atributos de unidad y coherencia, los cuales son propios de un Estado y se corresponden con un ámbito temporal determinado²⁶⁰. En este capítulo, del análisis de las fuentes jurídicas del Mercosur y de su aplicación se intentará dilucidar si el mismo consta de un orden jurídico independiente, autónomo e integrado en el del los Estados parte; y en caso de ser así, si puede considerarse Derecho de la integración, Derecho comunitario o Derecho internacional propio de las organizaciones internacionales de cooperación.

Asimismo, más allá del estudio institucional del Mercosur, del cual se ha concluido que es un ente de tipo intergubernamental y no supranacional, del análisis de la aplicación de la normativa del Mercosur se podrá inferir y contrastar si es realmente un ente de integración intergubernamental o supranacional, pues condiciona la respuesta a si cuenta o no con Derecho de integración o comunitario la manera de adquirir vigencia y aplicarse las normas del proceso en el orden interno de cada Estado parte. En este sentido, se debe tener en cuenta que en los de tipo supranacional se dan las

²⁶⁰ A fin de profundizar la noción de orden jurídico, ver: AFTALIÓN, E. y VILANOVA, J., Introducción al derecho: conocimiento y conocimiento científico, historia de las ideas jurídicas, teoría general del derecho, teoría general aplicada, 2ª ed., reimpresión, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1.994. BOBBIO, N., Teoría general del derecho, 5ª ed. puesta al día, Santiago de Chile: Olejnik, 2.017. CARNELUTTI, F., Teoría general del derecho, POSADA, G. (traductor), Granada: Comares, 2.003. ROMANO, S., El ordenamiento jurídico, MARTÍN-RETORTILLO, S. y MARTÍN RETORTILLO, L (traductores), Madrid: Reus 2.010. WALTER, R., La estructura del orden jurídico: Disertación jurídico-teórica basada en la teoría pura del derecho, Santiago de Chile: Olejnik, 2.018.

características de supremacía normativa, efecto directo y aplicación inmediata de la normativa jurídica.

3.2. EL SISTEMA DE FUENTES DEL MERCOSUR

Una primera aproximación al concepto de fuentes del Derecho las describe como “*los criterios de objetividad a los que acuden los órganos comunitarios para la decisión de los conflictos o los integrantes del grupo social en la elección de cursos de conducta que por su objetividad faciliten el entendimiento colectivo.*”²⁶¹

Al momento de firmarse el TAS, no se determinó cuales eran las fuentes del Derecho del Mercosur. Las mismas serían precisadas por vez primera y temporalmente por el art. 34 del PB, toda vez que resultaban absolutamente necesarias para dilucidar controversias; y definitivamente por el artículo 41 del POP, el cual declara que son “*I. El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios; II. Los Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; III Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.*”

Un punto arduamente discutido es la naturaleza exhaustiva o simplemente enumerativa del citado artículo, la cual no resulta una discusión superflua, sino que reviste una gran importancia. Del apoyo de cualquiera de los dos extremos, se podrían dar situaciones graves para el desarrollo del Mercosur. Así, considerar el artículo 41 como taxativo conllevaría la no inclusión de cualquiera de los actos del Parlasur, o de los laudos de los TT.AA.A.H. como fuente normativa del Mercosur, o las declaraciones de las Cumbres de Presidentes del Mercosur como *soft law*. Por el contrario, la aceptación de su naturaleza enumerativa implicaría la aceptación como fuente de los anteriores ejemplos.

A fin de dilucidar la verdadera naturaleza del artículo 41 del POP, es menester acudir a instrumentos normativos de órganos que deban nutrirse o utilizar fuentes jurídicas, toda vez que en los mismos debería constar algún señalamiento o indicación de las citadas. En este sentido, se ajusta bien a la búsqueda el PO, sustitutivo del PB, ya que al organizar el sistema de solución de controversias debe obligatoriamente señalar a que fuentes se deben remitir y limitar los TT.AA.A.H. y el TPR. En este orden de ideas, el

²⁶¹ CUETO RÚA, J., Fuentes del Derecho, reimpresión, Buenos Aires: Lexis Nexis, 1.994, pp. 24 - 25.

artículo 34.1 del mismo dispone que “*Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc y el Tribunal Permanente de Revisión decidirán la controversia en base al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, a los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, a las Decisiones del Consejo del Mercado Común, a las Resoluciones del Grupo Mercado Común y a las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur así como a los principios y disposiciones de Derecho internacional aplicables a la materia.*” Atento a ello, ya se puede dilucidar no solo el carácter enumerativo del art. 41 del POP, sino una fuente más, los principios y disposiciones del Derecho internacional.

Ahora bien, y en referencia a la clasificación de las fuentes del Derecho, se debe admitir que las mismas son notablemente diversas y amplias, y por eso hay quienes las clasifican en razón de su orden jerárquico, el origen normativo, sus efectos, su naturaleza, etc.²⁶² A continuación, y respetando una ordenación clásica²⁶³ se distinguirán de acuerdo a su origen normativo en originarias y derivadas; a las cuales se le agregará una tercera constituida por instrumentos *sui generis*, absolutamente necesarios para el desarrollo del Mercosur.

3.2.1. EL DERECHO ORIGINARIO

En términos generales, el Derecho originario, en los distintos procesos de integración, hace referencia a los actos fundacionales. Por ello, en este apartado se identificarán aquellas normas que han constituido el Mercosur y las que establecen sus grandes fines y objetivos. El Derecho originario es de carácter netamente jurídico internacional y se halla sujeto a las reglas del Derecho internacional en materia de Tratados, vale decir, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscripta el 23 de mayo de 1.969. Debido a esta sujeción, resulta interesante destacar que cualquier modificación de

²⁶² MARIENHOFF, M., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 5ª ed. actualizada, Buenos Aires: Lexis Nexis, 1.995. pp. 99 - 100. El célebre administrativista considera hasta que hay clasificaciones “caprichosas”.

²⁶³ Así, BOBBIO, N., Teoría general del derecho, *op. cit.*, pp. 166-170.

las normas originarias debería ser efectuada a través de un convenio internacional, salvo disposición expresa en contra contenida en el instrumento mismo.²⁶⁴

El Derecho originario es el señalado por el art. 41.I del POP, es decir, el TAS, sus Protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios. Los protocolos que forman parte del TAS son sindicados por medio de la leyenda “*el presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción.*”²⁶⁵ Dentro de esta “categoría” se pueden aludir el POP, el PO y el PCPM. También pueden incluirse el Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa, de 27 de junio de 1.992; Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, firmado el 24 de julio de 1.998; Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia, firmado el 20 de diciembre de 2.011; y el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, firmado el 4 de julio de 2.006.²⁶⁶

Ahora bien, una vez clarificado que las normas jurídicas que integran este conjunto normativo, no son únicamente las que dan origen jurídico al bloque; sino también aquellas que implican cambios sustanciales de carácter estructural, se debe señalar que hay ciertas normas que se señalan como derecho originario y sin embargo, no parecen serlo. Es el caso, por ejemplo, del Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa, de 27 de junio de 1.992, el cual lleva la mención “*el presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción*”, aunque ni es originario o constitutivo del bloque, ni genera modificaciones trascendentes en el mismo, atento a lo cual difícilmente pueda ser catalogado como Derecho originario.

²⁶⁴ Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 39: “Norma general concerniente a la enmienda de los tratados. Un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes. Se aplicarán a tal acuerdo las normas anunciadas en la Parte II, salvo en la medida que el tratado disponga otra cosa.”

²⁶⁵ Sin embargo, la doctrina no es pacífica. A modo ilustrativo vid. RUÍZ DÍAZ LABRANO, R., Mercosur Integración y Derecho, *op. cit.* pp. 522-523. Enumera dentro del Derecho derivado, diversos protocolos que llevan consigo la denominación “el presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción”, como por ejemplo el Protocolo sobre “Jurisdicción internacional en materia contractual suscripto en Buenos Aires, el 15 de agosto de 1.994. Esto lo lleva a cabo en la consideración de que ciertos protocolos son solo instrumentales, para operativizar el proceso de integración o para armonizar la legislación de los Estados Partes.

²⁶⁶ DROMI, R., EKMEKDJIAN, M.Á. y RIVERA, J., Derecho comunitario: sistemas de integración, régimen de Mercosur, 2ª ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1.996. Es lo que los autores han denominado “normas constitucionales de la comunidad.”

Asimismo, el apartado I del artículo 41 *fine*, hace referencia a “los instrumentos adicionales o complementarios”, los cuales tienen naturaleza constitutiva o sustancialmente modificatoria del bloque; de lo contrario, no se diferenciarían en absoluto de los “*acuerdos y sus protocolos*” referenciados en el apartado II del artículo 41, convirtiendo su referencia en redundante.²⁶⁷ Es el caso, por ejemplo, de los acuerdos de alcance parcial y complementación económica y sus los protocolos adicionales depositados en la ALADI, como el AAP.CE N° 36 (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), celebrado entre los gobiernos de los Estados partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Bolivia para el establecimiento de una zona de libre cambio, de 17 de diciembre de 1.996.

En fin, existe una discusión doctrinal respecto a si los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos (artículo 41.II) son Derecho originario, pero con un alcance diferente, o si son derecho derivado²⁶⁸, o bien una tercera categoría de fuentes, que denominan Derecho complementario. Volveremos después sobre el tema.

3.2.2. EL DERECHO DERIVADO

Es el establecido por el art. 41.III del POP, es decir, las normas emanadas de los órganos resolutivos del ente de integración, esto es, las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM.

Asimismo, algunos autores subclasifican el Derecho derivado en actos típicos y atípicos. Los primeros, serían todos los enumerados en el artículo 41.III, mientras que los atípicos no son reflejados por el citado. A su vez, estos últimos son subdivididos en actos internos y actos *sui generis*. Los actos internos se configurarían como los relacionados con la organización y funcionamiento de las instituciones del Mercosur, como por ejemplo, las propuestas de Decisiones elevadas por el GMC al CCM o las recomendaciones del FCES. Completando el concepto, los actos *sui generis*, tal como lo

²⁶⁷ MARTÍNEZ PUÑAL, A., “En torno a las normas del Mercosur: clasificación y jerarquía, incorporación y vigencia (simultánea) y dificultades constitucionales”, en DRNAS DE CLEMENTE, Z. (coord.), *Mercosur y Unión Europea*, 1ª ed., Córdoba: Ed. Lerner, 2.007, pp. 223-250.

²⁶⁸ DREYZIN DE KLOR, A. y PEROTTI, A., *El Derecho originario del Mercosur*, 1ª ed., Buenos Aires: Marcial Pons, 2.011. Es la opinión de los autores que consideran, tal y como surge de la página 15 que “existen normas del Mercosur, aprobadas como “protocolos” o “acuerdos”, que no forman parte del Derecho originario, y a pesar de conformar el Derecho derivado, en el ámbito de éste, se benefician de una estatura normativo superior.”

indica su nombre son caracterizados como de un género singular; un exponente de los mismos serían los programas de trabajo.²⁶⁹

3.2.3. EL DERECHO COMPLEMENTARIO

Hemos apuntado antes que algunos autores consideran que los instrumentos jurídicos señalados por el apartado II del señalado artículo 41, el cual enumera a los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos, como Derecho originario, pero con un alcance diferente; otros los ubican dentro de la categoría reseñada en el subíndice anterior como Derecho derivado; y una tercera corriente se inclinan a considerar una tercera categoría, que denominan Derecho complementario.²⁷⁰ Y a fin de justificar su existencia, le oponen la noción de “acuerdos internacionales celebrados -entre los cuatro Estados Partes- en el marco del Tratado de Asunción, no equiparados al mismo.”²⁷¹

Se suelen incluir dentro de esta categoría de Derecho complementario a los acuerdos celebrados entre Estados Parte del Mercosur, los firmados por los Estados del Mercosur con Estados asociados y, finalmente, los acuerdos suscritos por los Estados del Mercosur con terceros Estados y organizaciones internacionales. En la misma página web de la Secretaría del Mercosur se distingue entre “textos fundacionales” y “tratados Internacionales, Protocolos y Acuerdos firmados entre los Estados Partes del Mercosur y/o entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados”, atento a lo cual, podría inducirse que pertenecen a categorías jerárquicas distintas.²⁷² Y que son fuente jurídica del Mercosur no hay duda, pues, por ejemplo, en referencia a los acuerdos con los

²⁶⁹ FREELAND LÓPEZ LECUBE, A., Manual de Derecho comunitario: análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur, 1ª ed., Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo de Palma, 1.996.

²⁷⁰ Para profundizar en el concepto de Derecho complementario, vide: PASTORINO CASTRO, A.M., “Dimensión jurídico – institucional del Mercosur: un panorama de sus veinte años”, *Revista de Estudios Jurídicos Universidad de Jaén*, 12, 2.012, pp. 1-18. MARTÍNEZ PUÑAL, A., “En torno a las normas del MERCOSUR: Clasificación y Jerarquía, Incorporación, Vigencia (simultánea) y Dificultades Constitucionales”, *op. cit.*

²⁷¹ MARTÍNEZ PUÑAL, A., La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): estudio de sus mecanismos, *op. cit.*, pp. 45-46.

²⁷² Los textos fundacionales pueden ser consultados en: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>; mientras que el resto de tratados y protocolos en: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/tratados/>.

Estados asociados, la Decisión 28/04, de 16 de diciembre, Acuerdos Celebrados con Estados Asociados del Mercosur, en su artículo 3 *in fine*, dispone que los acuerdos firmados entre los Estados del Mercosur y los Estados Asociados “*tendrán, de conformidad con el art. 41 del POP, carácter de acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción.*”

Esta distinción no es original del Mercosur, sino que también en el ámbito del Derecho comunitario de la UE hay autores que también distinguen un Derecho complementario y lo caracterizan como “*el Derecho surgido de los compromisos celebrados entre los Estados miembros en ámbitos de su competencia nacional que prolongan o complementan los objetivos definidos en los Tratados. Este conjunto normativo tiene naturaleza convencional, no son actos de las instituciones sino auténticas normas de Derecho internacional imputables a los Estados miembros pero en tan íntima conexión con el Derecho comunitario que pueden considerarse una fuente más del ordenamiento jurídico comunitario.*”²⁷³ Sin embargo, a diferencia de la UE, en el Mercosur son mucho más abundantes los ejemplos del Derecho complementario: extradición, títulos académicos, arbitraje comercial, asistencia jurídica mutua, etc.²⁷⁴

En cierto modo, estos acuerdos entre los Estados Parte del Mercosur sustituyen a la categoría de acuerdos internacionales celebrados por la UE misma (derecho internacional convencional de la UE), sola ella o en forma mixta (junto con sus Estados miembros)²⁷⁵, toda vez que en el Mercosur son raros los ejemplos de acuerdos celebrados por la propia organización, inclusive junto con sus países miembros; entre estas excepciones, está el caso del AMIC entre el Mercosur y sus Estados parte y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, de 15 de diciembre de 1.995. Ello es así a pesar de que el CMC tiene competencias para concluir acuerdos internacionales en nombre del Mercosur, o bien delegar su celebración en el GMC, tal como vimos en el capítulo anterior. Pero los países mercosureños prefieren ningunear a la organización, celebrándolos ellos mismos en tanto partes del Mercosur para no perder su relevancia

²⁷³ Vide SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.A., GONZÁLEZ VEGA, J. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B., Introducción al Derecho de la Unión Europea, 2ª ed., Madrid: Eurolex, 1.999, pp. 429-430.

²⁷⁴ Para más ejemplos, vid. <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/tratados/>.

²⁷⁵ Sobre esta categoría normativa en la UE, véase CIENFUEGOS MATEO, M., Los procedimientos de celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa, *op. cit.*

internacional a favor de la organización, lo que constituye una infracción de sus normas.²⁷⁶

Aunque esta tercera categoría no deja de ser extraña a la caracterización tradicional de las fuentes del Derecho en el Mercosur, y la distinción de estos “acuerdos no equiparados” con el Derecho primario no resulta fácilmente de la lectura del citado apartado II, tiene un valor explicativo indudable de un fenómeno bastante frecuente dentro de esta, clarificando algunas de las dudas que existen en este complejo tema.

3.3. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL MERCOSUR

De la simple lectura del artículo 41 del POP se desprende, que al redactarse el Tratado, no se dispuso de ninguna indicación expresa sobre la jerarquía del sistema normativo, tal y como también ocurriera con el TAS, donde ni siquiera se establecieron las fuentes del ordenamiento.²⁷⁷ Sin embargo, la falta de ella no significa que no exista tal orden de prelación entre las normas mercosureñas; de lo contrario, su coexistencia no tendría sentido alguno o, aún peor, se podría producir la incoherente derogación del Derecho originario con normas del Derecho derivado.²⁷⁸

Evidentemente, la cúspide de un sistema racional de fuentes jurídicas, y en este caso del Mercosur, es el Derecho originario, el cual fundamenta y da sentido a todo el esquema de integración. Este Derecho originario, acorde al análisis que se efectuó del mismo, es de índole internacional, toda vez que los procesos de integración se fundan y sustentan con normas de Derecho internacional. Por su parte, el segundo escalón lo ocupa el Derecho derivado, el cual recibe su fundamento, alcance y límites del Derecho originario. No obstante ello, se debe hacer la salvedad de que quienes, como nosotros, ven en el ordenamiento del Mercosur un Derecho complementario, ubican su validez y jerarquía entre el Derecho originario y el derivado, ya que se tratarían de normas de

²⁷⁶ Vide al respecto, CIENFUEGOS MATEO, M., “Las relaciones exteriores del Mercosur”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 54-55, abril de 2.008, pp. 139-164.

²⁷⁷ FREELAND LÓPEZ LECUBE, A., Manual de Derecho comunitario: análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur, *op. cit.*

²⁷⁸ MARTÍNEZ PUÑAL, A., “En torno a las normas del Mercosur: clasificación y jerarquía, incorporación y vigencia (simultánea) y dificultades constitucionales”, *op. cit.*

Derecho internacional motivadas y sustentadas directamente por el TAS y sus protocolos y, en cuanto afectan a relaciones con terceros sujetos, por encima de sus actos institucionales, como es lo propio de cualquier tratado internacional en los ordenamientos jurídicos internos, donde generalmente disfrutan de primacía sobre las leyes nacionales, y también en la UE, en la que los acuerdos celebrados por la Unión son obligatorios para sus instituciones (artículo 218 del TFUE), y en los acuerdos entre Estados miembros que entran dentro de la categoría de Derecho complementario se incluyen cláusulas que reconocen su compatibilidad con los tratados fundacionales y, por otro lado, resulta que una vulneración de aquellas normas por actos del Derecho derivado produciría la responsabilidad internacional del Estado.²⁷⁹

Asimismo, es preciso indicar que tampoco se ha dispuesto de orden de prelación explícito en relación con las fuentes del Derecho derivado. Sin embargo, por medio de un procedimiento lógico, se puede inferir el mismo por medio de dos vías. La primera de ellas consiste en tomar como referencia el orden de subordinación entre ellos de los órganos del Mercosur, y a partir del mismo, deducir la jerarquía de las normas que producen. En este sentido, las decisiones del CMC, prevalecen sobre las resoluciones del GMC, y éstas a su vez, por sobre las directivas de la CCM. Por su parte, la segunda vía arriba al mismo resultado por medio del artículo 34.1 del POP, el cual determina el Derecho aplicable en una solución de controversias: “*Derecho aplicable. 1. Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc y el Tribunal Permanente de Revisión decidirán la controversia en base al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, a los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, a las Decisiones del Consejo del Mercado Común, a las Resoluciones del Grupo Mercado Común y a las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercado Común así como a los principios y disposiciones de Derecho internacional aplicables a la materia.*”

Ahora bien, una excelente técnica jurídica implica, en un sistema de ordenamiento de fuentes racional, que solo el Derecho originario pueda derogar a una norma de Derecho originario, ya que si una norma de Derecho derivado pudiera dejar sin validez al Derecho originario se podría llegar a pervertir completamente el sistema. En el ámbito del Mercosur, un claro ejemplo de tal jerarquía es el dispuesto por el art. 53 del POP: “*Quedan derogadas las disposiciones del Tratado de Asunción, del 26 de marzo de*

²⁷⁹ En sentido parecido para el Mercosur, *ibid.* agrega que si por medio del Derecho derivado mercosureño se pudiera alterar su Derecho complementario podría incurrirse en responsabilidad internacional del Estado.

1.991, que estén en conflicto con los términos del presente Protocolo”. Sin embargo, seguidamente se produce una absoluta irracionalidad al disponer que se permite también la derogación de las disposiciones del TAS “con el contenido de las decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común durante el período de transición”. Es decir, que se ha consentido que, excepcionalmente, el Derecho derivado de un órgano creado por el TAS pueda derogar una norma del mismo. Este estado de cosas puede entenderse en la medida en que tales actos del CMC no son realmente derecho institucional sino una categoría específica de Derecho originario, en cuanto se sustentan directamente en la letra de ellos y viene a constituir un método rápido de adaptación a nuevas circunstancias, obviando así el recurso a los más lentos métodos de revisión tradicionales mediante convocatoria de una conferencia intergubernamental. En este caso, la intención de la norma ha sido, con total seguridad, dar cobertura legal y reconocimiento a la Comisión de Comercio del Mercosur, creada tal y como se estudiara por medio de la Decisión CMC 9/94, de 5 de agosto. Pero no es tan razonable en otros casos, como con la Decisión CMC 5/94, de 5 de agosto, de Adecuación Final a la Unión Aduanera, que no sólo deja sin validez a las normas programáticas del TAS sino que, además, transgrede el espíritu del mismo de alcanzar el mercado común, produciendo su derogación *de facto*.

En síntesis, resulta complejo el tema de la jerarquía del ordenamiento del Mercosur, el cual, si bien en principio, y a pesar de los vacíos en la redacción de los Tratados fundacionales, parece simple, en la práctica, donde se ha hecho uso y abuso de la improvisación, la misma puede no responder a ninguna lógica; y podría aún más gravemente cambiarse el sentido de la integración, por medio de normas de Derecho derivado, emanadas correctamente, por el consenso de gobiernos afines de los Estados miembro del Mercosur, las cuales podrían atentar contra el espíritu original del proceso.

3.4. LA INTERNALIZACIÓN DE LAS NORMAS DEL MERCOSUR EN LOS ORDENAMIENTOS INTERNOS DE SUS ESTADOS PARTE

A este respecto se deben analizar en principio las previsiones del POP, de manera tal de tomar en consideración las expectativas o presupuestos que los redactores del mismo tenían en mente al momento de su elaboración. De esta manera, es preciso repasar dos

artículos que afectan a la generalidad del sistema de incorporación, siendo los mismos el 38 y el 42 del POP.

Este último marca el compromiso que adquirirían al tiempo de firmar el POP, destacando que *“Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio”*, atento a lo cual se marca la primera pauta: no hay opción a cumplir o no las normas que emanen del Mercosur, puesto que son obligatorias.

Seguidamente, el citado artículo brinda una característica más del sistema legal del bloque *“y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.”*, de lo cual es menester inferir que existe algún tipo de normas producidas en el ámbito del Mercosur que no requiere de ningún tipo de acto de incorporación en el ámbito interno de cada Estado Parte; de lo contrario, carecería de sentido el artículo.

Asimismo, y como corolario del carácter obligatorio de las normas del Mercosur, instala un segundo compromiso para los Estados partes, por medio del artículo 38 al acordar que *“se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur”*, lo cual parece no absolutamente necesario, toda vez que si las normas son obligatorias, no dejan opción al Estado a fin de no asegurar el cumplimiento.

Atento a todo lo anterior, solo cabe una conclusión: los redactores del POP sabían que, a fin de que el Mercosur se desarrollara plenamente, era necesario que las normas fueran obligatorias y aplicadas uniformemente en todo el territorio del bloque; y conocían de antemano que los Estados serían reticentes a implantar algo que contraviniera sus intereses, por lo que establecieron mecanismos para obligarles a incorporar las normas de la organización en sus ordenamientos internos. Ahora bien, debido al escaso éxito en la internalización de normas, se han ido agregando a manera de “remiendos” diversas normas que no han alcanzado los resultados necesarios, tal y como se analizará. El POP estableció un sistema general de incorporación de normas en el artículo 40 y el del sometido al dictamen del Parlasur.²⁸⁰

²⁸⁰ En este sentido *vide*, CIENFUEGOS MATEO, M., “La recepción y aplicación de los acuerdos internacionales del Mercosur”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 3, 2.001, pp. 1-40, disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num3/articulos/recepcion-aplicacion-acuerdos-internacionales-mercosur>, [Fecha de consulta: 16 Junio 20.18]. DREYZIN DE KLOR, A., “La necesidad

3.4.1. EL SISTEMA GENERAL DEL ARTÍCULO 40 DEL PROTOCOLO DE OURO PRETO

El sistema de internalización de normas gira en torno al denominado “*principio de vigencia simultánea*”, toda vez que una vez informada la SM de la incorporación de las normas a las legislaciones nacionales, entran en vigor simultáneamente a los 30 días siguientes a partir de la última comunicación.

El sistema del artículo 40 se estructura en tres fases: durante la primera los Estados parte adoptan las medidas necesarias para la incorporación de las normas en sus ordenamientos; una vez internalizada se lo comunican a la SM; y por último, en la tercera etapa, las normas entran en vigor a los 30 días posteriores a la citada comunicación.²⁸¹ El gran inconveniente, o la gran “salvaguarda” que los Estados se reservaron es la no imposición de plazo alguno para la incorporación de la norma en el ordenamiento interno de cada uno, lo cual torna al principio de vigencia simultánea en una abstracción totalmente arbitraria.

Este método de incorporación generó dos problemas puntuales. El primero es que, de acuerdo a lo enunciado en el párrafo anterior, se deja en manos de cada Estado la eficacia del procedimiento, con lo cual podría darse, y de hecho se ha dado en innumerables ocasiones, que una norma del Mercosur vigente en un Estado parte nunca sea incorporada en otro país mercosureño. Esto se debe a que los Estados Parte no tienen procedimientos especiales para la normativa Mercosur, con lo cual, una vez que

de un Parlamento para el Mercosur”, en WOISCHNIK, J. (editor responsable), Hacia el Parlamento del MERCOSUR, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer; Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, 2.004, pp. 23-39. MARTÍNEZ PUÑAL, A., “En torno a las normas del Mercosur: clasificación y jerarquía, incorporación y vigencia (simultánea) y dificultades constitucionales”, *op. cit.* PEROTTI, A. y VENTURA, D., El Proceso Legislativo del Mercosur, 1ª ed., Montevideo: Fundación Konrad – Adenauer, 2.004.

²⁸¹ POP, artículo 40: “con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo, deberá seguirse el siguiente procedimiento: i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las misma a la Secretaría Administrativa del Mercosur; ii) Cuando los Estados Partes hubieran informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte; iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.”

se encuentra publicada en sus boletines o gacetas oficiales está vigente, mientras que en otros podrían no estarlo; con la consiguiente puesta en duda de la efectividad global de las normas del bloque.²⁸² El gran inconveniente que generaba esta “incorporación prematura” era que el principio de incorporación simultánea es una ficción ajena a cualquiera de los ordenamientos nacionales de los Estados Parte.²⁸³ Se señala como causa del gran error del proceso ordinario de incorporación de normas la asimilación de las normas de los órganos del Mercosur a los tratados internacionales celebrados por los Estados del Mercosur que, de acuerdo con el régimen jurídico interno, no entran en vigor para cada país, aunque estén incorporados, hasta tanto no se verifica la entrada en vigor internacional del instrumento.²⁸⁴

El primer inconveniente señalado se configuró de tal dimensión que el Tribunal *Ad Hoc* del Mercosur, en el marco del VII Laudo Arbitral, de 2.002, intentó paliar la situación, o al menos completar el vacío generado al no delimitar plazo alguno de incorporación, mediante la construcción de la teoría del plazo razonable. Por medio de la cual, el Tribunal Arbitral *Ad Hoc* entiende que, para determinar este plazo razonable, a partir del cual la no incorporación generaría responsabilidad del Estado, se debería estar a cada caso en particular. En consecuencia, los esfuerzos de delimitación por parte del Tribunal Arbitral complicaron aún más la situación, ya que, si bien establecen que hay un período determinado para la internalización de las normas, completando el artículo

²⁸² En referencia a esto, se puede consultar el VII Laudo Arbitral del Mercosur, de fecha 19 de abril de 2.002, constituido para entender en la controversia presentada por la República Argentina a la República Federativa del Brasil sobre “Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC 48/96, 87/96, 149/96”. En el mismo, habían transcurrido 6 años desde la aprobación de la norma sin incorporar por el Brasil. MARTÍNEZ PUÑAL, A., “En torno a las normas del Mercosur: clasificación y jerarquía, incorporación y vigencia (simultánea) y dificultades constitucionales”, *op. cit.* pp. 241-242. Explica que el problema de incorporación de normas es “uno de los nudos gordianos que, sirviendo de manifiesto de la falta de voluntad política suficiente para llevar a cabo el proceso de integración, contribuye a frenar el desarrollo del Mercosur.” RIVAS, E., El futuro llegó hace rato. Breve panorama de la incorporación de la normativa mercosureña en los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte del Mercosur, Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa de Integración Regional, 2.007, disponible en: www.caei.com.ar/es/programas/integracion/futuro.pdf, [Consulta: 27 de abril de 2.015]. Insiste en que esto reduce la noción de ciudadanía y concibe altos índices de inseguridad jurídica.

²⁸³ PEROTTI, A. y VENTURA, D., El Proceso Legislativo del Mercosur, *op. cit.*, pp. 32-33. Los citados autores agregan además que se configura una ficción jurídica, ya que los sistemas legales de los Estados Miembros del Mercosur no contienen el principio de vigencia simultánea, motivo por el cual, una vez internalizada la norma, entra en vigor en la fecha prevista por el instrumento nacional de incorporación.

²⁸⁴ PASTORI, A., “Una fuente potencial de conflictos jurídicos: la mala praxis en materia de incorporación de la normativa Mercosur”, Revista de la Universidad de la República de Uruguay, 20, junio-diciembre de 2.001, pp. 103-112.

40, disponen que el mismo es variable de acuerdo a la situación. Y más grave aún, del laudo surge que el único que puede determinarlo es el Tribunal *Ad Hoc*.²⁸⁵

3.4.2. LAS DECISIONES DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN 23/00 Y 20/02

Debido al estancamiento del proceso de incorporación de normas, se intentó buscar diversas soluciones al mismo.

La Decisión 23/00, de 29 de junio²⁸⁶ dispuso tres acciones para paliar el problema, sin dar una solución porque, en lugar de atacar la raíz del problema, es decir, el plazo de incorporación y el principio de vigencia simultánea, pasó a configurarse como un “remiendo más”. Así, en primer lugar, designó como responsable de la notificación de la incorporación de las normas del Mercosur en los ordenamientos de los Estados Parte, preceptiva del artículo 40 del POP, a la Coordinación de la Sección Nacional del GMC, cambiando también el plazo de entrada en vigencia, que ya no sería dentro de los 30 días posteriores a la última notificación, sino que la SM lo establecería y comunicaría a cada uno de los anteriores, con lo cual tampoco se abordó el problema de la “vigencia simultánea”. En segundo lugar, el artículo 7 dispuso que, en el caso de que la norma Mercosur explícitamente incluyera un plazo máximo para la incorporación de la misma, este debería ser respetado, con lo cual obviamente se colige que ni todas poseerían este plazo, ni habría sanción alguna ante su eventual incumplimiento, con lo cual una vez más la norma quedaría a merced de lo que desearan los Estados al elaborarla en el seno del Mercosur.

²⁸⁵ VII Laudo Arbitral del Mercosur, de fecha 19 de abril de 2.002, constituido para entender en la controversia presentada por la República Argentina a la República Federativa del Brasil sobre “Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC 48/96, 87/96, 149/96” El Tribunal Arbitral manifestó que *“en opinión del Juez del MERCOSUR, el análisis acerca de lo que constituye un plazo razonable, en términos de incorporación, debe ser llevado a cabo en cada caso a partir de la consideración del término que razonablemente el Estado Parte podría haber insumido en incorporar efectivamente la normativa. La consecuencia obvia, aunque lamentable, es que para los supuestos en que no se haya internalizado la normativa que corresponda, la solución defería pasar por la iniciación de un procedimiento de solución de controversias.”*

²⁸⁶ Decisión 23/00, de 29 de junio, de Relanzamiento del Mercosur. Incorporación de la Normativa Mercosur al Ordenamiento Jurídico de los Estados Partes.

Por último, determinó en qué casos no correspondía hacer incorporación alguna. Así, su artículo 5, modificado por su igual de la Decisión 20/02, de 6 diciembre²⁸⁷, determinó que las normas emanadas del Mercosur no necesitarán de transposición cuando: “a) *los Estados Partes entiendan conjuntamente que el contenido de la norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR. Este entendimiento será explicitado en el texto de la norma con la siguiente frase: “Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.”* b) *existe norma nacional que contemple en idénticos términos la norma MERCOSUR aprobada. En este caso la Coordinación Nacional realizará la notificación prevista en el Artículo 40 (i) en los términos del Artículo 2 de esta Decisión, indicando la norma nacional ya existente que incluya el contenido de la norma MERCOSUR en cuestión. Esta comunicación se realizará dentro del plazo previsto para la incorporación de la norma. La SAM comunicará este hecho a los demás Estados Partes.”*

Ahora bien, de lo expuesto se puede inferir que será necesaria la internalización cuando la propia norma del Mercosur lo determine expresamente, cuando no sea operativa por sí sola o cuando esté sujeta a condición o actividad de los órganos del Mercosur competentes o autoridades que correspondan. De esta manera se acotó de forma amplia el recorrido de la corriente doctrinal que profesaba la innecesidad de la internalización como regla general, alegando que el reenvío efectuado hacia el Derecho interno lo es sólo a los fines de individualizar los procedimientos de transposición y no para dilucidar en que supuestos será necesario realizarla y en cuáles no; de lo contrario no tendría sentido el citado artículo 42 en relación con su igual 38 del POP²⁸⁸.

Por otra parte, la Decisión CMC 20/02 intenta garantizar la internalización de las normas del Mercosur en el menor lapso de tiempo posible, motivo por el cual estableció y uniformizó el trámite previo que deberían seguir cada una de las disposiciones antes de ser aprobadas por alguno de los órganos del Mercosur. A tal fin, el artículo 1 determina que cualquier proyecto consensuado por los órganos del Mercosur debe ser sometido a consultas internas en los Estados Parte, por un período no mayor de 60 días,

²⁸⁷ Decisión 20/02, de 6 de diciembre, de Perfeccionamiento del Sistema de Incorporación de la Normativa Mercosur al Ordenamiento Jurídico de los Estados Partes.

²⁸⁸ *Vide infra* la doctrina mencionada en el epígrafe relativo a la aplicabilidad inmediata.

“con la finalidad de confirmar su conveniencia técnica y jurídica y establecer los procedimientos y el plazo necesario para su incorporación”. Concluidas las consultas y consensuado el proyecto, es elevado al órgano decisorio pertinente, junto a la información sobre el método de internalización y el órgano que lo llevará a cabo (artículo 2). El proyecto de norma quedará en el ámbito del órgano decisorio del Mercosur y sólo podrá ser formalmente adoptada como acto después que los Estados Parte comuniquen que están en condiciones de transponer la norma por medio de actos del Poder Ejecutivo, o de enviarla a la aprobación parlamentaria (artículo 3). Asimismo, los textos consensuados, no estarán sujetos a variaciones posteriores, salvo consenso en contrario (artículo 4).

Por otra parte, en caso de urgencia, el procedimiento difiere en aras de adquirir celeridad y entonces se podrá aprobar en la misma reunión del órgano decisorio en que la presentó. A tal fin, luego de que los Estados Parte comuniquen que están en condiciones de efectuar la internalización a la que se refiere el artículo 3, podrán autorizar a sus representantes diplomáticos a rubricar en un único Estado Parte los proyectos de normas consensuados por el órgano decisorio en cuestión. Una vez rubricada por todos los representantes diplomáticos de los Estados miembros, la norma se considera formalmente adoptada por el órgano decisorio que la propuso, y a partir de ese momento comienza el plazo para su incorporación (artículo 6). A su vez, esta Decisión determina que las normas internalizadas a partir del 30 de junio de 2.003, lo serán en su texto integral, a consecuencia de numerosos errores que se daban cuando los EP internalizaban solo los anexos (artículo 7).

3.4.3. EL PROCEDIMIENTO REVISADO PARA RESPETAR EL DICTAMEN DEL PARLASUR

A partir de la creación del Parlasur, se incorporó una especie de “*dictamen conforme*” al ámbito de creación e internalización de la legislación del Mercosur. El antecedente de este dictamen es la llamada “Enmienda Alonso”, la cual se constituyó en el Primer Acuerdo Interinstitucional del Mercosur, de 6 de octubre de 2.003.²⁸⁹ El mismo

²⁸⁹ Este Acuerdo Interinstitucional fue firmado el 6 de octubre de 2.003 en la cumbre extraordinaria del CMC celebrada en Montevideo. Es denominado así en homenaje al precursor del mismo, el Profesor de la Universidad Complutense de Madrid Ricardo Alonso García, siendo su antecedente directo la Recomendación de la Comisión Parlamentaria Conjunta 11/03, de 17 de junio. El mismo PCPM en el

consistía en el compromiso adquirido por el CMC de elevarle los proyectos que requieran aprobación de fuentes jurídicas a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC).²⁹⁰ En contrapartida, ésta se comprometía a “*impulsar una responsable labor de internalización de la normativa Mercosur*”, haciendo especial énfasis en la adoptada como resultado del consenso entre ambos órganos.

Bajo el mismo espíritu el artículo 4, epígrafe 12, del PCPM establece un procedimiento especial para los proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación legislativa por parte de algún Estado Parte. Los órganos decisorios del Mercosur son los encargados de enviar estos proyectos normativos al Parlasur para que emita un dictamen en un plazo de 90 días de efectuada la consulta. Si el proyecto es aprobado después por el órgano decisorio mercosureño respetando el dictamen del Parlasur, “*la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días contados a partir de dicha aprobación.*”

El citado artículo agrega que “*los Parlamentos nacionales, según los procedimientos internos correspondientes, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del MERCOSUR que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento*”. Este plazo tiene como límite los 180 días contados a partir del ingreso del texto legal en el Parlamento nacional. En el caso de que la norma fuera rechazada, deberá ser devuelta al Poder Ejecutivo nacional a fin de que se la remita al órgano decisorio del Mercosur. Por otra parte, y en el caso que la norma no respetará plenamente el dictamen del Parlasur de acuerdo a lo que dispone el comentado artículo 4, epígrafe 12, su incorporación seguirá por los cauces del procedimiento normal ya señalado en el epígrafe anterior. De la compulsión de la página web del Parlasur aflora que ningún instrumento del Mercosur ha seguido este dictamen.

párrafo 2º de su preámbulo expone que “RECORDANDO el Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, firmado el 6 de octubre de 2.003.”

²⁹⁰ Para ver una exposición detallada sobre el tema DREYZIN DE KLOR, A., “La necesidad de un Parlamento para el Mercosur”, *op.cit.* En la página 31 de la obra, la citada autora refiere que, a pesar de las buenas intenciones, la norma fue totalmente inobservada bajo la excusa de no estar reglamentada.

3.4.4. DATOS CUANTITATIVOS DE LA INCORPORACIÓN DE NORMAS DEL MERCOSUR

Los datos que siguen han sido obtenidos de los cuadros de vigencia de las normas que actualmente se encuentran a cargo de la SM a partir del año 2.000, ya que sobre los anteriores no consta información alguna. En la actualidad, una vez más ha desaparecido el cuadro que se desplegaba con el estado de incorporación de las normas. Lo primero que se llama la atención es que tanto de la web de la SM, como también de la del Parlasur surge que el procedimiento especial con dictamen del último no ha sido utilizado.

AÑO	DECISIONES SIN NECESIDAD DE INCORPORAR	DECISIONES INCORPORADAS	DECISIONES NO INCORPORADAS
2015	41	0	17
2014	42	0	5
2013	15	0	3
2012	53	0	15
2011	30	3	6
2010	48	6	13
2009	16	4	13
2008	45	3	11
2007	50	6	6
2006	32	4	4
2005	27	7	6
2004	27	7	6
2003	24	4	13
2002	19	1	13
2001	11	0	5
2000	18	3	49
TOTAL	498	48	185

AÑO	RESOLUCIONES SIN NECESIDAD DE INCORPORAR	RESOLUCIONES INCORPORADAS	RESOLUCIONES NO INCORPORADAS
2015	18	0	42
2014	22	5	37
2013	9	1	9
2012	22	5	37
2011	17	8	15
2010	21	10	27
2009	11	12	18
2008	32	16	23
2007	19	18	20
2006	17	28	27
2005	18	24	24
2004	18	16	7
2003	14	22	18
2002	14	15	29
2001	16	21	29
2000	26	21	47
TOTAL	294	222	409

AÑO	DIRECTIVAS SIN NECESIDAD DE INCORPORAR	DIRECTIVAS INCORPORADAS	DIRECTIVAS NO INCORPORADAS
2015	1	48	4
2014	1	43	9
2013	0	25	3
2012	1	43	9
2011	5	29	10
2010	0	24	9
2009	1	23	9
2008	1	30	3
2007	4	16	3
2006	0	9	3
2005	1	8	0
2004	1	2	3
2003	0	6	2
2002	1	7	2
2001	0	9	3
2000	1	10	3
TOTAL	18	332	75

En principio, resulta menester informar que no existe en la página web de la SM datos oficiales acerca del estado de incorporación de las normas con anterioridad al año 2.000. Asimismo, es necesario manifestar, que a pesar de que entre los años 2.000 y 2.015 hay constancia del estado de incorporación de normas en la citada página web, a partir del año 2.016 desapareció nuevamente todo testimonio del estado de incorporación de las normas, con lo cual, los operadores jurídicos del Mercosur vuelven a desconocer el estado real de incorporación de las normas del proceso de integración. En este sentido, resulta incomprensible, como en un ente de integración que aspira a alcanzar un mercado común, no existe una relación precisa del estado de vigencia de las normas aprobadas, todo lo cual va en detrimento a la seguridad jurídica necesaria para atraer socios e inversiones.

Por otra parte, y en referencia al análisis de las estadísticas que disponemos, brindan claridad sobre el estado de incorporación en el período 2.000-2.015, en este sentido, el

25,30% de las decisiones no ha sido incorporado; mientras que tampoco lo han sido el 44,31% de las resoluciones y el 17,10% de las directivas. A primera vista, si bien no es óptimo tener un porcentaje tal alto de decisiones no incorporado, tampoco resulta desalentador. Sin embargo, un análisis más profundo nos enseña la verdad del proceso, existe una clara predominancia en las decisiones del método directo de incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales con un 91,20%, es decir, de utilización del artículo 5 a) de la Decisión 23/00, todo lo cual indica que generalmente se tratan de normas de aplicación a la organización internacional, y raramente a los Estados Parte. Este método de incorporación directo resulta menor en las resoluciones, con un 56,97%, e inferior aún en las directivas, con tan solo un 5,97%. Estos dos últimos tipos de normas han utilizado en mayor medida el método general del artículo 40 del POP, lo que de ninguna manera significa que funciona mejor con las resoluciones y directivas, sino que la gran mayoría de estos últimos, aprobados por medio del artículo 40 POP, han sido acciones puntuales en el ámbito arancelario, las cuales sólo son incorporadas en el ordenamiento nacional del Estado Parte solicitante.

Nótese también que un 44,21% de las resoluciones no fueron incorporadas, mientras que un 31,78% lo hicieron por medio del procedimiento directo; y solo un 24% por el método ordinario. En lo que respecta a las Directivas, solamente el índice de no incorporación es del 17,64%, mientras que se utilizó ampliamente el procedimiento ordinario, con un porcentaje del 78,11; y solamente un 17,64% han sido incorporadas por el método directo.

Por último, resulta cuando menos inexplicable la no utilización la falta de utilización del dictamen del Parlasur. Tal y como se analizó, su predecesora, la Comisión Parlamentaria Conjunta, tenía como finalidad colaborar, mediante un procedimiento determinado, a la más ágil incorporación de las normas, y tampoco jamás lo utilizó. En la actualidad existe un procedimiento vigente en el Parlasur y su falta de uso lleva a pensar que los Gobiernos se siguen reservando la integración para ellos mismos, dejando de lado al resto de actores. Asimismo, y para finalizar, vale la pena destacar, que Venezuela fue suspendida el 1 de diciembre de 2.016 debido al incumplimiento de las 112 resoluciones y casi 300 parámetros comerciales y democráticos requeridos para integrar el bloque regional, con lo cual cabe preguntarse ¿cuántas de estas normas estarían vigentes en el resto del bloque? Es evidente que existe un doble rasero para

medir incumplimientos y que esta suspensión no deja de ser una argucia similar a la que se instrumentó para su ingreso en el bloque.

3.5. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL DERECHO DEL MERCOSUR EN SU RELACIÓN CON LOS ORDENAMIENTOS INTERNOS DE SUS ESTADOS PARTE

Antes de acceder al análisis de las relaciones de la normativa del Mercosur con los Derechos de los Estados que lo conforman, es preciso hacer hincapié en la diferencia entre el Derecho de la integración y el Derecho comunitario.

Generalmente, la doctrina identifica el Derecho comunitario como el correspondiente a la sistematización de las normas emanadas de órganos supranacionales que presentan como características distintivas de las mismas la primacía, la aplicación inmediata, el efecto directo y la responsabilidad del Estado por los daños causados por su no transposición. Por su parte, el Derecho de la integración abarca al Derecho comunitario, pero tiene un alcance más amplio porque incluye asimismo, todas las normas que requieren de un acto de transposición para su inserción y aplicación en los ordenamientos internos de los Estados parte.²⁹¹ Se puede inferir que, más allá de la supranacionalidad o intergubernamentalidad de los órganos que produzcan el Derecho, lo que lo diferencia y califica como comunitario son las cualidades citadas, las cuales se procederá a conceptualizar y a determinar si se producen en el ámbito del Mercosur.

En este sentido, se debe enfatizar que el ordenamiento jurídico del Mercosur se presenta como distinto e independiente tanto de los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte, como también del derecho internacional clásico, debiendo afirmarse que se trata de un

²⁹¹ RUÍZ DÍAZ LABRANO, R., Mercosur Integración y Derecho, *op. cit.* pp. 68-69. Sin embargo, ciertos autores no consideran la característica de la supranacionalidad como atributo de Derecho comunitario. En este sentido, se puede citar a RICO FRONTAURA, V., Integración y supranacionalidad, Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina, 2.005. El mismo considera, en el caso de la Comunidad Andina, que el Derecho derivado emanado de los órganos intergubernamentales es Derecho comunitario puesto que, en un proceso de integración, más que tender a la cesión de soberanía, se debe pretender la conjunción a partir de la capacidad soberana de un grupo de Estados, que son parte de un proceso de integración, que tiene alcances más amplios que los procesos de desarrollo de los países considerados individualmente. Es decir, que es la conjunción de capacidades soberanas en torno a un objetivo más amplio que los simples objetivos nacionales lo que hace el Derecho comunitario, aunque los órganos sean de carácter intergubernamental.

sistema normativo específico y de cualidades acordes a su finalidad, por lo que es susceptible de ser catalogado como derecho de la integración.

Este extremo ha sido ratificado por el IX Laudo Arbitral, de 25 de octubre de 2.005, controversia entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina, que versa sobre la “Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados”, en los fundamentos 65 y 66 sostuvo que: *“La disposición política de los países que componen el Mercosur en la búsqueda de la integración regional ha oscilado en curso de los años, desde la firma del Tratado de Asunción. Contingencias y circunstancias específicas dictan los vientos favorables y, por veces, menos favorables a la consolidación y al perfeccionamiento de esa zona comercial integrada. Entretanto, si la temperatura política ha variado, lo mismo no se puede decir de la coherencia y consistencia del sistema legislativo que instrumenta el Mercosur. Los Estados Miembros respetan y hacen respetar las normas vigentes; hay un incesante trabajo de perfeccionamiento de normas y sistemas del proceso de integración; hay una constante preocupación con la solución de eventuales controversias surgidas entre los miembros, siendo el Protocolo de Olivos el mejor testimonio de esa afirmación.”*; prosigue “66. *Los principios de integración son reiteradamente reconocidos por todos los miembros del Mercosur, habiendo sido inclusive ratificados por diversas manifestaciones de Uruguay y Argentina en varios momentos de este proceso arbitral.”*

En idéntico sentido, el Laudo núm. 1/05 del TPR constituido para entender en el recurso de revisión presentado por la República oriental del Uruguay contra el Laudo Arbitral del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* de fecha 25 de octubre de 2.005 en la controversia “prohibición de importación de neumáticos remodelados procedentes del Uruguay”, de 20 de diciembre de 2.005, concluyó que *“En suma, el derecho de integración tiene y debe tener suficiente autonomía de las otras ramas del Derecho. El no considerar ello contribuirá siempre de manera negativa al desarrollo de la institucionalidad y normativa mercosureña.”* Por otra parte, también es necesario traer a colación datos de la realidad del Mercosur, y no sólo abstraerse al marco teórico. Tal y como se ha analizado anteriormente, las estadísticas demuestran un muy alto nivel de no internalización de normas, junto a una gran dispersión.

3.5.1. LA APLICABILIDAD INMEDIATA

Este principio consiste en la independencia de las normas comunitarias de todo acto de transposición, incorporación o internalización en los Derechos nacionales de los Estados Partes para convertirse en Derecho positivo interno. De acuerdo con lo expuesto sobre el sistema de internalización de las del Mercosur, es obligado admitir que el conjunto normativo del mismo no goza de aplicabilidad inmediata. Sin embargo, no es menos cierto que para una parte de las mismas puede predicarse su aplicabilidad inmediata.

La misma se configuraría por lo dispuesto en el artículo 42 del POP y su reglamentación dictada por las Decisiones CMC 23/00, de 29 de junio y 20/02, de 6 de diciembre. De la compulsas de la normativa aprobada por medio de este procedimiento, no surgen claramente los límites del texto al afirmar que *“no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR”*. De la sola lectura del mismo, inmediatamente es plausible considerar inmediatamente aplicables a las normas que regulan la organización y el funcionamiento del Mercosur como sujeto internacional. En este sentido, mediante el citado artículo se ha aprobado normativa en referencia a la designación del Alto Representante General del Mercosur, renovación del mandato de árbitros del TPR, criterios para la creación de instancias de apoyo, etc.; todo lo cual es acorde a la organización y funcionamiento.

Sin embargo, también se han promulgado normas que distan mucho de responder a las anteriores características; así a título de ejemplo, se podrían citar la Decisión 37/03, de 15 de diciembre, Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur.

Por otra parte, hay algunas normas que si afectan al funcionamiento del Mercosur; y sin embargo no tienen aplicación inmediata, como por ejemplo las Resoluciones 18/14, de 27 de julio; 19/14 de 27 de julio; y 20/14 de 27 de julio, de modificación de la Nomenclatura Común del Mercosur y su correspondiente Arancel Externo Común y la Resolución 37/14, de 7 de octubre, Régimen de Origen del Mercosur.

En este sentido, la primera de las citadas, es decir, la Decisión 37/03, al reglamentar el Protocolo de Olivos, en su capítulo X determina el procedimiento a seguir para “Reclamos de Particulares”. Concretamente, su artículo 46 dispone que *“Los reclamos*

de los particulares deberán ser presentados por escrito ante la respectiva Sección Nacional del GMC, en términos claros y precisos, incluyendo en especial: a. la identificación del particular reclamante, sea persona física o jurídica, y su domicilio; b. la indicación de las medidas legales o administrativas que configurarían la violación alegada; c. la determinación de la existencia o de la amenaza de perjuicio; d. la relación causal entre la medida cuestionada y la existencia o amenaza de perjuicio; e. los fundamentos jurídicos en que se basan; y f. la indicación de los elementos de prueba presentados.” Atento a ello, si bien va dirigida hacia la reglamentación de un procedimiento orgánico concreto del Mercosur, no es menos cierto que afecta a terceros; y por ende, no debería haber sido este el mecanismo de adopción de la misma.²⁹² Por el contrario, las Resoluciones 18/14, 19/14; y 20/14, las cuales solamente tratan sobre arancel externo común y régimen de origen, a pesar de haber sido cedida la competencia sobre el arancel al Mercosur; y por ende dispuesta por el bloque y no por cada uno de los miembros, debe ser incorporada para ser aplicable.

Por lo demás, la jurisprudencia de los TT.AA.HH. ha identificado algunas normas del Mercosur de aplicabilidad inmediata, aunque debemos apuntar que, en ocasiones, la redacción entremezcla esta característica con la de aplicabilidad directa (normas autoejecutables, que se bastan a si mismas para ser aplicadas) bien conocida en el Derecho de la UE., como veremos después al examinar el I Laudo Arbitral, de fecha 28 de abril de 1.999.

Cabe señalar adicionalmente que parte de la doctrina mercosureña también se inclina a favor de la aplicabilidad inmediata de ciertas normas del Mercosur²⁹³ Pero con

²⁹² Vide PEROTTI, A., “Mercosur: proceso legislativo. Sobre algunos inconvenientes que presenta el mecanismo de internalización”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario Rubinzal -Culzoni*, 2, 2.007, pp. 609-664.

²⁹³ A favor, vid. RIVAS, E., “Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR: Un repaso histórico”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 62, junio de 2.006, pp. 1-41, disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/>. [Fecha de consulta: 20 de enero de 2.017]. El citado autor expone que: “Sobre este punto, y antes de adentrarnos específicamente en lo antes expuesto, es necesario realizar una serie de precisiones. Anteriormente enunciamos que la normativa mercosureña no posee aplicación directa en los Estados Partes, sin embargo, esto es cierto sólo parcialmente, puesto que existen normas emanadas de los órganos previstos en el artículo 2 del POP que no requieren ser internalizadas, aunque esto se limita, fundamentalmente, al caso en el que los Estados Partes entiendan que el contenido de una norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR. En ese caso ello debe ser explicitado en el texto de la misma con la siguiente frase: “Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR”. Estas normas entrarán en vigencia a partir de su aprobación.” ÁLVAREZ, E., *Derecho de la integración y Derecho comunitario*, op. cit., pp. 3-4. Justifica la existencia de la aplicabilidad inmediata en los laudos

frecuencia confunde los conceptos de aplicabilidad inmediata (no necesidad de internalización, en el sentido expuesto) y de aplicabilidad directa (normas *self-executing*, por tanto que no requieren transposición para ser aplicadas internamente, en tanto autosuficientes), tal y como se infiere del laudo citado.²⁹⁴

Sin embargo, en el VII Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del Mercosur, controversia presentada por la República Argentina a la República Federativa del Brasil sobre “Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC núm. 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 y 71/98 lo que impide su entrada en vigencia en el Mercosur”, de 19 de abril de 2.002, el mismo admitió que “mientras las normas son obligatorias para los Estados Partes, no obstante no haber entrado en vigencia simultánea, la obligatoriedad de las mismas genera como consecuencia el nacimiento de una obligación de hacer, la de incorporar al derecho interno dicha normativa, y una obligación de no hacer, la de no adoptar medida que por “su naturaleza se opongan o frustren el propósito de la norma aprobada pero aún no incorporada, y que “*el principio de pacta sunt servanda impone el cumplimiento de los*

citados. FERNÁNDEZ REYES, J., “El orden jurídico del Mercosur”, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 9, 2.006, pp. 27-51. Entiende el autor que, si bien en principio no son aplicables directamente, el POP, deja instalada tal posibilidad: “Decíamos en principio, en virtud de que el propio Protocolo de Ouro Preto, dispone que la obligatoriedad se aplica cuando es necesario, esto es, admite situaciones en las cuales no es necesario proceder a la incorporación de las Normas MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes. Las dificultades interpretativas de la expresión antedicha, determinaron la aprobación de la Decisión No. 23/00, que determinó en que situaciones no debía internalizarse la Normativa MERCOSUR, extremo que ya hemos analizado.” Pero asimismo hay sectores contrarios a admitir este principio, *vide* SAFADI MARQUEZ, C., “Fuentes del Derecho”, en DROMI, R. (director), *Sistema Comunitario I*, 1ª ed., Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina, 2.003, pp. 116-120, engloba la aplicabilidad directa e inmediata en un solo principio que denomina de “operatividad”, considerándolo inexistente en el Mercosur. En el mismo sentido VANOSSI, J. y DALLA VIA, A., *Régimen Constitucional de los Tratados*, 2ª ed., Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2.000, pp. 386-387. MATA DIZ, J., “El sistema de internalización de normas del Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea”, *op. cit.*, pp. 227-260. Para la autora tampoco existe aplicabilidad inmediata, y apoya su convicción en la ambigüedad del artículo 42 del POP y las decisiones que lo han reglamentado.

²⁹⁴ *Vide*, por ejemplo, VENTURA, D., Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades. Asimetrías cruzadas o cubismo formativo. La incorporación de normas en el Mercosur, Seminario del Bid, Río de Janeiro, 6-7 de julio de 2.005, p. 12, disponible en www.iadb.org/regions/re1/econ/11%20-%20Ventura.pdf. [Fecha de consulta: 20 de enero de 2.014]. La autora asevera que “el Derecho comunitario en general se beneficia irrefutablemente del postulado de la aplicabilidad inmediata. Dentro del MERCOSUR, no hay posibilidad de adoptar conforme al caso, normas directamente aplicables y reglas que deberán ser transpuestas, pues todas las normas deben en principio, ser transpuestas. Así, una eventual “dispensa de transposición” en el MERCOSUR no significa que dicha norma se benefició de la aplicabilidad directa. Al contrario, el hecho de que algunas normas no sean transpuestas en algunos países confirma el poder conferido a cada gobierno de evaluar la necesidad de transponer el Derecho derivado del bloque y de promoverlo a su manera.”. Contrariamente tal y como se enunció, ver RIVAS, E., “Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR: un repaso histórico”, *op. cit.* pp. 13-14.

compromisos asumidos, situación contradictoria con sostener el libre albedrío del deudor de cumplir o no, o de cumplir en el momento que, según su interés, considere oportuno o conveniente...”

Atento a lo expuesto, se puede concluir que si bien no existe una explícita aplicabilidad inmediata de toda la normativa del Mercosur, si se puede identificar una embrionaria aplicabilidad inmediata de ciertas disposiciones del bloque, la cual excede el concepto de normativa interna o referente al órgano Mercosur como persona jurídica de Derecho internacional; sino que se extiende en el ámbito interno de cada Estado Parte, sin quedar claro en la actualidad los límites ni los supuestos determinados de esta.

3.5.2. LA EFICACIA DIRECTA

El principio de eficacia directa se refiere a la capacidad de las normas comunitarias de generar efectos, a partir de su entrada en vigencia, y durante todo su período de existencia. Este postulado, que se encuentra íntimamente relacionado con el de aplicabilidad directa, pues con frecuencia una norma autosuficiente produce efectos directos (así, los reglamentos en el caso del Derecho de la UE), conlleva la habilitación de todo individuo de reclamar ante las instancias administrativas y judiciales internas, la aplicación del Derecho originario y derivado.

En el ámbito europeo, este principio al igual que el de primacía, ha sido desarrollado por la jurisprudencia de su Tribunal de Justicia. Concretamente fue establecido a partir de la sentencia *Van Gend en Loos*, de fecha 05 de febrero de 1.963.²⁹⁵ A fin de corroborar la existencia del efecto directo, el Tribunal de Justicia ha formulado dos requisitos necesarios:

1. Que la norma comunitaria en cuestión sea suficientemente precisa, en el sentido de que funde una obligación concreta en términos inequívocos.
2. Que la norma sea incondicional, es decir, que no deje márgenes de aplicación discrecional a las autoridades públicas correspondientes, nacionales o comunitarias,

²⁹⁵ STJ, de 5 de febrero de 1.963, asunto Van Gend & Loos, núm. 26/62 (ECLI:EU:C:1963:1).

en los casos en que precise medidas de implementación.²⁹⁶

En la órbita del Mercosur, la eficacia directa no se encuentra contemplada ni el TAS, ni en el POP, ni en parte alguna del texto normativo que regula el proceso de integración, y también la doctrina suele remarcar la imposibilidad de los particulares de recurrir directamente ante los Tribunales arbitrales mercosureños.²⁹⁷ Asimismo, cuando el incumplimiento se comete en el propio Estado, los particulares deben acudir a la justicia nacional, y en este caso, las diferentes situaciones legislativas internas afectan la seguridad jurídica. La existencia o no del efecto directo, al igual que el resto de los principios del Derecho comunitario en los ordenamientos internos, es ampliamente discutido.

Alguna doctrina en particular considera que éste se da en el ámbito normativo del Mercosur; pero al igual que en la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE citada en el epígrafe, le exige que se trate de una obligación concreta, inequívoca, de mandato claro e incondicional. Puntualmente se cita como ejemplo el artículo 7º del TAS, el cual determina que *“en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un Estado Parte gozarán, en los otros Estados Partes, del mismo tratamiento que se aplique al producto nacional.”* Del examen del artículo anterior, hay autores que interpretan que la norma identifica claramente a los destinatarios, es precisa en las obligaciones que impone y no está sujeta a ninguna condición, por ende, crea Derechos y obligaciones que los particulares pueden invocar en sus jurisdicciones internas.²⁹⁸

La jurisprudencia arbitral también tíbiamente ha introducido el principio del efecto directo. Así, en el III Laudo Arbitral del Mercosur, relativas a la controversia entre la República Federativa del Brasil (Parte Reclamante) y la República Argentina (Parte Reclamada) identificada como controversia sobre “Aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles (Res. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras

²⁹⁶ En relación con el principio del efecto directo del Derecho de la UE, *vide* AA.VV., 50ÈME ANNIVERSAIRE DE L'ARRÊT Van Gend en Loos 1963-2013, Luxemburgo: OPOCE, 2013; MILLÁN MORO, L., “El principio del efecto directo: evolución según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, en Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, vol. 4, Madrid: Aranzadi, 2011, pp. 487-564.

²⁹⁷ MATA DIZ, J., “El sistema de internalización de normas del Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea”, *op. cit.*, pp. 227-260.

²⁹⁸ FREELAND LÓPEZ LECUBE, A., Manual de Derecho comunitario: análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur, *op. cit.*, pp. 270-271

y Servicios Públicos", de fecha 10 de abril de 2.000, en el momento de analizar el punto 3 de sus considerandos *“argumento sobre la falta de una política externa común sobre textiles”*, el Tribunal *Ad Hoc* destacó que *“la regulación del uso de medidas que afectan al comercio reviste una trascendencia primaria en el establecimiento de un estándar mínimo de certeza jurídica para todos los actores relacionados con el comercio dentro de una unión aduanera. La necesidad de certeza jurídica y previsión no se limita al interés de los Estados miembros del MERCOSUR sino que incluye a toda la comunidad relacionada con negocios que tienen una expectativa legítima sobre la existencia actual de un libre comercio.”* Esta *“expectativa legítima”* autorizaría a inferir una configuración de Derechos y obligaciones exigibles en sede judicial.

En contraposición con la tibieza con la que se trató el tema del efecto directo en el laudo anterior, los tribunales arbitrales han reconocido expresamente en otras ocasiones el carácter operativo o autoejecutable, y no meramente programático, tanto de disposiciones de derecho originario del Mercosur, como de normas comunes del derecho de integración derivado, vigentes de conformidad al ya analizado procedimiento de vigencia simultánea.

Así, en el I Laudo Arbitral del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del Mercosur, de 28 de abril de 1.999, "Controversia sobre Comunicados N° 37 del 17 de diciembre de 1997 y N° 7 del 20 de febrero de 1998 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): Aplicación de Medidas Restrictivas al Comercio Recíproco", sostuvo que *“La arquitectura del TA y de sus Anexos muestra claramente una combinación de normas propias de un tratado marco con otras de carácter operativo. Como señala Sergio Abreu (El Mercosur y la integración, fcu, Montevideo, 1991 p. 47) el TA va más allá de un tratado marco, constituyendo un esquema normativo que fluctúa entre un “derecho directivo” con bases jurídicas generales Tribunal Arbitral y “un derecho operativo” constituido por compromisos concretos. Hay por tanto normas que fijan objetivos y principios que con vocación de permanencia encuadran y guían la actividad de las Partes hacia y en el MERCOSUR. Hay otras disposiciones que crean órganos mediante cuya actividad las Partes podrán ir modelando el proceso de integración. Finalmente hay otras disposiciones que son por sí mismas ejecutables, imponiendo obligaciones concretas a las Partes, sin necesidad de nuevos actos jurídicos por los Estados. Estas, principalmente contenidas en los Anexos, juegan el papel de instrumentos*

dinamizadores del proyecto integracionista, el impulso operativo que sin necesidad de ningún acto adicional de las Partes da de entrada un gran salto adelante.” Y en el considerando 66 infiere que “congruentes con esta interpretación, los cinco Anexos al TA contienen obligaciones concretas y autoejecutables. Tres de ellos se refieren a aspectos medulares del comercio (I Liberación comercial, II Origen y IV Salvaguardias) y definen concretamente el régimen de cada uno de ellos y las obligaciones específicas de las Partes al respecto. Los otros dos Anexos III Solución de controversias y V Grupos de Trabajo apuntan también a facilitar el comercio. Se demuestra así la voluntad de despejar desde el comienzo posibles obstáculos, dictando al efecto reglas precisas y obligatorias. El flujo comercial libre es el pilar elegido en el sistema del TA para adelantar y desarrollar el MERCOSUR.”

El VIII Laudo Arbitral del Tribunal Arbitral Ad Hoc del Mercosur, de 21 de mayo de 2002, Controversia entre la república del Paraguay a la República Oriental del Uruguay sobre la aplicación del "IMESI" (impuesto específico interno) a la comercialización de cigarrillos, razonó que *“en contrapartida, sí tiene carácter auto-ejecutable al imponer a los Estados-Partes el deber de modificar su legislación de forma a que ella sea afectada, adaptada a las previsiones del Artículo 7 del Tratado de Asunción. Una ley que va en contra de una regla contenida en un Tratado Internacional - cuya jerarquía es igual, como mínimo, a la de una ley interna - no será aplicada por el juez nacional: en este sentido, las reglas contenidas en el Tratado de Asunción e incluso el Artículo 7 tienen carácter auto-ejecutable, una vez que el derecho no admite las antinomias en su lógica.”*

Atento a lo analizado, se puede concluir, que, en el estado actual del Mercosur, si bien hablar de efecto directo puede ser algo aventurado, de manera latente se dan las condiciones para admitir la aptitud potencial de las normas del Mercosur que conforman su derecho de integración para gozar de efecto directo, más aún, atendiendo a la propia naturaleza del proceso de integración y de una interpretación en ese sentido, teleológica, sistemática y funcional del TAS y el POP.²⁹⁹

²⁹⁹ De hecho, tal y como se analizó, tampoco estaba prevista en la temprana legislación de la UE. *Vide* ALONSO GARCÍA, R., *Sistema jurídico de la Unión Europea*, *op. cit.*, especialmente, página 277, en la misma el autor, en referencia a la UE, manifiesta que “...bien podría haber prevalecido una aproximación conforme a los cánones clásicos del Derecho Internacional respecto a la eficacia del Tratados (...), pues ninguna disposición suya preveía la posibilidad de su directa aplicación, con la consecuencia de poderlo implicar per se a los particulares, esto es, con independencia de los Derechos nacionales (...) al tiempo que si preveía un proceso por incumplimiento de las obligaciones.”

3.5.3. LA PRIMACÍA

El principio de primacía del Derecho comunitario ha sido construido por el Tribunal de Justicia de la UE a partir de la sentencia “*Costa c/E.N.E.L.*”, de 1.964.³⁰⁰ El Tribunal de Justicia fundó la primacía sobre cuatro bases fundamentales³⁰¹:

1. La naturaleza y características específicas de las CCEE (hoy en día la UE) y de su ordenamiento, destacando que los poderes efectivos de éstas “*emanan de una limitación de competencias o transferencias de atribuciones de los Estados a la Comunidad*”. Ahora bien, estas limitaciones son definitivas, ya que de otra manera “*las obligaciones contraídas en el Tratado constitutivo de la Comunidad no podrían ser incondicionales, sino sólo eventuales, si pudieran ser puestas en causa por actos legislativos futuros de los signatarios*”. Por lo tanto, la fuerza del Derecho comunitario no puede variar de un Estado a otro, al resguardo de medidas legislativas internas, sin colocar en peligro los objetivos de los Tratados fundacionales.

2. La primacía también se fundamenta en el carácter obligatorio de las normas comunitarias de Derecho derivado, de acuerdo a lo previsto en el artículo 288 del TFUE.³⁰²

3. Otro pilar del principio de primacía es el compromiso, adquirido por los Estados miembros, de cooperación leal en el cumplimiento de los Tratados y la normativa derivada de ellos. Éste compromiso los obliga adoptar toda medida que asegure el cumplimiento de los objetivos de la Unión y a abstenerse de toda medida susceptible de

³⁰⁰ STJ, de 15 de julio de 1964, asunto Flaminio Costa / E.N.E.L., núm. 6/64. (ECLI:EU:C:1964:66), apartados 6-11.

³⁰¹ Seguimos para la exposición a MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., Instituciones y Derecho de la UE, *op.cit.*, pp. 434-436. Más en general, respecto a este principio, *vide* AA.VV., The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th. Anniversary of the Rome Treaty, Oxford: Hart Publishing, 2010; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. y OJINAGA RUIZ, R., “La primacía del Derecho de la Unión Europea”, en Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, tomo 4, 2.011, pp. 441-485.

³⁰² TFUE, artículo 288 (antiguo 249 TCE): “Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes. El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos. Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.”

poner en peligro la realización de los objetivos de los Tratados.³⁰³

4. El último basamento de la primacía del Derecho comunitario es la aceptación por parte de los Estados miembros de aplicar el Derecho originario y derivado sin discriminación alguna basada en la nacionalidad de los particulares, acorde al artículo 18 del TFUE.³⁰⁴

A partir de los cuatro argumentos reseñados, el Tribunal de Justicia concluyó que el Derecho comunitario surge de la voluntad común de los Estados que da origen a los Tratados; y esta voluntad común debe prevalecer sobre las voluntades estatales individuales. En consecuencia, las normas comunitarias prevalecen siempre sobre cualquier norma de Derecho interno, anterior o posterior; y cualquiera sea su rango, incluso sobre las constitucionales.

Adoptando como base los argumentos del TJUE se analizará la situación del Mercosur, intentándose verificar los cuatro fundamentos expuestos.

1. De la lectura de los artículos 1 y 5 del TAS³⁰⁵ y de las Decisiones CMC 1/92, 9/93, 13/93, 7/94, 22/94 y 60/10³⁰⁶, se desprende que también se da una limitación definitiva de poderes a favor del Mercosur, toda vez que el Arancel Externo Común ya no puede ser fijado por decisión unitaria de los Estados Parte, sino que es determinado por las instituciones del Mercosur con competencia en la materia. En este orden de ideas, del análisis del I Laudo Arbitral del Mercosur, de fecha 28 de abril de 1.999, “Controversia

³⁰³ TUE, artículo 4.3: “Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.”

³⁰⁴ TFUE, artículo 18 (antiguo artículo 12 TCE): “En el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad...”

³⁰⁵ TAS, artículo 1: “Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que debe estar conformado al 31 de diciembre de 1.994, el que se denominará “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR). Este Mercado Común implica: (...) –el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común...”. Por su parte, el artículo 5: “Durante el período de transición, los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común serán: c) un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los Estados partes...”

³⁰⁶ Todas referentes al arancel externo común del Mercosur: Decisión 1/92, de 27 de junio, Cronograma de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción; Decisión 9/93, de 17 de enero, Modificación cronograma de Las Leñas; Decisión 13/93, de 17 de enero, Arancel Externo Común; Decisión 7/94, de 5 de agosto, Arancel Externo Común; Decisión 22/94, de 17 de diciembre, Arancel Externo Común; y Decisión 60/10, de 15 de diciembre, Arancel Externo Común.

sobre Comunicados Núm. 37 del 17 de diciembre de 1.997 y Núm. 7 del 20 de febrero de 1.998 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): Aplicación de Medidas Restrictivas al Comercio Recíproco”, en el considerando 65 se puede apreciar como el Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, es consciente de estas cesiones de parcelas de soberanía. Así, manifiesta que: “En el diseño de esta solución jurídica y política que reconoce con sabiduría dónde se hallan algunos de los principales escollos para la integración, el programa de liberación tiene un papel central y es una pieza estratégica en la configuración del Mercosur. Dotando al desmantelamiento de las RA y NA de un carácter irreversible y de una fecha final común para completarlo totalmente, fuera de la voluntad de los propios Estados, los autores del TA aseguraban un rápido avance de la liberación comercial”.

Asimismo, prosigue en el considerando núm. 68, “no se indica pues, como en el caso de las RA, un procedimiento determinado para alcanzar el resultado deseado. Se deja a las partes la libertad de determinar qué procedimiento seguirán para hacerlo, si unilateral por cada Estado o colectivamente mediante negociaciones y, aún, el ritmo de la eliminación. *Pero la libertad de las Partes se limita a eso. No queda al arbitrio de las Partes decidir si la eliminación de las RNA se hará efectiva o no. Como tampoco queda a su arbitrio la fecha en la que dicha eliminación ha de estar finalizada. La fecha no es otra que la misma señalada para las RA, el 31-12-94. Las partes están en consecuencia obligadas a eliminar las RNA y a hacerlo en la fecha indicada, simultáneamente con la caída de todos los aranceles a cero. Hay por consiguiente una obligación concreta para las partes al respecto y no una mera indicación programática o declarativa.*”

En idéntico sentido, y reafirmando el parecer desarrollado, se extendió el Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del Mercosur, en ocasión del III Laudo Arbitral, de fecha 10 de marzo de 2.000, controversia sobre “Aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles (Res. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos”. De esta manera, el Tribunal durante el análisis del punto 3 de sus considerandos, “Argumento sobre la falta de una política externa común sobre textiles”, sostuvo que “el Tribunal también considera que las relaciones comerciales dentro de un sistema que se encuentra tan altamente integrado como el Mercosur, deberán basarse en la regla de Derecho. En un sistema basado en la regla de Derecho, las medidas sobre el comercio deberán fundarse en acuerdos que creen vínculos jurídicos y no en medidas unilaterales

tomadas por los miembros, sin fundamento jurídico alguno”. No obstante tales desarrollos, resulta importante tener en consideración las múltiples excepciones al mismo, como en automotrices y azúcares, que en el capítulo IV se analizarán; y ello lleva a cuestionarnos si la delegación de esta competencia se da total o parcialmente; o si simplemente es un compromiso carente de acciones en orden a lograrlo plenamente.

2. En consonancia con lo determinado por el artículo 288 del TFUE, también las normas del Mercosur están investidas de carácter obligatorio, según reza el examinado artículo 42 del POP.³⁰⁷ No obstante ello, y acorde a lo analizado, parecería ser que el “carácter obligatorio” no es más que una expresión de buenos deseos, toda vez en la práctica se aprecia que muchas normas no son incorporadas y otras no son aplicadas.

3. En contraste con el principio de cooperación leal del ámbito europeo, consagrado expresamente en su articulado, no sucede así en el TAS, donde no es recogido. No obstante ello, al tomarse en consideración la definición de tratado por parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,³⁰⁸ resulta que es obligatorio situar al TAS dentro de los límites del concepto, y en consecuencia, acorde al artículo 1 de la citada Convención, se rige por ella.³⁰⁹ A su vez, la Convención indica en su artículo 26 el principio que debe regir siempre en los tratados, es decir, el de buena fe, que no es más ni menos que el principio de cooperación leal de la UE³¹⁰; por lo tanto, es factible admitir, que tal principio, sin ser explícito en el TAS, rige las relaciones del mismo. Sentado esto resta examinar lo dispuesto en el artículo 2 del TAS, el cual incorpora el principio de reciprocidad de la siguiente manera: *“el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de Derechos y obligaciones entre los Estados Partes.”* Si bien el principio de reciprocidad es completamente diferente al de cooperación leal, se encuentran íntimamente relacionados, toda vez que podría

³⁰⁷ Artículo 42 del POP: “Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.”

³⁰⁸ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 2.1.a: “se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular...”

³⁰⁹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 1: “La presente Convención se aplica a los tratados entre Estados.”

³¹⁰ Sobre el tema, *vid.* LASO PÉREZ, J., La cooperación leal en el ordenamiento comunitario, Madrid: Colex, 2.000.

convertirse en una habilitación a dejar de implementar esta cooperación leal si el otro Estado no otorga un trato recíproco invocando la (falta de) “reciprocidad”. Se trata, en el fondo, de autorizar o no la aplicación de la *exceptio non adimpleti contractus*, hecho que podría limitar la cooperación.

No obstante, su empleo ha sido rechazado de plano por los Tribunales Arbitrales *Ad Hoc* del Mercosur. Así, en el VIII Laudo Arbitral, de fecha 21 de mayo de 2.002, constituido para decidir en la controversia entre la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay sobre la “Aplicación del “IMESI” (Impuesto Específico Interno) a la Comercialización de Cigarrillos”, en las consideraciones sobre la cláusula citada, el T.A.A.H. declaró que “desde el punto de vista del procedimiento se ha presentado ante el Tribunal la “*exceptio non adimpleti contractus*”: esta excepción es una regla que se dedujo y se introdujo en el Derecho internacional a partir de su lejano origen en el Derecho romano. Mas su aplicación en Derecho internacional está sometida a restricciones y cautelas mucho mayores que la utilizada en contratos privados y eso deviene de la naturaleza especial de los tratados que, si tienen aspectos contractuales, también los tiene normativos. Además de eso, las consecuencias de un tratado tienen un alcance mucho mayor que las de un acto privado, y la prudencia, que es la virtud indispensable de los jurisconsultos impone que los que deciden en esa materia, exijan que solo se pudiera admitir la aplicación de esa excepción si hubiera violación sustancial del tratado y teniendo ella características esenciales (...). En el Mercosur, la prudencia recomendaría la aplicación más restrictiva si hubiera una violación de naturaleza fundamental que representara una amenaza a todos los Estados inocentes y tendría que ser invocada siempre de manera solemne por el órgano habilitado en cada uno de los Estados para celebrar y denunciar tratados (...). La "*exceptio non adimpleti contractus*" tiene el alcance más limitado que se pueda imaginar dentro de una organización de integración regional que visa tornarse un mercado común, porque en esa lo que se busca es la concreción de una situación de Derecho para que sea más pronunciada aún de lo que es en el Derecho internacional público.”

En idéntico sentido se pronunció el Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, en el IX Laudo Arbitral, de fecha 4 de abril de 2.003, constituido para decidir la controversia entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, sobre “Incompatibilidad del Régimen de Estímulo a la Industrialización de la Lana”. Atento a lo analizado, el principio de cooperación leal cobra plena vigencia en el ámbito del Mercosur.

4. Por último cabe analizar el principio de aplicación de la legislación comunitaria sin discriminación por nacionalidad. En este punto, se debe admitir que no se ha incluido ni en el TAS ni en el POP un artículo semejante al 18 del TFUE. Sin embargo, es evidente, que la legislación Mercosur se aplica sin discriminación alguna. De hecho, basta solo con considerar, por ejemplo, el Programa de Liberalización Comercial del artículo 5 a) del TAS, el cual ha ido reduciendo las restricciones arancelarias y no arancelarias, beneficiando a todas las personas físicas o jurídicas que se dedicaran al tráfico de productos por igual, es decir, sin discriminación alguna en la nacionalidad de las mismas. Y si esta discriminación se ha dado en algún caso en particular ha sido subsanada por el Sistema de Solución de Controversias en algunos laudos.

En consecuencia, de la exploración de los extremos que llevaron al Tribunal de Justicia de la UE a admitir la supremacía del Derecho comunitario en la sentencia “*Costa c/ E.N.E.L.*”, se podría inferir que esta supremacía se podría dar también, de forma germinal en el ámbito del Mercosur y con las estrictas limitaciones expuestas.³¹¹

En este sentido y para finalizar, es iluminador citar el Laudo del TAH del Mercosur, de fecha 21/05/02, “Aplicación del IMESI (Impuesto Específico Interno) a la Comercialización de Cigarrillos”, el cual al momento de analizar el carácter auto-

³¹¹ La doctrina no es pacífica en cuanto al cumplimiento de este principio en el ámbito del Mercosur. *Vide* MATA DIZ, J., “El Sistema de Internalización de normas en el Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea”, *Revista Ius et Praxis*, vol.11, 2, 2.005, pp. 227-260. Según la autora no existe ningún texto explícito que asegure la prevalencia del Derecho del Mercosur por sobre los nacionales; y considera al artículo como simplemente un compromiso asumido por los Estados. Sin embargo, admite el esfuerzo de la jurisprudencia arbitral por configurar la supremacía. Por otra parte, hay numerosos autores favorables a aceptar el principio de primacía en el ámbito del Mercosur. *Vide* PEROTTI, A., “Estructura institucional y Derecho del Mercosur”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, 1, 2.002, pp. 63-137. Lo funda principalmente en el convencimiento de que la norma regional prima por sobre las internas por su propia naturaleza comunitaria, no dependiendo de autorización o permiso alguno de los Derechos nacionales, tal y como lo expone en la página 92. En idéntico sentido ver PEROTTI, A., *Habilitación constitucional para la integración comunitaria. Estudio sobre los Estados del Mercosur. Tomo II: Uruguay y Argentina*, 1ª ed., Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2.004, pp. 1026-1027. En esta oportunidad señala que sistemáticamente el Tribunal de Justicia de la UE ha desestimado la invocación de las cartas fundamentales de los Estados miembros de la U.E. como eximentes del cumplimiento del Derecho comunitario o como parámetro del cumplimiento del mismo. PEROTTI, A. y VENTURA, D., *El Proceso Legislativo del Mercosur*, *op. cit.*, pp. 33-34, argumentan que dentro del espíritu del artículo 42, el término “carácter obligatorio” tiene el mismo significado que efecto inmediato, salvo que exista la necesidad de incorporación. FREELAND LÓPEZ LECUBE, A., *Manual de Derecho comunitario: análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur*, *op. cit.*, pp. 264-266. Destaca las cualidades del Derecho del Mercosur como propio, autónomo y diferente al de los Estados integrantes del acuerdo regional. Al analizar la primacía, lo hace en referencia a la República Argentina y manifiesta que la tiene por sobre todo el universo legislativo excepto el constitucional. Para Elsa Álvarez, el principio de primacía se da, y fundamenta su óptica desde la posición adoptado por el 1º y 3º Laudo Arbitral del Mercosur. *Vide*, ÁLVAREZ, E., *Derecho de la integración y Derecho comunitario*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires- Universidad del Museo Social Argentino, 2.011, disponible en <http://www.espaciosjuridicos.com.ar/datos/AREAS%20TEMATICAS/PUBLICO/integracion-comunitario.htm>. [Consulta efectuada: 20 de enero de 2.016].

ejecutable o no del Artículo 7 del TAS, en su punto ii) determinó que *“una ley que va en contra de una regla contenida en un Tratado Internacional - cuya jerarquía es igual, como mínimo, a la de una ley interna - no será aplicada por el juez nacional: en este sentido, las reglas contenidas en el Tratado de Asunción e incluso el Artículo 7 tienen carácter auto-ejecutable, una vez que el Derecho no admite las antinomias en su lógica.”*

Por su parte, el TPR en su Opinión Consultiva 1/07, de 3 de abril de 2.007, "Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratorios Northia Sociedad Anónima, Comercial, Industrial, Financiera, Inmobiliaria y Agropecuaria s/ Indemnización de Daños y Perjuicios y Lucro Cesante", solicitud cursada por la Corte Suprema de Justicia del Paraguay con relación a los autos del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la jurisdicción de Asunción, determinó que *“Las normas del Mercosur internalizadas prevalecen sobre las normas del derecho interno de los Estados Parte”*. En idéntico sentido, durante su segunda Opinión Consultiva, concretamente la 1/08, de fecha 24 de abril de 2.009, "Sucesión Carlos Schnek y otros c/Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos", solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 1º turno IUE 2-32247/07, mantuvo que *“de modo general, el Tribunal afirma la primacía de la normativa del Mercosur ratificada, incorporada e internalizada, según sea el caso, por los Estados Partes, sobre toda disposición interna que en el marco de su competencia normativa le sea contrapuesta”*

En idéntico orden de ideas, y ya en la tercera Opinión Consultiva, 1/09, "Frigorífico Centenario S.A. c/ Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos. IUE: 2-43923/2007. Exhorto", solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2º Turno, una vez se expresó en idéntico sentido.

3.5.4. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DEL MERCOSUR

Este principio también es debido a la elaboración jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la UE. Más concretamente vio la luz a partir del asunto *Francovich* y

Bonifaci, de fecha 19 de noviembre de 1.991.³¹² En aquella oportunidad, el Tribunal de Justicia consideró que al no reunir la Directiva 80/987/CEE las condiciones de precisión e incondicionalidad que hacen nacer el efecto directo, el Estado debía repararlas a fin de garantizar la plena eficacia de la normativa comunitaria. Una vez más, a fin de justificar su decisión, el TJUE se fundó en la naturaleza especial del Derecho comunitario y en el principio de cooperación leal del artículo 4.3 (antiguo 10 TCE)³¹³.

Ahora bien, en el ámbito del Mercosur, a falta de una jurisprudencia tan clara al respecto y de un artículo como el que consagra el principio de cooperación leal, se podría remitir al principio establecido por el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados para fundar la responsabilidad patrimonial interna de los Estados por los daños causados derivados de sus infracciones del Derecho del Mercosur. Pero más bien parece que la infracción de la obligación de un Estado de aplicar de buena fe un tratado generaría su responsabilidad internacional por hecho ilícito frente a los otros Estados, y no necesariamente la responsabilidad en el ámbito interno, frente a los particulares afectados, pues son dos principios distintos. Así resulta igualmente de la jurisprudencia de los Tribunales Arbitrales *Ad Hoc*. Así, en el IV Laudo Arbitral, en el considerando 117, el Tribunal ha expuesto que *“a su vez la obligatoriedad de las normas, aunque limitada por la exigencia de vigencia simultánea, no deja de tener contenido. Se trata de una obligación jurídica para cada Estado que se concreta en una obligación de hacer: “adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur” (POP, art. 38) y además, agrega en forma imperativa el artículo 42, “cuando sea necesario, deberán, ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales”. Dada la naturaleza intergubernamental del Mercosur y la ausencia de aplicación directa de su normativa, nadie puede cumplir en lugar del Estado obligado el acto de incorporación requerido. Pero el incumplimiento apareja responsabilidad internacional del Estado que incumple hacia los Estados que sí han cumplido.”*³¹⁴

³¹² STJ, de 19 de noviembre de 1.991, asuntos acumulados Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros/ República Italiana, núm. C-6/90 y C-9/90, (ECLI:EU:C:1991:428).

³¹³ En general, sobre este principio, *vide* COBREROS MENDAZONA, E., Responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, Madrid: Iustel, 2.015.

³¹⁴ De fecha 21 de mayo de 2.001, "Aplicación de Medidas Antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil, Resolución N° 574/2000 del Ministerio de Economía de la República

3.5.5. VALORACIÓN

El Derecho del Mercosur no reviste las mismas características que el Derecho de la UE, pudiendo simplificar la situación afirmando que el Derecho del Mercosur es Derecho de la Integración mientras que el de la UE es Derecho Comunitario o Derecho supranacional. Las características del mismo han sido revisadas a fin de contrastarlas con el del Mercosur a lo largo de la exposición. En este sentido, y someramente, el Derecho de la UE reviste las características de ser autónomo, es decir, diferente del Derecho internacional y del Derecho interno de los Estados Parte; responde al criterio de primacía, es decir, se aplicará de manera preferente sobre las normas internas, con independencia del rango o condición anterior o posterior de las mismas; y por último, posee efecto directo, lo cual implica que las normas comunitarias deben desplegar la plenitud de sus efectos de una manera uniforme en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor y durante toda la duración de su validez; y susceptibles de ser invocadas, en caso de incumplimiento, por sus destinatarios, en particular las personas físicas y jurídicas beneficiarias de las mismas.

De acuerdo a lo expuesto, en relación al Derecho del Mercosur, y ya en relación con la incorporación de normas, del análisis efectuado, y contrariamente a la doctrina que alega que la regla general es la falta de necesidad de incorporar las mismas a los diferentes Estados Parte, lo dispuesto por el artículo 42 del POP y los datos fácticos demuestran que todo depende del interés que tengan los países mercosureños en relación con la norma en cuestión. La prueba más contundente es cómo se ha evitado otorgarle una solución adecuada al problema del principio de vigencia simultánea, el cual es ajeno a todos los sistemas legales de los países miembros. En este sentido y dejando de lado una solución eficaz, se han ido adecuando diversas reformas, conducentes más bien a respetar la voluntad de cada Estado Parte de tener una última salvaguarda, consistente en no incorporar la norma; y de esta manera, dejarla carente de vigencia en el bloque. Tal es la desidia, o quizás el interés por mantener la citada salvaguarda, que no se ha ni siquiera determinado un plazo para la incorporación de las normas, ni aún ante la ligera presión de los tribunales *ad hoc*. Es probable que al momento de redactar el POP, y atentos a la experiencia europea, se dejara abierta la

Argentina". En el mismo sentido se expidió posteriormente el Tribunal Arbitral *Ad Hoc* en el VII Laudo Arbitral, de fecha 19 de abril de 2.002, "Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 y 71/98 lo que impide su entrada en vigencia en el MERCOSUR."

probabilidad de la aplicabilidad inmediata; y por ello se introdujo el artículo 42 del POP. Pero efectuar un ejercicio abstracto y puramente teórico en defensa de tal teoría, no solo que contraviene la realidad; sino que tampoco le otorga ningún beneficio al progreso del Mercosur.

Por otra parte, y más allá de los intentos por solucionar o *mantener* el deficiente sistema de incorporación de normas, el mismo no ha conseguido progresar como sería deseado en un ente de integración económica. Un ejemplo ilustrativo es el Código Aduanero del Mercosur. Sin contar los anteriores proyectos, es decir, focalizándose en el actual, el 27 de julio de 2.006, con la aprobación de la Resolución GMC 40/06, se establecieron los lineamientos y definiciones que el Grupo *Ad Hoc* encargado de su realización debía observar. Finalmente, a mediados del año 2.008 se sometió el proyecto a consulta de todos los operadores y profesionales representados en el Consejo Consultivo Aduanero, de donde surgieron 72 recomendaciones, de las cuales 57 fueron recogidas, previo estudio interno y discusión en la mesa de negociación internacional. El CAM se aprobó por medio de la Decisión 27/10, de 2 de julio, con lo cual se puede concluir que se necesitaron prácticamente 4 años para redactarlo. Pues bien, tal y como se analizará en el capítulo V, los únicos Estados que lo han aprobado son la República Argentina en el año 2.012, y la República Federativa del Brasil, en el 2.018. Todo ello lleva a admitir que será todavía mucho más engorroso internalizarlo que redactarlo. Atento a lo expuesto, el sistema de incorporación así es insostenible a largo plazo. En suma, la aplicabilidad inmediata no se da plenamente en el Mercosur, con la excepción de las normas que dispongan su no necesidad de internalización, por lo cual podría admitirse que se da de forma parcial, en un ámbito restringido, el cual aún no queda claro del todo.

Respecto al efecto directo, a través del análisis de la legislación del Mercosur se deduce que no existe en el Mercosur, por más esfuerzos que la doctrina lleve adelante en aras de poder descubrir un viso de la existencia del principio del efecto directo. Dicho esto, no significa que sea una situación definitiva, toda vez que tal y como ocurriera en la UE, el principio ha sido de construcción jurisprudencial, hecho que se podría repetir en el ámbito del Mercosur; donde se podría haber comenzado a esbozar en la línea de los laudos arbitrales, tal y como surge del citado Tercer Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* donde declara que “*la necesidad de certeza jurídica y previsión no se limita al interés de los Estados miembros del MERCOSUR sino que incluye a toda la comunidad*”

relacionada con negocios que tienen una expectativa legítima sobre la existencia actual de un libre comercio.” Tal y como se argumentara, ésta “*expectativa legítima*” autorizaría a inferir en el futuro la posibilidad de una configuración de Derechos y obligaciones exigibles en sede judicial. Creo que te quedará mejor si dices algo también de la primera opinión consultiva porque de la frase que citas del tercer laudo no queda claro que podrá haber efecto directo en el futuro.

En cuanto a la primacía del Derecho del Mercosur, se infiere que la misma se da con carácter germinal, a pesar de que la doctrina en su mayoría entienda que no. A la luz de la sentencia *Costa c/E.N.E.L.*, se puede inferir que los requisitos para que opere la misma en el Mercosur se cumplen es decir, se ha otorgado una limitación definitiva de poderes a favor del Mercosur, las normas de éste tienen carácter obligatorio acorde al artículo 42 del POP, el principio de cooperación leal de la UE es recogido por el Mercosur vía la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el cual en su artículo 26 dispone que el principio de la buena fe debe regir en todos los tratados y permite solventar la eventual contradicción de la cooperación leal con el principio de reciprocidad consagrado por el artículo 2 del TAS. Por último, y en referencia al principio de aplicación de la legislación comunitaria sin discriminación por nacionalidad, si bien es cierto que no se ha incluido en la legislación mercosureña, no es menos cierto que está implícito en la misma, ya que la legislación del Mercosur se aplica sin discriminación alguna. De hecho, basta solo con considerar por ejemplo el Programa de Liberalización Comercial del artículo 5.a del TAS, el cual ha ido reduciendo las restricciones arancelarias y no arancelarias, beneficiando a todas las personas físicas o ideales por igual.

Finalmente, en cuanto al principio de la responsabilidad del Estado por el incumplimiento del Derecho comunitario en el dominio del Mercosur, a falta de legislación comunitaria al respecto, es de aplicación el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, motivo por el cual la jurisprudencia de los TT.AA.AH. del Mercosur han comenzado a inclinarse hacia el principio de la responsabilidad internacional, y no la interna, en caso de vulnerarse el Derecho del Mercosur. A la luz de todo esto, se debe concluir que el Derecho del Mercosur no se integra como un Derecho comunitario en los Estados mercosureños, sino más bien debe ser considerado como un Derecho de la integración que, como tal, está en una fase menos desarrollada, que no permite calificarlo como Derecho comunitario, como sí se

hace con el Derecho de la UE. Y ello no tanto porque las fuentes jurídicas no sean obligatorias, ya que las del Mercosur lo son como regla, sino porque carecen, en sus relaciones con los ordenamientos internos de los Estados miembros, de muchas de las características definitorias del Derecho de la UE: aplicabilidad inmediata, efecto directo, primacía, etc.³¹⁵

Por su parte, y en el ámbito del Mercosur, del análisis del artículo 41 del POP se ha podido determinar que el sistema de fuentes del Mercosur se compone de un Derecho originario, un Derecho complementario y un Derecho derivado. Distinción conceptual, que no resulta completamente diáfana en lo que respecta al Derecho complementario, pero que, tal y como ocurre en la totalidad de ordenamientos, genera un orden de prelación o pirámide de valor jurídico, a resultas del cual, el Derecho originario es superior al resto de las otras normas. Sin embargo, tal y como se analizara, ni esto fue respetado por los Estados parte del Mercosur, toda vez que el artículo 53 del POP derogó todas las disposiciones del TAS que fueran contrarias a las decisiones aprobadas por el CMC en el período de transición; y se efectuó la creación de la CCM por medio de la Decisión 9/94. Una vez más, la voluntad de los Estados mercosureños, manifestada en las decisiones de un órgano intergubernamental, en una coyuntura determinada, prevaleció sobre el Derecho originario. En este sentido, y a la luz de lo ocurrido con la Decisión 5/94, de Adecuación Final a la Unión Aduanera, la pregunta que deberían efectuarse es: ¿podrían cambiarse los fines y metas del TAS por medio de una norma de Derecho derivado? Su respuesta es concluyente: no, salvo que la propia norma originaria así lo prevea. Y no está previsto en este caso.

3.6. EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DEL MERCOSUR

Todo esquema de integración acarrea irremediabilmente conflictos, pugnas, discrepancias, los cuales podrían presentarse por diversas circunstancias tales como la interpretación, aplicación, divergencias en el entendimiento de la normativa común, etc.

³¹⁵ En general, sobre el sistema de fuentes jurídicas de la UE y los principios que rigen sus relaciones con los ordenamientos internos, además de diversos manuales señalados *supra*, *vide* ABELLÁN HONRUBIA, V., VILÀ COSTA, B. (Dirs.) y OLESTI RAYO, A. (coord.), Lecciones de Derecho Comunitario Europeo, 6ª ed., Barcelona: Ariel Derecho, 2011; ALONSO GARCÍA, R., Sistema jurídico de la Unión Europea, 4ª ed., Madrid: Civitas, 2014; LÓPEZ CASTILLO, A. (coord.), Instituciones y Derecho de la Unión Europea, 2ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, 2 vols.; y SARMIENTO RAMÍREZ, D., El Derecho de la Unión Europea, 2ª ed., Madrid: Marcial Pons, 2018.

A raíz de ello resulta imprescindible dotar a la organización de una estructura capaz de dirimir todas las anteriores, y que, mediante la correcta ejecución de la totalidad del cuadro normativo, se arribe a una completa seguridad jurídica que asegure la supervivencia del ente. Este conjunto de principios no sólo debería garantizar la efectividad de los compromisos adoptados por los Estados parte, sino que, idealmente también tendría que otorgarle completo acceso a los ciudadanos que a la postre serán los destinatarios últimos del proceso de integración.

Actualmente dos son los tipos de sistemas admitidos acorde a diversas variables tales como la madurez del proceso integracional, las características propias de su arquitectura institucional, la voluntad política de compromiso de sus partes, entre otras. Las estructuras de corte intergubernamental generalmente se sienten más cómodas con las soluciones de tipo arbitral; mientras que los de voluntad supranacional convienen en sistemas judiciales, ejercidos por órganos supranacionales independientes, dotados de facultades e instrumentos a fin de arribar a resoluciones legales vinculantes.³¹⁶

El Mercosur, a pesar de ser un proceso que responde a una gran dinámica y que algunos autores reconocen como de evolución continua, aún se encuentra ubicado dentro de los sistemas de carácter intergubernamental, y no se ha decantado por un régimen judicial propiamente dicho,³¹⁷ a pesar de que diversos actores del proceso lo consideran fundamental y de la propia propuesta de creación del mismo por parte del Parlasur.³¹⁸ Asimismo, se debe destacar que aún no ha sido posible establecer un sistema definitivo de solución de controversias, toda vez que lo mismo ha sido impedido por la lucha de

³¹⁶ BAPTISTA, L., "Análise da funcionalidade do sistema de solução de disputas do Mercosul", en Solução de Controvérsias no Mercosul, Brasília: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2.003. pp. 101-113. El autor expone que "se quisermos comparar com os exemplos mais conhecidos historicamente, vamos ver que o Benelux corresponde ao primeiro modelo, cujo precursor nos tempos modernos foi o Zollverein, fórmula utilizada pelos alemães, ainda então divididos em 39 Estados, reunidos na Confederação Germânica, que, sob a liderança da Prússia, implantaram em 1.834, uma zona aduaneira. O outro modelo é o dos Estados Unidos — como federação — imitada pelo Canadá e Austrália, em que a "clausula de livre comércio dá o cimento econômico para a unidade nacional. Esse modelo, que é também o da Suíça — ou Confederação Helvética — aparece de forma ainda larvar no projeto da União Europeia, que, sucedendo às Comunidades Europeias, corresponde a um segundo estágio no iter que leva à federação."

³¹⁷ MARTÍNEZ PUÑAL, A., La Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Estudio de sus Mecanismos, *op. cit.*, pp. 71-72. Destaca que "a cada modelo se le atribuyen ventajas. A los diplomáticos o políticos frecuentemente se les reconoce los méritos de su flexibilidad y pragmatismo... Por lo que respecta a los procedimientos jurisdiccionales, éstos ofrecen la ventaja de su seguridad en lo que hace tanto a los criterios a aplicar, Derecho o equidad, como a la solución del conflicto, la cual da lugar a una solución obligatoria para el litigio."

³¹⁸ Proyecto de Norma 2/2.010 del Parlasur, Corte de Justicia del Mercosur.

fuerzas intergubernamentales y supranacionales. Así, mientras que las primeras buscan darle primacía a los métodos de solución de controversias basados en las negociaciones diplomáticas, las segundas prefieren el equilibrio e igualdad que otorga un sistema de solución de controversias específico.³¹⁹ Aun así, es necesario destacar que el Mercosur se ha apartado del inmovilismo y ha evolucionado, pudiéndose notar en su desarrollo un marcado paralelismo con el sistema de solución de diferencias de la OMC que iniciara su recorrido con el acuerdo GATT de 1.947. Esta progresión ha sido determinada por el TAS, PB, POP y PO, siendo indispensable destacar que el PB fue pionero como método de solución de controversias en América Latina, debido principalmente a la inexistencia de similares, e inclusive el citado órgano de solución de controversias de la OMC no había sido establecido y en el antiguo GATT, sus recomendaciones no eran obligatorias.³²⁰

Es asimismo necesario destacar que, tal y como se analizará, los sistemas de solución de controversias instalados por cada uno de los anteriores protocolos son de carácter provisional; y el definitivo debería haber sido aprobado antes de finalizar el período de convergencia del arancel externo común.³²¹ A continuación se señalaran las

³¹⁹ La realidad es, que los países más grandes y desarrollados, es decir, Argentina y Brasil, no pretenden la institución de un Tribunal propiamente dicho y de esta manera ceder soberanía, sino que se sienten más cómodos en un sistema de solución de controversias que cuente con negociaciones directas, donde pueden hacer prevalecer sus posiciones debido a su peso económico en el bloque. A fin de evitar el establecimiento de tal instancia jurídica, Brasil ha recurrido a múltiples razones, tal y como señala: BARRAL, W., “As inovações processuais do Protocolo de Olivos”, en Solução de Controvérsias no Mercosul, Brasília: Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul Brasil. Câmara dos Deputados, 2.003, pp. 233-246. El autor señala como razones expuestas por los sucesivos gobiernos brasileiros la inexistencia de litigios en el PB, el alto costo de mantenimiento de un tribunal permanente, y el éxito de las negociaciones intergubernamentales en los primeros litigios. En idéntico sentido, vide MARCELO PASSINI, M., A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul, Tesis doctoral inédita, Araraquara: Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2.007. En la página 173 el autor resume la posición brasileira: “em linhas gerais, a posição brasileira assume uma importância central na definição de algumas questões fundamentais para o aprofundamento institucional do bloco e que estão presentes nos principais estudos sobre o Mercosul. Entre alguns exemplos, podemos citar: a defesa constante do modelo essencialmente intergovernamental; a dificuldade em aceitar a criação de mecanismos institucionais comunitários – tais como estruturas de fomento e de financiamento da integração, que a literatura especializada considera essenciais para lidar com as diferenças regionais e de competitividade –; e também a constante tentativa de evitar a utilização do mecanismo de solução de controvérsias criado no âmbito do Mercosul, privilegiando a negociação prévia entre os governos.”

³²⁰ CHAGAS DE MOURA, L., “A consolidação da arbitragem no Mercosul: o sistema de solução de controvérsias após oito laudos arbitrais”, en Solução de Controvérsias do Mercosul, *op. cit.*, pp. 81-100.

³²¹ PO, artículo 53: “Antes de finalizar el proceso de convergencia del arancel externo común, los Estados Partes efectuarán una revisión del actual sistema de solución de controversias, a fin de adoptar el Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común a que se refiere el numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción.”

características principales de este proceso, para arribar finalmente a la actualidad del sistema de solución de controversias y analizarla detalladamente.³²²

3.6.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN

3.6.1.1. EL TRATADO DE ASUNCIÓN

El primer sistema de solución de controversias del Mercosur fue el dispuesto en el Anexo III del TAS. Se trataba de un método elemental y provisional fundado principalmente en los procedimientos diplomáticos clásicos y la negociación directa. Su carácter “provisional” era destacado en los apartados 2 y 3 del citado anexo, los que declaraban que dentro de los 120 días se elevaría una propuesta de sistema de solución de controversias que regiría durante el período de transición y antes del 31 de diciembre de 1.994 se adoptaría un sistema definitivo (artículos 2 y 3 del Anexo III del TAS).

De acuerdo con el artículo 1 del Anexo III, su ámbito de aplicación eran las controversias que pudieran surgir entre Estados, ya que los particulares no encontraban legitimación alguna. Estas podían fundarse en la aplicación del Tratado, debiendo ser solucionadas en primera instancia por medio de negociaciones directas. Ante el fracaso de estas últimas, la disputa sería puesta a consideración del GMC, quien prácticamente desarrollando un rol de mediador, formularía en un plazo de 60 días las recomendaciones que considerase oportunas. En el caso de que no llegase a ninguna solución, la controversia sería elevada al CMC a fin de que dispusiera las recomendaciones que estimare pertinentes.³²³ Atento a lo expresado, la disputa quedaba

³²² *Vide* para más detalles de lo que sigue, además de la doctrina citada específicamente, MARTÍNEZ PUÑAL, A., La Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Estudio de sus Mecanismos, *op. cit.*

³²³ SALLES ALMEIDA, J., Mecanismos de Solución de Controversias Comerciales de Latinoamérica: Avances y Desafíos hacia una Mayor Judicialización, Tesis doctoral inédita, Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2.009, pp. 24-25. La autora destaca que “las recomendaciones de estos órganos deberían ser tomadas por consenso y en la presencia de todos los países miembros, lo que comprometía la efectividad de este sistema ya que dejaba un margen para que el litigante ejerciera su poder de veto.” MARTÍNEZ PUÑAL, A., La Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Estudio de sus Mecanismos, *op.cit.*, pp. 74-75. No obstante lo expuesto por Salles Almeida, el citado difiere “en tal sentido, Pérez Otermín escribe que la decisión de recibir o no recibir el diferendo estará en manos del Grupo, y como en él, cada Estado tiene un poder de veto, el procedimiento puede verse entorpecido. A nuestro juicio, no cabe tal veto en el supuesto que nos ocupa. El Grupo Mercado Común tiene unas obligaciones en relación con la solución de controversias, no cabiendo la omisión al respecto. Estaríamos ante un incumplimiento de los términos del Tratado. Lo contrario hubiera equivalido a dar cobertura jurídica a una intención de parálisis en materia de controversias. (...) Claro que también un veto reiterado a distintos proyectos de decisiones en un órgano intergubernamental, mediante el cual se paralice la consecución de los objetivos de tal órgano, también

librada únicamente a la buena voluntad de las partes y al consenso que se obtuviera en la negociación del GMC y del CMC, toda vez que no existía ninguna instancia independiente de los Estados Parte capaz de establecer una decisión efectiva en correspondencia con el conflicto y con el poder de compulsión para que la misma se adoptara.³²⁴

Debido a su debilidad y provisionalidad, el Anexo III nunca fue aplicado.³²⁵ No obstante lo anterior, parte de la doctrina encomió la opción de designar este sistema provisional, ya que colaboró en la superación de impases, por la regla del consenso, que podrían haber puesto en peligro el proyecto integrativo.³²⁶

podría llevarnos a la presencia de una mala fe y de incumplimiento del principio de *pacta sunt servanda* por el Estado en cuestión.”

³²⁴ BAPTISTA, L., “Análise da funcionalidade do sistema de solução de disputas do Mercosul”, *op. cit.*, pp. 115-116 El autor entiende que: “Por coincidência, vamos encontrar o modelo, com grandes semelhanças, no Benelux, aonde esse mecanismo de solução de disputas vem funcionando desde 1942 quando foi celebrado o primeiro tratado dos que deram origem ao que hoje é uma perfeita união aduaneira, financeira, etc. Mas esta fórmula de solução de disputas impõe a integração dos poderes judiciários dos Estados Membros, para que se alcance eficácia na solução de disputas entre pessoas privadas, ou entre estas e os Estados, porque podem ocorrer conflitos de jurisdição. Por isto o Benelux criou uma corte que, usando a expressão da moda poderíamos chamar de virtual, - a Corte de Justiça do Benelux, - que é quem tem competência para resolver estes conflitos. ”

³²⁵ MARTÍNEZ PUÑAL, A., El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad, *op. cit.*, pp. 304-305. Para el citado autor el sistema propuesto por el TAS en su Anexo III era tan débil que sembraba dudas en cuanto a su operatividad, sobre todo debido a la naturaleza recomendatoria de las decisiones al respecto del GMC. En idéntico sentido ABAL OLIÚ, A., “Solución de controversias en el MERCOSUR. Aspectos procesales”, en El Mercosur después de Ouro Preto. Aspectos jurídicos. Montevideo: Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, 1.997, pp. 147-148. El juriconsulto aclara que “según se advierte el sistema (...) es absolutamente insuficiente para garantizar que los Derechos consagrados en el Tratado sean realmente respetados por los demás Estados, quedando ello reducido a la buena voluntad del Estado contra quien se dirige la pretensión o a la fuerza de la presión económica, diplomática y teóricamente incluso militar del Estado reclamante; en otras palabras, a la justicia por la mano.” ARBUET VIGNALI, H., “La solución de controversias en el Mercosur”, en RAMA MONTALDO, M (director), El Derecho Internacional en un mundo en transformación. Liber Amicorum en homenaje al Prof. Eduardo Jiménez de Aréchaga. Montevideo: Fundación Cultura Universitaria, 1.994. tomo 2, pp. 1.229-1.262. Para el autor, la provisionalidad del mismo respondió a una cuestión de tiempos y madurez del proceso, así, en la página 1241 refiere que “la aprobación de los textos obedeció a la existencia de urgencias políticas por concretar el acuerdo, las que existían junto a la convicción de que, para adoptar soluciones supranacionales o muy firmes en la obligatoriedad de someter a los Estados a la decisión jurídicamente vinculante de terceros imparciales, se requiere de otros ritmos y mayor maduración.”

³²⁶ DO AMARAL JÚNIOR, A., “Mercosul: características e perspectivas”, Revista de Informação Legislativa, 146, abril/junio de 2.000, pp. 291-307. El autor en la pág. 301 refleja que “Durante a fase de transição, o sistema de solução de controvérsias cumpriu duas funções primordiais: superar impasses em determinadas situações que, pela regra do consenso, pudessem representar obstáculo á continuidade do projeto integracionista e, de outro lado, apoiar a implementação do Tratado de Assunção, interpretando os seus termos. Impondo a sua aplicação quando os seus dispositivos forem violados e fixando o sentido e alcance das normas convencionais. Embora não referido expressamente, o sistema assumiu a função de determinar os fatos (*fact finding*, como acontece nos painéis do GATT), para permitir aos Estados Membros, buscarem, pelo diálogo, a melhor solução para os seus problemas. ” En idéntico sentido, ver

3.6.1.2. EL PROTOCOLO DE BRASILIA

El 17 de diciembre de 1.991³²⁷ se adoptó este instrumento, nuevamente de carácter transitorio,³²⁸ el cual presentó diversas innovaciones en lo referente a la solución de disputas. En principio amplió y clarificó el ámbito de aplicación del Protocolo, el cual pasaba a consistir en las controversias que surgieran entre los Estados Partes en relación a la *“interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, los acuerdos celebrados en el marco del mismo, las Decisiones del Consejo del Mercado Común y las Resoluciones del Grupo Mercado Común”* (artículo 1 del PB).

Una de las principales novedades que incorporaba la nueva normativa era el agregado de una fase contenciosa, consistente en el recurso a un arbitraje *“ad hoc”* si las negociaciones diplomáticas correspondientes a la fase precontenciosa no brindaran fruto alguno. Es decir, que una vez más se apostaba por una solución consensuada y satisfactoria para todas las partes, concertada en el ámbito intergubernamental, donde los Estados Miembros se sienten más cómodos. No obstante ello, y en el caso de no arribar a solución alguna, da un paso adelante, ya que se reservaba el derecho a recurrir a un tribunal arbitral *“ad hoc.”*

Asimismo, y a fin de completar el sistema, los Estados Parte reconocían *“como obligatoria, ipso facto y sin necesidad de acuerdo especial”* la jurisdicción del Tribunal Arbitral (artículo 8 del PB). Por otra parte, el tribunal arbitral, durante el transcurso del procedimiento, podría dictar medidas provisionales a pedido de parte, cuando existiera una presunción fundada de producción de daños graves e irreparables a alguna de ellas.

De esta manera, a grandes rasgos, el procedimiento quedaría bosquejado de la siguiente manera; ante la ineficacia de las negociaciones directas, la controversia podría ser sometida por cualquiera de las partes ante el GMC. Éste en su evaluación podría

BAPTISTA, L., O Mercosul Suas Instituições e Ordenamento Jurídico, São Paulo: LTR, 1.998, pp. 151-154.

³²⁷ Decisión 1/91, de 16 de diciembre, Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias. De acuerdo con el artículo 33 del mismo *“el presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción, entrará en vigor una vez que los cuatro Estados Parte hayan depositado los respectivos instrumentos de ratificación”*. El depósito del cuarto instrumento de ratificación se produjo el 24 de abril de 1.993.

³²⁸ PB, artículo 34: *“El presente Protocolo permanecerá vigente hasta que entre en vigor el Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común a que se refiere el numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción.”*

asesorarse por un grupo de expertos a fin de formular las pertinentes recomendaciones.³²⁹ Esta remisión es otra de las mejoras que aporta el presente protocolo adicional, posiblemente emulando como se señalara con anterioridad la evolución del sistema de la OMC, más precisamente el detallado en la Decisión del 5 de abril de 1.966 sobre el procedimiento previsto en el artículo XXIII. Sin solución en esta etapa, se pasaría al procedimiento arbitral, el cual debería concluir en un laudo inapelable, adoptado por mayoría y sin fundamentación de eventuales votos en disidencia en un plazo máximo de 90 días, con el objeto de asegurar la independencia de los miembros del TAHC.³³⁰ Solamente se brindaba la opción de un recurso de aclaratoria con meros fines interpretativos. La falta de cumplimiento del laudo en el plazo previsto autorizaba al demandante a adoptar medidas compensatorias temporales.

A pesar del progreso del método, no se arribó a una solución adecuada por diversas razones, de entre las cuales la más notable es que la constitución de un TAHC no es la forma óptima de obtener una jurisprudencia lineal, coherente y uniforme que aporte seguridad jurídica a las relaciones, principalmente porque sus miembros van rotando, de acuerdo a una lista previa. Por si eso fuera poco, de acuerdo con el artículo 21.1 del texto en estudio, el laudo solo sería obligatorio para los Estados de la controversia, con el consiguiente riesgo de que otros Estados Partes presentaran la misma diferencia y obtuvieran una solución diferente de otro tribunal arbitral. En el mismo orden de ideas, tampoco se designó mecanismo alguno de asegurar el cumplimiento de la decisión arbitral, sino que solo se autorizaba la toma de medidas resarcitorias indirectas con la

³²⁹ PB, artículo 4: “1. Si mediante las negociaciones directas no se alcanzare un acuerdo o si la controversia fuere solucionada solo parcialmente, cualquiera de los Estados Partes en la controversia podrá someterla a consideración del Grupo Mercado Común. 2. El Grupo Mercado Común evaluará la situación, dando oportunidad a las partes en la controversia para que expongan sus respectivas posiciones y requiriendo, cuando lo considere necesario, el asesoramiento de expertos seleccionados de la lista a que se hace referencia en el Artículo 30 del presente Protocolo. 3. Los gastos que demande ese asesoramiento serán sufragados en montos iguales por los Estados Partes en la controversia o en la proporción que determine el Grupo Mercado Común.” Por su parte el artículo 5 agregaba que “Al término de este procedimiento el Grupo Mercado Común formulará recomendaciones a los Estados Partes en la controversia tendiente a la solución del diferendo.”

³³⁰ PB, artículo 20 “1. El Tribunal Arbitral se expedirá por escrito en un plazo de sesenta (60) días, prorrogable por un plazo máximo de treinta (30) días, a partir de la designación de su Presidente. 2. El laudo del Tribunal Arbitral se adoptará por mayoría, será fundamentado y suscrito por el Presidente y los demás árbitros. Los miembros del Tribunal Arbitral no podrán fundamentar votos en disidencia y deberán mantener la confidencialidad de la votación.”. Por su parte, el art. 21 agregaba que “1. Los laudos del Tribunal Arbitral son inapelables, obligatorios para los Estados Partes en la controversia a partir de la recepción de la respectiva notificación y tendrán respecto de ello fuerza de cosa juzgada. 2. Los laudos deberán ser cumplidos en un plazo de quince (15) días, a menos que el Tribunal Arbitral fije otro plazo.”

consiguiente posibilidad de producir otros conflictos, sin ni siquiera asegurar el cese del primero.³³¹

Otra debilidad importante del PB es que no ha restringido la posibilidad del TT.AA.AH. de decidir una controversia bajo los principios de *ex aequo et bono*, si las partes así lo acuerdan. Sin lugar a dudas esta licencia podría jugar en contra del proceso de conformación de una jurisprudencia continuada y coherente también, toda vez que los Estados, una vez satisfechas sus demandas, podrían optar por una solución *ex aequo et bono* aún a costa del propio Derecho vigente del bloque.³³²

Finalmente, el capítulo V del PB ofrecía a los particulares la posibilidad de invocarlo con motivo de la sanción o aplicación, por alguno de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal en violación de la normativa común del bloque.³³³ Si bien es cierto que esta habilitación va en una dirección acorde al Derecho actual, no es menos cierto que se configuraba de manera demasiado limitada,³³⁴ pues un particular no podría llegar directamente al

³³¹ PB, artículo 23: “Si un Estado parte no cumpliere el laudo del Tribunal Arbitral en el plazo de treinta (30) días, los otros Estados Partes en la controversia podrán adoptar medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras equivalentes, tendientes a obtener su cumplimiento.”

³³² GROTE, R. y SILVERO SALGUEIRO, J., “La construcción del Mercado Común del Sur (Mercosur) a través de las relaciones jurídicas múltiples”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 5, agosto de 1.999, pp. 19-32. Los autores destacan en la página 26 que: “Ahora bien, la facultad de los Estados afectados por el conflicto de decidir mediante acuerdo de partes que la controversia se resuelva en base a la equidad, si bien tiene la finalidad de que se llegue a una justicia equitativa donde la solución considere las particularidades del caso, plantea el problema de si la obligación de los jueces de aplicar el Derecho del Mercosur y el Derecho internacional queda derogada. Es decir se plantea la pregunta acerca de que si los jueces podían desatender las disposiciones vigentes y juzgar en base a particularidades del caso y en consideración de los intereses lesionados de las partes. En este caso, se tendría nuevamente una situación en la que los Estados podrían encontrar una satisfacción a sus demandas, pero a costa del Derecho vigente, el cual al final de proceso no sería reparado. Desde el punto de vista de los autores de este artículo, la equidad no debería ser utilizada como un título jurídico para mantener las violaciones al orden jurídico internacional. Por el contrario, debería ser aplicada para optimizar las normas vigentes y, consecuentemente, realizar un trabajo interpretativo que permita una justicia más realista y particular, pero dentro del marco jurídico y con el debido respeto a las disposiciones normativas.”

³³³ PB, artículo 25: “El procedimiento establecido en el presente capítulo se aplicará a los reclamos efectuados por particulares (personas físicas o jurídicas) con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, de los Acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común o de las Resoluciones del Grupo Mercado Común.”

³³⁴ MARTÍNEZ PUÑAL, A., La Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Estudio de sus Mecanismos, *op. cit.*, pp. 137-170. Destaca que la legitimación activa que se concede a los particulares se revela como bastante frágil e inconsistente. ALONSO GARCÍA, R., Derecho comunitario y Derechos nacionales. Autonomía, integración e interacción, 1ª ed., Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1.999. El autor va un poco más allá en su concepción y expresa en la página 78 que: “el mencionado procedimiento tiene en realidad una naturaleza intergubernamental, en la medida en que son

procedimiento arbitral, sino que tendría que ser un Estado Parte el que lo impulse, toda vez que los reclamos deberían presentarlos ante la Sección Nacional del GMC del Estado Parte donde tuviera su residencia habitual o la sede de sus negocios. Como si esto no fuera poco, no sólo esta Sección Nacional decidiría sobre la procedencia o no, sino que también el artículo 27 imponía otra limitación, que su reclamo sólo podría cursarse si la cuestión no hubiese motivado oportunamente por otra vía la iniciación de un procedimiento de solución de controversias.³³⁵

3.6.1.3. EL PROTOCOLO DE OURO PRETO

El POP no vino a modificar sino a completar el sistema de solución de controversias vigente en aquella época, hecho que se desprende de los artículos 43 y 44, donde se reafirmaba la vigencia de su homólogo de Brasilia, ampliando su ámbito de aplicación a las directivas de la entonces recién creada CCM.³³⁶

Adicionalmente, en su artículo 21 le otorga a ésta, la Comisión de Comercio del Mercosur, un cometido dentro del sistema de solución de controversias, el cual era el conocimiento de las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio del Mercosur, originadas por los Estados Partes o en demandas de particulares (personas físicas o jurídicas), relacionadas con las situaciones previstas

los Estados miembros quienes deciden o no iniciarlo, gozando además de amplia discrecionalidad en el impulso de su tramitación y convirtiéndose en exclusivos protagonistas en la fase de ejecución del tribunal". MARCHESINI, G., "El arbitraje como método de solución de controversias en el Mercosur", Revista de Derecho del Mercosur, 3, junio de 2.000, pp.107-121. Con un extremo grado de acierto el autor se cuestiona que ocurriría con las omisiones de los Estados Parte, ya que el artículo 25 del PB solo habla de la "sanción o aplicación", arribando a la conclusión que quedan fuera de la legitimación activa otorgada por el PB los particulares.

³³⁵ PB, artículo 27: "A menos que el reclamo se refiera a una cuestión que haya motivado la iniciación de un procedimiento de Solución de Controversias bajo los Capítulos II, III o IV de este Protocolo, la Sección Nacional del Grupo Mercado Común que haya admitido el reclamo conforme al Artículo 26 del presente capítulo podrá, en consulta con el particular afectado: a) Entablar contactos directos con la Sección Nacional del Grupo Mercado Común del Estado Parte al que se atribuye la violación a fin de buscar, a través de consultas, una solución inmediata a la cuestión planteada; o b) Elevar el reclamo sin más trámite al Grupo Mercado Común."

³³⁶ POP, artículo 43: "Las controversias que surgieran entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, así como de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, serán sometidas a los procedimientos de solución establecidos en el Protocolo de Brasilia, del 17 de diciembre de 1991. Y el *Parágrafo Único (sic)* de este precepto dispone: "Quedan también incorporadas a los Arts. 19 y 25 del Protocolo de Brasilia las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur."

en los artículos I o 25 del Protocolo de Brasilia, cuando estuvieran dentro de su área de competencia. Asimismo, es imprescindible destacar que la misma pasaba a ser una vía alternativa, no excluyente, de lo normado en Brasilia en referencia a la solución de controversias (artículo 21, 1º párrafo del POP). De acuerdo con el anexo al POP, el procedimiento a grandes rasgos consistía en la presentación por parte del Estado reclamante de una divergencia ante la Presidencia *Pro Tempore* de la CCM. Consecuentemente, esta lo trataría en la siguiente reunión de la misma. De no llegarse a ningún acuerdo se remitiría a un Comité Técnico, el cual prepararía un dictamen y con el cual se intentaría en el seno de la Comisión arribar a un consenso. Si no había consenso, se giraba todo lo actuado al GMC con el mismo fin, y ante el eventual fracaso también de éste, o en el caso de que el Estado reclamado no cumpliera las medidas dispuestas, se podría continuar por la vía arbitral del Capítulo V del PB. En caso contrario, si cualquiera de los dos hubiera logrado consenso sobre la procedencia de la demanda, se dispondrían las medidas de corrección oportunas junto al plazo para adoptarlas (artículos 29.2 y 32 del PB).

Este texto legal muestra particularmente la búsqueda, por parte del bloque, de aplicar una correcta política comercial, por lo que, partiendo de esta premisa, el órgano del Mercosur que mejor conocería los problemas y las soluciones a los mismos debería ser la CCM.

3.6.1.4. EL PROTOCOLO DE OLIVOS

A principios del año 2.000, con el proceso de integración estancado y junto al surgimiento de una gran cantidad de conflictos, se decidió devolver protagonismo al Mercosur en general, y a su sistema de solución e diferendos en particular, motivo por el cual, se aprobó un conjunto de normas bajo el título general de “Relanzamiento del Mercosur”. Entre ellas, el CMC aprobó la Decisión 25/00, de 29 de junio de 2.000³³⁷, con el objeto de optimizar el sistema de solución de controversias del bloque, siendo necesario destacar que la citada recogió sugerencias hechas por el FCES en su Recomendación 3/99, lo cual contribuye en la comprensión de la importancia de tal foro

³³⁷ Decisión 25/00, de 29 de junio, Relanzamiento del Mercosur. Perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia.

en el bloque.³³⁸ El proyecto de Reforma al Régimen de Solución de Controversias dentro del Mercosur fue puesto a consideración del GMC en diciembre del 2.001, pero sólo luego de verse superada la crisis argentina, fue plasmado en el PO firmado el 18 de febrero de 2.002.

En concordancia con la necesidad de mejora de la gestión de los diferendos, según se desprende del preámbulo del protocolo en estudio, se reconoce “*que la evolución del proceso de integración en el ámbito del Mercosur requiere del perfeccionamiento del sistema de solución de controversias*” (párrafo 3 del preámbulo del PO) y de la “*necesidad de garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo*” (párrafo 4 del preámbulo del PO). Y por vía de consecuencia el PO sustituiría todo lo anterior a partir de su entrada en vigencia, que se produjo el 1 de enero de 2.004, derogando entonces el PB,³³⁹ salvo para las controversias iniciadas y pendientes de laudo arbitral; y excluyó implícitamente de la derogación a las normas nuevas agregadas por el POP antes mencionadas.³⁴⁰

En principio, una vez más, es necesario analizarlo desde la óptica de su provisionalidad,³⁴¹ y por ello, aunque sigue en la línea y preserva la mayoría de los aspectos del PB, ha incluido un interesante número de nuevos institutos adaptados al nivel de desarrollo del bloque.³⁴² Por razones metodológicas, se exponen los mismos a continuación en subepígrafes diferenciados.

³³⁸ BERTONI, L., “El sistema de solución de controversias ante la crisis del Mercosur”, *Jurisprudencia Argentina*, 6224, diciembre de 2.000, pp. 14-15.

³³⁹ PO, artículo 52.1: “El presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción, entrará en vigor el trigésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el cuarto instrumento de ratificación” (la entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2.004). Por su parte, el artículo 55.1 señala que: “El presente Protocolo deroga, a partir de su entrada en vigencia, el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, suscripto el 17 de diciembre de 1991 y deroga el Reglamento del Protocolo de Brasilia, Decisión CMC 17/98.”

³⁴⁰ Es así que el artículo 55.3 del PO dispone que “las referencias al Protocolo de Brasilia realizadas en el Protocolo de Ouro Preto y su Anexo, se entenderán remitidas al presente Protocolo en lo que corresponda.”

³⁴¹ PO, artículo 53: “Antes de finalizar el proceso de convergencia del arancel externo común, los Estados Partes efectuarán una revisión del actual sistema de solución de controversias, a fin de adoptar el Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común a que se refiere el numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción.”

³⁴² BOUZAS, R. y SOLTZ, H., *Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso del Mercosur*, documento de trabajo núm.1, agosto de 2.002, Hamburgo: Institut für Iberoamerica-Kunde, Hamburg, p. 46. Los autores, en la página 27 señalan que las innovaciones

3.7. RASGOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA ACTUAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

3.7.1. LIBERTAD DE FORO

Podría definírsela como la posibilidad de escoger el mecanismo de solución de disputas donde dirimir una controversia determinada. El establecimiento de la libertad de foro supone que las diferencias que se susciten podrán ser resueltas no sólo por el sistema de solución de controversias propio del Mercosur sino también por otros, cuando las partes de común acuerdo lo convengan. Es por ello que también, con un ánimo reprobatorio, suele denominarse *forum shopping*.

La libre elección del foro de resolución de disputas no es generalmente reconocida en los esquemas de integración. En el caso de la UE, la prohibición es expresa y surge del artículo 344 del TFUE;³⁴³ al igual que en el ámbito de la Comunidad Andina.³⁴⁴ En

introducidas por el Protocolo de Olivos a destacar son: la elección de foro para dirimir las controversias, el establecimiento de un mecanismo expeditivo para asuntos técnicos, el acortamiento del plazo para iniciar la fase arbitral, la creación de un tribunal permanente de revisión jurídica y la posibilidad de que el mismo omite opiniones consultivas. En igual sentido, BOUZAS, R., DE MOTTA VEIGA, P. y TORRENT, R., In-Depth Analysis of Mercosur Integration, its Prospective and the Effects thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment, Barcelona: UB Observatory of globalisation, 2.002.

³⁴³ TFUE, artículo 344: “Los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación del presente Tratado a un procedimiento de solución distinto de los previstos en este mismo Tratado”. Asimismo, esta situación fue ratificada por el Tribunal de Justicia de la UE en su sentencia de fecha 30/05/06, Asunto C-459/03, *Comisión / Irlanda*, donde resultó condenada esta última. En el fallo, el Tribunal determinó en su considerando 123 que “el Tribunal de Justicia ya ha recordado que un acuerdo internacional no puede menoscabar el orden de las competencias fijado por los Tratados y, por lo tanto, la autonomía del sistema jurídico comunitario cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 220 CE. Confirma esta competencia exclusiva del Tribunal de Justicia el artículo 292 CE, según el cual los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación del Tratado CE a un procedimiento de solución distinto de los previstos en él (véanse, en este sentido, los dictámenes 1/91, de 14 de diciembre de 1991, Rec. p. I 6079, apartado 35, y 1/00, de 18 de abril de 2002, Rec. p. I-3493, apartados 11 y 12”. Para finalizar agregó en los considerandos 151 y 152 que “en consecuencia, resulta patente que Irlanda sometió instrumentos de Derecho comunitario al tribunal arbitral para su interpretación y su aplicación en un procedimiento cuyo objetivo era que se declarara que el Reino Unido había infringido lo dispuesto en dichos instrumentos” y “pues bien, esto va en contra de la obligación impuesta a los Estados miembros, en virtud de los artículos 292 CE y 193 EURATOM, respectivamente, de respetar la naturaleza exclusiva de la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de las controversias relativas a la interpretación y a la aplicación de las disposiciones de Derecho comunitario, en particular, promoviendo los procedimientos previstos en los artículos 227 CE y 142 EA con el fin de que se declare que un Estado miembro ha infringido dichas disposiciones.”. Sobre el tema es indispensable consultar: CARREÑO GUALDE, V., “TJCE – Sentencia de 30.05.2006. Comisión /Irlanda, C-459/03, Mox – La Competencia Exclusiva del TJCE y la Parte XII de la Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 26, enero/abril de 2.007, pp. 185-202.

cambio, un claro exponente de los que sí admiten la elección del foro es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuyo artículo 2.005 lo reconoce expresamente, si bien con algunas limitaciones.³⁴⁵

El artículo 1, apartado 2, del PO determina que las diferencias que se susciten podrán ser resueltas no sólo por el sistema de solución de controversias autóctono, sino también por su homónimo de la OMC, o de otros esquemas preferenciales de comercio o el que las partes de común acuerdo convengan. Parte de la doctrina considera que no existe tal novedad en la incorporación de la opción, ya que la misma al no haber sido jamás prohibida, subyacía también en el PB; y que la verdadera notoriedad se le debería

³⁴⁴ Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la CAN, artículo 42: “los Países Miembros no someterán ninguna controversia que surja con motivo de la aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina a ningún tribunal, sistema de arbitraje o procedimiento distinto de los contemplados en el presente Tratado.”

³⁴⁵ TLCAN, artículo 2.005 del TLCAN: “1. Excepto lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4, las controversias que surjan con relación a lo dispuesto en el presente Tratado y en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en los convenios negociados de conformidad con el mismo, o en cualquier otro acuerdo sucesor (GATT), podrán resolverse en uno u otro foro, a elección de la Parte reclamante. 2. Antes que una de las Partes inicie un procedimiento de solución de controversias contra otra Parte ante el GATT, esgrimiendo fundamentos sustancialmente equivalentes a los que pudiera invocar conforme a este Tratado, notificará a la tercera Parte su intención de hacerlo. Si respecto al asunto la tercera Parte desea recurrir a los procedimientos de solución de controversias de este Tratado, lo comunicará a la Parte notificadora lo antes posible y esas Partes consultarán con el fin de convenir en un foro único. Si las Partes consultantes no llegan a un acuerdo, la controversia normalmente se solucionará según los lineamientos de este Tratado. (1) 3. En las controversias a que hace referencia el párrafo 1, cuando la Parte demandada alegue que su acción está sujeta al Artículo 104, "Relación con tratados en materia ambiental y de conservación", y solicite por escrito que el asunto se examine en los términos de este Tratado, la Parte reclamante podrá sólo recurrir en lo sucesivo y respecto de ese asunto, a los procedimientos de solución de controversias de este Tratado. 4. En las controversias a que hace referencia el párrafo 1, que surjan conforme a la Sección B del Capítulo VII, "Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias", o conforme al Capítulo IX, "Medidas relativas a normalización": (a) sobre una medida que una Parte adopte o mantenga para la protección de la vida y la salud humana, animal o vegetal, y del medio ambiente; y (b) que den lugar a cuestiones de hecho relacionadas con el medio ambiente, la salud, la seguridad o la conservación, incluyendo las cuestiones científicas directamente relacionadas, cuando la Parte demandada solicite por escrito que el asunto se examine conforme a este Tratado, la Parte reclamante sólo podrá recurrir en lo sucesivo, respecto de ese asunto, a los procedimientos de solución de controversias de este Tratado. 5. La Parte demandada entregará copia de la solicitud hecha conforme a los párrafos 3 y 4 a las otras Partes y a su propia sección del Secretariado. Cuando la Parte reclamante haya iniciado el procedimiento de solución de controversias respecto de cualquier asunto comprendido en los párrafos 3 ó 4, la Parte demandada entregará la correspondiente solicitud dentro de los 15 días siguientes. Al recibir esa solicitud, la Parte reclamante se abstendrá sin demora de intervenir en esos procedimientos y podrá iniciar el procedimiento de solución de controversias según el Artículo 2007. 6. Una vez que se haya iniciado un procedimiento de solución de controversias conforme al Artículo 2007 o bien uno conforme al GATT, el foro seleccionado será excluyente del otro, a menos que una Parte presente una solicitud de acuerdo con los párrafos 3 ó 4. 7. Para efectos de este artículo, se considerarán iniciados los procedimientos de solución de controversias conforme al GATT cuando una Parte solicite la integración de un panel, por ejemplo de acuerdo con el Artículo XXIII:2 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947, o la investigación por parte de un Comité, como se dispone en el Artículo 20.1 del Código de Valoración Aduanera.

reconocer al principio de preclusión que a partir del PO opera, clausurando definitivamente la posibilidad de acceder a un foro determinado cuando se iniciaron actuaciones en otro; toda vez que el PB no contenía ninguna prohibición expresa en sentido contrario.³⁴⁶ Sin embargo, el PB en su artículo 1 determinaba que las controversias “*serán sometidas a los procedimientos de solución de controversias establecidos en el presente protocolo*”; por lo que puede observarse que la norma es lo suficientemente clara y no parecería dejar lugar a otro tipo de interpretaciones basados en el principio de prohibición. Por lo tanto, el artículo citado ni permite ni prohíbe, sino que se limita a declarar cual será el método de solución de controversias, excluyendo de esta elección al resto. No obstante lo expuesto, tal y como surge del caso “Pollos”, no es la ponderación que realizó la República Federativa del Brasil, que ante el laudo adverso a sus intereses por parte del TT.AA.AH., sometió la cuestión ante el sistema de solución de diferencias de la OMC.³⁴⁷ Ahora bien, y de acuerdo a lo expuesto, esta duplicidad de

³⁴⁶ FEDER, B., El protocolo de olivos profundización institucional y régimen renovado de solución de controversias en el Mercosur. Liber Amicorum en homenaje al profesor Dr. Didier Operti Badán, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2.005, pp. 835-871. En idéntico sentido ALAGIA, R., “Resolución de Conflictos en el Mercosur (Los sistemas adoptados desde el Tratado de Asunción hasta Protocolo de Olivos)”, en Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Abogados del Mercosur, (I: 2004: La Plata), p. 40, disponible en www.dipublico.com.ar/?p=7331, [Fecha de consulta: 1 de enero de 2.016]. El autor manifiesta que “es bueno que, en forma clara e indubitable, la norma detalle las opciones que las partes puedan ejercer respecto del foro de actuación. Aunque tal “liberalidad” la tienen, lo prevea o no el PO, por el juego armónico de las normas implicadas y la aplicación de la reglars referentes a la ley posterior, la jurisdicción más específica, etc.” SILGUERO, R., “Los objetivos del Mercosur y la opción de foro”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 1, 2.013, pp. 229-257. El autor, en la página 233 señala que: “Entonces, la cláusula se justifica, al parecer, por la necesidad de neutralizar el escándalo jurídico que supondría una controversia presentada, de manera simultánea o sucesiva, en dos o más foros a los que tuvieran acceso los Estados Partes. Se trata de evitar la duplicidad de procedimientos y las resoluciones contradictorias, según se ha sostenido⁸. Si ello sucederla se vulnerarían principios jurídicos elementales, comenzando con el “*non bis in idem*”, el que indica que un asunto no puede ser juzgado dos veces por idénticas razones, afectándose, consecuentemente, otros principios conexos: “cosa juzgada”, seguridad jurídica y *litispendencia*.”

³⁴⁷ Laudo del Tribunal Arbitral sobre la controversia entre la República Federativa de Brasil (Parte Reclamante) y la República Argentina (Parte Reclamada), de fecha 21 de mayo de 2.001, sobre “Aplicación de Medidas Antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil, Resolución N° 574/2000 del Ministerio de Economía de la República Argentina”. Luego de una investigación por importación de pollos eviscerados en condiciones de dumping, provenientes del Brasil, la República Argentina, por medio de la Resolución Ex MEYOSP N° 574/2000 procedió a fijar por el término de tres años para los pollos provenientes del Brasil “un valor mínimo de exportación FOB de ... U\$S 0,92 por kilogramo para la firma productora-exportadora SADIA S/A, un valor mínimo de exportación FOB ...U\$S 0,98 por kilogramo para la empresa productora-exportadora AVIPAL S/A AVICULTURA E AGROPECUARIA, y para el resto de los productores-exportadores brasileños un valor mínimo de exportación FOB ... U\$S 0,98 por kilogramo, con exclusión de las empresas productoras-exportadoras brasileñas mencionadas en el artículo 4”. Atento a ello, el gobierno brasileño demandó a la Argentina, en los Tribunales del Mercosur por incumplimiento de la MERCOSUR/CMC/DEC.N°11/97, solicitando la revocación de la Resolución citada. Debido a que el Laudo Arbitral falló en contra de las pretensiones del Brasil, éste decidió someter la cuestión a la OMC, iniciando una controversia contra la República Argentina, la cual finalizó con el Informe del Grupo Especial que consideró que la demandada

interposición de procedimientos de controversias, ya no sería posible, pues ha elegido un foro y con ello se habría agotado la posibilidad de elección.

Doctrinariamente, las apreciaciones están divididas en cuanto a la conveniencia o no de la inclusión de la cláusula. Por su parte, quienes consideran que influirá de forma negativa en el proceso fundan sus críticas principalmente en el perjuicio que podría provocar a la consolidación de una línea jurisprudencial.³⁴⁸ Este detrimento no sólo sería

(Argentina) había actuado de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud de las disposiciones del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del GATT de 1.994.

³⁴⁸ MORALES DE PAULA, G. “A cláusula de eleição de foro do Protocolo de Olivos e seus efeitos contraproducentes para o Mercosul”, *Revista da Escola de Direito*, 6, enero – diciembre de 2.005, pp. 167-2.005. El autor expone detallada y explícitamente los ventajas que podría suponer adoptar el Sistema de Solución de Controversias de la OMC, siendo tales el prestigio del que goza, la celeridad de actuación que va de 6 meses a un año, el hecho de que las controversias de igual objeto suelen ser atendidas por los mismos miembros y que ofrece la posibilidad de actuar ante incumplimiento o infracción, o cuando no se configure ninguno de los anteriores Sin embargo, luego del análisis concluye que la libre elección de foro es perjudicial contra el Mercosur, toda vez que debilita el propio sistema de integración, ya que el objetivo de todo ente integrativo debe ser alcanzar una jurisprudencia coherente e interpretada correctamente. PEROTTI, A., “Que significó el Protocolo de Olivos”, *La Nación*, Buenos Aires, 26 de febrero de 2.002, p. 11, sección comercio exterior. El autor lo considera “un error impuesto por una práctica contraria al Tratado de Asunción.” DREYZIN DE KLOR, A., “El Reglamento del Protocolo de Olivos. Algunas anotaciones”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, año 2, 3, enero/ junio de 2.005, pp. 69-175. La autora se muestra favorable a la opción de foro en el estado actual de desarrollo del Mercosur, es decir, por un corto período, ya que el instituto es incompatible con un proceso de integración. CARVAHLO DE VASCONCELOS, R., “O Mercosul e as linhas gerais de seu Sistema de Solução de Controvérsias”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, año 4, 8, 2.016, pp. 114-135. Explica que la UE jamás ha aceptado la institución, ya que es incompatible con una organización de integración. GAJATE, R., “Mecanismos de Solución de Controversias en el Mercosur y el Alca”, *Informe Integrar Universidad de La Plata*, 30, 1-9, junio de 2.005. La autora refiere que: “El caso particular de la opción de foro parece inapropiado si se desea que la funcionalidad jurídico- institucional del proceso de integración sea acorde a un estadio integrativo superador de la unión aduanera en marcha hacia un mercado común.” En idéntica forma se expusieron los juristas en el II Encuentro de Supremos Tribunales del Mercosur, Brasilia, 28-30 de noviembre de 2.004: “La semilla de su propia destitución que obra en el mismo Protocolo de Olivos. La constante de seguir un esquema similar al de la OMC ha permitido adoptar una cláusula de la elección de foro, “el *forum shopping*”, que constituye un jaque al Tribunal más nuevo e inexperto, dando la opción a las partes para elegir cualquier otro fuera cuya funcionalidad –por cierto más conocida que la novedad del TPR- figure más atractiva o segura para los intereses de estas. Puede preferirse lo viejo y conocido que lo nuevo por conocer.” BARREIRA, E., “La crisis del régimen de solución de controversias del Mercosur”, *Revista Idea*, año XXX, 245, septiembre/octubre de 2.007, pp. 58-60. El autor resume los argumentos negativos de la siguiente forma: se contradice el mentado objetivo de unificación de la jurisprudencia del Mercosur, los jueces que resolverán las controversias serán al menos, en gran parte, ajenos al modo de pensar el Derecho en los países del Mercosur; y los paneles de la OMC autorizan la participación de terceros Estados con un interés sustancial, con lo cual en una contienda entre dos Estados del Mercosur podrían participar los más de 150 países integrantes de la OMC. BIACCHI GOMES, E., “Protocolo de Olivos: Alterações no sistema de soluções de controvérsia do Mercosul e perspectivas”, *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, 42, enero/marzo de 2.003, pp. 85-93, disponible en <http://ssrn.com/abstract=2702004>, [Fecha de consulta 19 de agosto de 2.017]. El citado estima que “o objeto é a solução dos conflitos surgidos no bloco econômico ou em outros “esquemas preferenciais” ou junto à própria OMC -- Organização Mundial do Comercio. Uma vez que os países elejam o sistema de solução de controvérsias não poderão fazer se valer de outros mecanismos. Aliás não foi oportuno, para o desenvolvimento da integração a inserção dessa possibilidade posto que as divergências advindas no bloco devem ser resolvidas pelo sistema nele estabelecido sem deixar transparecer as divergências para as demais economias extrabloco. (...) Entretanto pelo

consecuencia de laudos contradictorios, sino que también, el hecho de poder presentarse en otros foros podría dejar al propio vacío de asuntos por resolver y por ende debilitado. Asimismo, alegan que la posibilidad del demandante de elegir el órgano de solución podría instalar la reprobada práctica del “*forum shopping*.”³⁴⁹

Por su parte, las valoraciones favorables hacen énfasis en que la libertad de elección del foro otorga una mayor seguridad jurídica y, sobre todo, evita la duplicidad de procedimientos y la aparición de resoluciones opuestas sobre un mismo asunto.³⁵⁰

En este orden de ideas, el 1, apartado 2, segundo párrafo, del PO continúa afirmando que “*una vez iniciado un proceso de solución de controversias de acuerdo al párrafo*

determinado no Protocolo de Olivos surgida a controvérsia, quer decorrente de violação das normas do bloco econômico, ou da OMC poderão os Estados eleger a via procedimental a ser adotada.”

³⁴⁹ DREYZIN DE KLOR, A., “El Protocolo de Olivos”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, 2, 2.003, pp. 579-590. La autora, quien es contraria al establecimiento de la cláusula, con excepción de que sea por un corto lapso de tiempo estima que “En caso de que los miembros de un esquema de integración (vgcia. Mercosur) decidan llevar la disputa a la OMC en vez de resolverla de acuerdo al sistema de solución de controversias del esquema, el Grupo Especial y el Órgano de Apelación sólo se pronunciarán sobre la legalidad o no de una medida respecto de las disciplinas multilaterales (“acuerdos abarcados”) y no sobre la legalidad o no de la misma respecto a las disciplinas vigentes en el propio sistema de integración. Las desventajas de posibilitar la elección de foro enraízan en el debilitamiento que puede producir en el sistema de integración; además puede dar lugar al “*fórum shopping*” lo que se comprendería en un modelo de zona de libre comercio, pero parece difícil de admitir en un proceso por el que se intenta avanzar hacia un grado mayor de integración con órganos que generan normas de manera permanente.”

³⁵⁰ BOLDORINI, M.C., “Protocolo de Olivos, Innovaciones en el Sistema de Solución de Controversias del Mercosur”, en *Solução de Controvérsias no Mercosul*, Brasilia: Ministério das Relações Exteriores-Divisão no Mercosul, pp. 114-149. En la página 147 la autora señala que “el principio de cosa juzgada, al impedir que una controversia sea analizada y resuelta sucesivamente en dos foros distintos, salvaguarda la seguridad jurídica y evita tanto la duplicidad de procedimientos, como la existencia de resoluciones contradictorias sobre el mismo asunto.” BRITTI, M. S., *La opción de foro en el sistema de solución de controversias del Mercosur*, Buenos Aires: Eumed, 2.009, p. 55, disponible en www.eumed.net/libros/2009a/516/index.htm, [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2.017]. En la página 31, la investigadora señala que “es dable destacar que dicha seguridad, no se alcanza, ni se logra, ni se agota con la sola introducción de esta cláusula.” PAGANI, A., “Negociación y Legalidad en la Estructura Institucional del Mercosur. El sistema de solución de controversias comerciales”, *Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales- Fundación de -Cultura Universitaria de Montevideo*, 3, octubre de 2.004, pp. 6-39. La autora destaca en la página 37 que “el procedimiento bajo el Protocolo de Brasilia favorecía el denominado “*fórum shopping*” o “sistema a la carta.” Por el contrario, la cláusula de opción y exclusión de foro enmarcada en el PO favorecía los principios de seguridad jurídica, cosa juzgada y “*non bis in idem*.” ALAGIA, R., “Resolución de Conflictos en el Mercosur (*Los sistemas adoptados desde el Tratado de Asunción hasta Protocolo de Olivos*)”, *op. cit.*, BERTONI, L., “Algunas reflexiones sobre el Protocolo de Olivos”, *Revista Pistas, Instituto del Mundo de Trabajo*, 7, abril de 2.002, pp. 1-12. En la página 2 entiende que “es probable que este sistema otorgue mayor posibilidad de encontrar la solución a los conflictos, sin embargo no dejará de presentar inconvenientes al momento de implementarlo.” DÍAZ PEREIRA, R., “Protocolo de Olivos: algunas reflexiones sobre los institutos que deben ser objeto de reglamentación específica”, en *Solução de Controvérsias no Mercosul*, *op. cit.*, pp. 183-188. Escribe el antiguo Director de la Secretaría del Mercosur: “Con ello se evitará, no solamente la dilatación de los procesos sino también la amenaza de un escándalo jurídico que pudiera derivar de eventuales fallos contradictorios en diferentes sedes.”

anterior, ninguna de las partes podrá recurrir a los mecanismos establecidos en los otros foros respecto del mismo objeto.” El régimen jurídico de los límites a la libre elección del foro ha sido completado por la Decisión 37/03, de 15 de diciembre, Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur.³⁵¹

La lectura de estos textos no es sencilla. Parece claro que una controversia iniciada en el ámbito de la OMC no podría volver a plantearse en el Mercosur, pues así lo han dispuesto los Estados mercosureños con el precepto mencionado del PO. Pero el hecho contrario no está tan claro, ya que el 23 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias de la OMC³⁵² no prevé su

³⁵¹ El artículo 1 de la Decisión 37/03 dispone que: “1. Si un Estado Parte decidiera someter una controversia a un sistema de solución de controversias distinto al establecido en el Protocolo de Olivos, deberá informar al otro Estado Parte el foro elegido. Si en el plazo de quince (15) días, contados a partir de dicha notificación, las partes no acordaran someter la controversia a otro foro, la parte demandante podrá ejercer su opción, comunicando esa decisión a la parte demandada y al Grupo Mercado Común. 2. La opción de foro debe plantearse antes del inicio del procedimiento previsto en los artículos 4 y 41 del Protocolo de Olivos. 3. Se entiende que un Estado Parte optó por el sistema de solución de controversias del Protocolo de Olivos al solicitar el inicio de los procedimientos previstos en sus artículos 4 y 41. 4. A los efectos de este artículo, se considerará iniciado un procedimiento bajo el sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio, cuando la parte demandante solicite la conformación de un Grupo Especial en los términos del artículo 6 del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por el que se rige la Solución de Diferencias. 5. El Consejo del Mercado Común reglamentará oportunamente la aplicación del presente artículo con relación a los sistemas de solución de controversias de otros esquemas preferenciales de comercio.”

³⁵² Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias de la OMC, artículo 23: “Fortalecimiento del Sistema Multilateral: 1. Cuando traten de reparar el incumplimiento de obligaciones u otro tipo de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de los acuerdos abarcados, o un impedimento al logro de cualquiera de los objetivos de los acuerdos abarcados, los Miembros recurrirán a las normas y procedimientos del presente Entendimiento, que deberán acatar. 2. En tales casos, los Miembros: a) no formularán una determinación de que se ha producido una infracción, se han anulado o menoscabado ventajas o se ha comprometido el cumplimiento de uno de los objetivos de los acuerdos abarcados, excepto mediante el recurso a la solución de diferencias de conformidad con las normas y procedimientos del presente Entendimiento, y formularán tal determinación de forma coherente con las constataciones que figuren en el informe del grupo especial o del Órgano de Apelación, adoptado por el OSD, o en el laudo arbitral dictado con arreglo al presente Entendimiento.” BLANCO, J.C., “Expositores”, en Jornada Académica sobre el Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el Mercosur, Montevideo, 10 de junio de 2.002), pp. 54-55. En este sentido el autor se cuestiona “con respecto a la OMC, y a la eventual superposición u opción de foros, el PO adopta en el artículo 1.2 una solución ingeniosa que permite a la parte demandante elegir el foro cuando la controversia pueda ser sometida a más de un sistema de solución de controversias, en particular el de la OMC y el del MERCOSUR. Aunque se trata de una solución práctica pueden presentarse casos dudosos, más allá de la buena o mala fe de los Estados Parte en una controversia. Por ejemplo, cabe preguntarse, simplemente como hipótesis, si un Estado usando la opción de foro presenta su reclamación en el sistema del MERCOSUR y su pretensión es rechazada y luego, haciendo caso omiso a la regla del PO que no lo permite, acude de todos modos al sistema de la OMC. ¿La OMC desecharía la reclamación porque fue ya sustanciada en el MERCOSUR? ¿La cosa juzgada en el MERCOSUR sería oponible en la OMC? Probablemente no, ya que las normas del MERCOSUR no son obligatorias para la OMC y tanto esta organización, su sistema de solución de controversias y las relaciones entre sus miembros se rigen por la normativa propia. Lo cual implicaría, en los hechos, que la opción de foros sería definitiva en caso

supeditación a otros foros para el arreglo de controversias, ni por lo tanto que se excluya su foro porque se elija previamente otro, debiendo entenderse que siempre que se alegue la violación de un determinado acuerdo de la OMC ante su sistema de solución de diferencias, éste tendrá competencia para conocer el asunto, sin perjuicio de que en otro foro, incluso en el del Mercosur, se esté resolviendo la misma cuestión entre los mismos países mercosureños.³⁵³ Claro que ello constituiría una vulneración del PO por el Estado mercosureño que llevase la controversia ante la OMC. Tampoco queda claro qué sucedería en caso de elegir el sistema de solución de diferencias previsto por otros esquemas preferenciales de comercio si su regulación es análoga a la de la OMC. En cambio, si las partes de común acuerdo eligen otro foro distinto de los anteriores para solucionar su diferendo, en virtud del artículo 1 del POP deberían quedar imposibilitados para acudir al Mercosur o bien a otro foro, constituyendo cualquier estipulación en contrario una infracción del Derecho originario del Mercosur.

3.7.2. EL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN

Originalmente, como se expuso, la idea era la de constituir un Tribunal con carácter permanente, en sustitución de los tribunales arbitrales *ad hoc*. Sin embargo, el desarrollo de las negociaciones entre los Estados Parte determinó que finalmente se optara por un sistema mixto constituido por los antiguos TT.AA.AH, a los que se sumaría el TPR con diversas competencias.³⁵⁴ El TPR, con sede en la ciudad paraguaya

de que el elegido fuera la OMC pero podría ser eventualmente sorteada en el caso de que lo fuera el MERCOSUR acudiendo después la parte perdedora a la OMC.”

³⁵³ Como ejemplos se pueden citar el Asunto Chile-Pez Espada, donde la UE el 19/04/2.000 presentó un reclamo ante el Mecanismo de Solución de Controversias de la OMC, mientras que paralelamente Chile había interpuesto el reclamo ante la CONVEMAR. México - Refrescos (*soft-drinks*) que se enraizaba con una controversia planteada anteriormente ante el NAFTA entre México y los Estados Unidos; o en el caso Brasil - Neumáticos recauchutados, donde Uruguay ya reclamó a Brasil por este tema en el MERCOSUR y luego la UE reclamó a Brasil ante el sistema de la OMC.

³⁵⁴ PUCEIRO RIPOLL, R., *¿TPR! Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, Estudio núm. 8/10, Montevideo: CURI, pp. 11-12. Para el autor, se trata de un producto híbrido, resultante de una posición minimalista que buscaba solamente crear una segunda instancia jurisdiccional, de una primera instancia ante los tribunales arbitrales *ad hoc*, y otra maximalista, que propiciaba la creación de un Tribunal Permanente para dirimir las diferencias que se suscitasen en el bloque.

de Asunción,³⁵⁵ adquirió funciones que también se erigieron como novedades del sistema de solución de controversias.

El atributo de permanencia otorgado en la denominación del TPR no es totalmente preciso, ya que si bien goza de algunos rasgos de estabilidad, el real sentido de tal afirmación es la “disponibilidad permanente” de los árbitros para ejercer sus funciones, no que estén en funcionamiento sin interrupción.³⁵⁶ Sin embargo, debido al nuevo sistema de confección de las listas de árbitros, se le ha otorgado una cierta perdurabilidad, esencial para aproximarse hacia una interpretación uniforme del Derecho mercosureño. No obstante esto, a fin de producir una jurisprudencia e interpretación coherentes del Derecho propio, lo óptimo habría sido el establecimiento de árbitros auténticamente permanentes y capaces con ello de persistir en una línea de pensamiento y apreciación semejante, extremo apuntado la doctrina infructuosamente.³⁵⁷

De acuerdo con el artículo 18 del PO, cada Estado Parte designa un árbitro y su suplente por un período de 2 años renovables en no más de dos ocasiones consecutivas, de lo que resulta que un árbitro podría permanecer en funciones por 6 años ininterrumpidamente.³⁵⁸ Por su parte, el quinto árbitro es elegido por unanimidad, por

³⁵⁵ Mediante la Decisión 01/05, de 19 de julio, fue aprobado el Acuerdo de Sede entre la República del Paraguay y el Mercosur para el funcionamiento del TPR. Su primera sede se ubicó en la Villa Rosalba de la ciudad de Asunción del Paraguay (2.004-2.015). En la actualidad se ubica en la Villa Aucinera, sita en Avenida Mariscal López, 1141.

³⁵⁶ PO, artículo 19: “Los integrantes del Tribunal Permanente de Revisión, una vez que acepten su designación, deberán estar disponibles de modo permanente para actuar cuando se los convoque.” FEDER, Berta, El Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias del Mercosur: Algunos aspectos particulares (técnicos jurídicos, orgánico institucionales, procesales). *op. cit.* pp. 17. La autora entiende, sin embargo, que “el régimen asegura la continuidad y la permanencia buscadas, destacándose un mecanismo que prevé la continuidad de su integración; pese a que el funcionamiento no será ininterrumpido sino que, una vez aceptadas su designación, los integrantes del tribunal deberán estar disponibles de modo permanente para actuar cuando sean convocados.”

³⁵⁷ Numerosos autores se volcaron en este sentido. En este contexto se pueden citar, SANT’ANNA ROSA, R., “Mercosul: em busca de uma identidade humanitária”, en BORBA CASELLA, P. (coord.), Mercosul: integração regional e globalização, Río de Janeiro: Renovar, 2.000, pp. 981-1.018. CAPOLUPO DE DURAÑONA Y VEDIA, A.M., “La institucionalización del Mercosur. Tribunal Supranacional y solución de conflictos”, en PIMENTEL, L. (org.), Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade, Vol. II, 1ª ed., Curitiba: Jurua, 1.998.

³⁵⁸ PO, artículo 18: “1. El Tribunal Permanente de Revisión estará integrado por cinco (5) árbitros. 2. Cada Estado Parte del Mercosur designará un (1) árbitro y su suplente por un período de dos (2) años, renovable por no más de dos períodos consecutivos. 3. El quinto árbitro, que será designado por un período de tres (3) años no renovable salvo acuerdo en contrario de los Estados Partes, será elegido por unanimidad de los Estados Partes, de la lista a que hace referencia este numeral.”

un período de 3 años, no renovable, salvo acuerdo en contrario de los Estados Parte, lo que conduce a suponer que podría ejercer por más tiempo. Por medio de la Decisión 26/04, de 8 de julio, se designaron los primeros árbitros del TPR y el acto de constitución del mismo se llevó a cabo el 13 de junio de 2.004. Es interesante resaltar que Venezuela, aunque es miembro del Mercosur desde 2012, no ha elegido sus árbitros titular y suplente para el TPR; por el contrario si los ha designado para los TT.AA.A.H.³⁵⁹

Para el desarrollo de sus funciones cuenta con el apoyo de una secretaría propia, denominada Secretaría del Tribunal (ST). Este Tribunal tiene dos planos posibles de actuación dentro de una controversia, una entendiéndola en instancia única y directa y otra como instancia de revisión, semejando éste último al mecanismo instaurado en la OMC.³⁶⁰

3.7.2.1. ACTUACIÓN EN ÚNICA INSTANCIA

El PO otorga la posibilidad a los Estados Parte en una controversia de que, una vez finalizadas las negociaciones previas, puedan acordar someterse directa y en única instancia ante el TPR, en cuyo caso éste tendrá las mismas competencias que un Tribunal *Ad Hoc*. En este supuesto los laudos del TPR serán obligatorios para los Estados partes en la controversia a partir de la recepción de la respectiva notificación, no estarán sujetos a recurso de revisión y tendrán con relación a las partes fuerza de cosa juzgada (artículo 23). Si bien no es posible determinar las motivaciones que conducirían a los Estados Parte a recurrir en este vía *per saltum*, es de suponer que el ahorro en costes económicos y tiempo, más la seguridad jurídica que brindan unos árbitros con un viso de permanencia, o al menos superior al del sistema aplicado

³⁵⁹ Por Decisión 05/16, de 14 de diciembre y Decisión 01/17, de 5 de enero, se designaron a los Miembros del TPR para el periodo del 18 de diciembre del 2.016 al 17 de diciembre de 2.018; siendo los árbitros titulares: Guillermo Michelson Irusta (Argentina); Nadia de Araújo (Brasil); Javier Parquet Villagra (Paraguay); y Washington Baliero (Uruguay). Por su parte, los suplentes son: Adriana Dreyzin de Klor (Argentina); Marcilio Toscano Franca Filho (Brasil); Gilda Arréllaga Velilla (Paraguay); y Jorge Fernández Reyes (Uruguay). El quinto árbitro es Jorge Luiz Fontoura Nogueira (acorde lo dispuesto en la Decisión 01/18, de 17 de junio). La Decisión 5/17, de 15 de junio renovó hasta el 17 de junio de 2.019 el mandato del árbitro titular Washington Baliero (Uruguay) y de su suplente, Jorge Fernández Reyes (Uruguay). Cabe comentar que Argentina y Uruguay nunca han tenido quinto árbitro.

³⁶⁰ BOLDORINI, M.C., “Protocolo de Olivos. Innovaciones en el Sistema de Solución de Controversias del Mercosur”, *op. cit.*, pp. 151. Señala que la iniciativa fue extensamente evaluada, ya que algunos países sostuvieron que el sistema arbitral se caracteriza por el carácter definitivo e inapelable de sus laudos.

anteriormente.³⁶¹ De producirse con frecuencia la elección de esta única instancia, los tradicionales Tribunales Arbitrales *Ad Hoc* deberían caer en desuso, con el consecuente aumento de la certeza jurídica y la solidez orgánico-institucional que aportaría el TPR.³⁶²

Por otra parte, del análisis del citado artículo 23 del PO no resulta explícitamente que los particulares puedan hacer uso de esta opción. Al contrario, la interpretación literal del mismo debe conducir a una respuesta negativa. Sin embargo, un examen sistemático del modelo de solución de controversias induce a la reflexión de que es posible, toda vez que los particulares, titulares indiscutidos de una legitimación activa ante su SN, no son los que ulteriormente portarán el proceso ante el TPR, sino la misma SN siempre que lo estime oportuno.³⁶³

³⁶¹ Es importante destacar que el artículo 39.2 del RPO ha venido a contribuir a afianzar la seguridad jurídica ya que ha dispuesto que “2. El mencionado Tribunal actuará con la totalidad de sus miembros cuando funcione en única instancia.”

³⁶² CSAR DE ZALDUENDO, S., “El Protocolo de Olivos y la interpretación uniforme de la normativa del Mercosur”, en *Solução de Controvérsias no Mercosul*, *op. cit.*, pp. 209-222. En la página 215 aclara que “se consideró que esta era una alternativa más a disposición de los Estados litigantes en una controversia y, a la vez, un tránsito hacia un futuro esquema de tribunal único.”

³⁶³ PUCEIRO RIPOLL, R., “El Protocolo de Olivos y el régimen de solución de controversias”, *Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración – Universidad Católica de Uruguay*, año VII, 36-40, diciembre / enero de 2.002, pp. 10-21. Escribe el autor en la página 16: “cabe preguntarse si el acceso a este Tribunal es aplicable sólo a las controversias entre Estados o también al caso de los reclamos de los particulares. Se entiende que el acceso directo no se aplica a estos últimos en base a varios argumentos (...) El artículo 23.1 admite exclusivamente esta posibilidad “*culminado el procedimiento establecido en los arts. 4 y 5*” que se refieren concretamente a controversias entre Estados. Por lo demás, los reclamos de los particulares son tramitados por los Estados, no concediéndoseles a los particulares legitimación procesal alguna, y en el Capítulo de ‘Reclamos de los particulares’ en ningún momento se le confiere tal posibilidad a los Estados. Estimamos que tales argumentos pueden ser controvertidos y entenderse que en dicha hipótesis el acceso directo no está previsto pero tampoco prohibido y en tal situación ¿qué impediría que, en una controversia promovida en el marco del Capítulo de reclamos de los particulares, en el momento oportuno, los Estados involucrados se pongan de acuerdo en concurrir directamente al Tribunal Permanente?”. En sentido opuesto ver MARTÍNEZ PUÑAL, A., *El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*, *op. cit.* El mismo opina que “partiendo de la base de que una mayor claridad en el tema siempre sería bien recibida, entendemos, con todo, que no debemos quedarnos cautivos de una interpretación marcadamente literal si no que ésta debe encuadrarse en una visión más sistemática. El desenlace de los Reclamos de Particulares (Capítulo XI) puede conducir -vía Estados- “directamente al procedimiento arbitral, en las condiciones establecidas en el Capítulo VI del presente Protocolo” (art. 44, 1, i) o a que “el Estado Parte reclamante dé inicio a los procedimientos previstos en los Capítulos IV a VI del presente Protocolo”. En este último supuesto habría que *transitar* por los arts. 4 y 5, con lo cual la objeción del art. 23 estaría salvada. Por lo que respecta al penúltimo supuesto, aunque la referencia es únicamente al Capítulo VI (Procedimiento Arbitral ad Hoc), el art. 9, en este capítulo, dice que “cuando la controversia no hubiera podido solucionarse conforme a los procedimientos regulados en los Capítulos IV y V, cualquiera de los Estados Partes en la controversia podrá (...) recurrir al procedimiento arbitral que se establece en el presente Capítulo”, con lo cual habrá que pasar por las negociaciones de los arts. 4 y 5, quedando superada también la objeción que pudiera presentar el citado art. 23.”

3.7.2.2. ACTUACIÓN COMO INSTANCIA SUPERIOR EN VÍA DE RECURSO

En su función de órgano de alzada, el TPR resuelve el recurso de revisión que puede ser interpuesto ante los laudos de los TT.AA.AH. Esta novedad introducida por el PO ha sido denominada incorrectamente, toda vez que se trata realmente de un recurso de casación, debido a que solo se examinan los aspectos jurídicos de la controversia. El recurso en estudio tiene dos límites muy precisos en cuanto a su aplicabilidad, que son las cuestiones de derecho tratadas en la controversia y las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo; y que no es aplicable respecto a los laudos resueltos en base a los principios *ex aequo et bono* (artículo 17).

En cuanto a su tramitación, la misma es sencilla, pues se interpone dentro de los 15 días de la notificación del laudo a revisar, mientras que la parte recurrida (artículos 17 y 21) tiene otro tanto para contestarlo y, finalmente, el TPR dispone de 30 días prorrogables para articular su decisión, pudiendo prorrogarla por otros 15 días más (artículo 21). En su pronunciamiento, el TPR puede confirmar, modificar o revocar el laudo recurrido de forma definitiva y con prevalencia sobre éste último (artículo 22).

Los citados laudos son adoptados por mayoría, fundados y suscriptos por el Presidente y por el resto de los árbitros. Consecuentemente con el PB, no se podrán fundar los votos en disidencia y se debe mantener la confidencialidad de las deliberaciones y votación (artículo 25). Desde la adopción del PB se ha optado por la reserva en las discusiones de los árbitros y la falta de constancia del voto en disidencia, sin embargo, si lo que se ha intentado privilegiar es la independencia de los mismos, el itinerario elegido es el equivocado, a costa del perjuicio que se pueda generar a la fundación de una jurisprudencia seria del Mercosur, la cual, sin lugar a dudas, se enriquecería con el voto en discrepancia.³⁶⁴

³⁶⁴ En este sentido resulta ilustrativo GROS ESPIELL, H., "Comentaristas", en Jornada Académica sobre el Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el Mercosur, Asociación Latinoamericana de Integración, Facultad de Derecho, Universidad de la República, 10 de junio de 2.002, Montevideo, 2.003, ver especialmente, p. 65: "Soy y he sido siempre partidario de las opiniones discordes. Yo creo que las opiniones discordes no disminuyen ni el valor de las sentencias ni de los laudos, sino que, al contrario, aumentan el valor de las sentencias y de los laudos. La jurisprudencia tanto interna como internacional, muchas veces ha marchado al impulso de los votos discordes o disidentes que son el anuncio de mejores soluciones para el futuro."

3.7.2.3. LAS OPINIONES CONSULTIVAS

Este mecanismo es una innovación introducida en el Mercosur por el PO. No obstante ello, se trata de un instituto tradicional en otras organizaciones tales como las Naciones Unidas y la UE. En este sentido, tanto la Carta de las Naciones Unidas como el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia habilitan la emisión, previo requerimiento de los 5 órganos principales y los 16 organismos de las Naciones Unidas, de opiniones consultivas, pero no son obligatorios.³⁶⁵ A diferencia de los señalados, las cuestiones prejudiciales del Tribunal de Justicia de la UE tienen efecto vinculante, toda vez que aquél se configura como la máxima instancia judicial de la Unión, con una clara finalidad de garantizar e interpretar el Derecho comunitario.³⁶⁶

De acuerdo a la experiencia aportada por la UE, se debería admitir que la posibilidad de plantear opiniones consultivas ante el TPR conlleva a un enriquecimiento del diálogo institucional y a la clarificación y facilitación de la aplicación de todo el sistema de fuentes, impidiendo una atribución errónea del mismo y consagrando su ejecución armónica y coherente.³⁶⁷ En contrapartida, al momento de decidir introducirse estas en

³⁶⁵ Carta de las Naciones Unidas, artículo 96: “1. La Asamblea General o el Consejo de Seguridad podrán solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica. 2. Los otros órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados que en cualquier momento sean autorizados para ello por la Asamblea General, podrán igualmente solicitar de la Corte opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades.” Por su parte, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, artículo 65: “1. La Corte podrá emitir opiniones consultivas respecto de cualquier cuestión jurídica, a solicitud de cualquier organismo autorizado para ello por la Carta de las Naciones Unidas, o de acuerdo con las disposiciones de la misma. 2. Las cuestiones sobre las cuales se solicite opinión consultiva serán expuestas a la Corte mediante solicitud escrita, en que se formule en términos precisos la cuestión respecto de la cual se haga la consulta. Con dicha solicitud se acompañarán todos los documentos que puedan arrojar luz sobre la cuestión.”

³⁶⁶ TFUE, artículo 265 (antiguo artículo 234 TCE): “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: a. sobre la interpretación de los Tratados; b. sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión; Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo. Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal. Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad.” Para profundizar sobre el tema, *vide* CIENFUEGOS MATEO, M., Las sentencias prejudiciales de Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los Estados Miembros. Barcelona: Bosch, 1.998. p. 705.

³⁶⁷ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., “Opiniones consultivas, medidas provisionales y medidas excepcionales y de urgencia”, en Solução de Controvérsias no Mercosul, *op. cit.*, pp. 51-70. El Senador Nacional de Paraguay, en la página 70 estima que: “La importante innovación del Protocolo de Olivos es que con las opiniones consultivas establece un apresto orientado a *prevenir* y evitar controversias

el PO, debido a las dudas iniciales que se plantearon, y a la falta de acuerdo en los términos y contornos del mecanismo, por parte de algunos Estados, se efectuó en un estado “programático”, dejando su aplicación supeditada a una futura reglamentación del CMC (artículo 3). El mecanismo de opiniones consultivas sería adoptado por la Decisión 37/03, de 15 de diciembre, la cual desafortunadamente excluyó expresamente su efecto vinculante en su artículo 11, hecho que ha sido notoriamente criticado por la doctrina.³⁶⁸ Asimismo, el procedimiento de solicitud de opiniones consultivas al TPR, por parte de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Parte, ha sido establecido por la Decisión 02/07, de 18 de enero.³⁶⁹ De acuerdo con los artículos 2 y 3 del RPO las instituciones y órganos legitimados para solicitarlas serán los Estados parte conjuntamente, los órganos con capacidad decisoria del Mercosur (CMC, GMC y CCM) y los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Parte con jurisdicción

mediante la elucidación *ex ante* del ámbito interpretativo de una norma comunitaria, de las facultades de sus órganos, de la aplicabilidad de cierta disposición de un órgano comunitario, etc.”

³⁶⁸ En este sentido ver FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E. “Opiniones consultivas, medidas provisionales y medidas excepcionales y de urgencia”, *op. cit.*, pp. 51-70. El citado expuso que la decisión más aceptable hubiese sido que solo tuvieran valor autoritativo, sin fuerza vinculante u obligatoria, salvo en ciertos casos tasados por la ley. RUÍZ DÍAZ LABRANO, R., “Las opiniones consultivas ante el Tribunal Permanente del Mercosur a través de los Tribunales Superiores de los Estados Partes”, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2.006, tomo II, Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2.006, pp. 629-652. En la página 637, destaca que, a pesar de no tener efecto vinculante en esta etapa de la integración, su sola posibilidad de formulación constituye un gran paso hacia la consolidación del orden jurídico. Por su parte, PEROTTI considera que las mismas son vinculantes, fundando su postura en la contradicción existente entre la Decisión 37/03 y el artículo 38 del POP, Derecho originario y por lo tanto superior a la misma, el cual dispone el compromiso de los Estados Parte de adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento en sus territorios de las normas emanadas de los órganos del Mercosur. Sin embargo, tal y como aclara CIENFUEGOS MATEO en las págs. 462-463: “A nuestro parecer, la tesis expuesta es intelectualmente ingeniosa, si bien juega como desiderata, a favor de un cambio futuro del régimen jurídico de las opiniones consultivas que consagre su obligatoriedad, pero hoy por hoy no existe contradicción formal entre el PO y su Reglamento —la Decisión CMC N° 37/03— por el hecho de que ésta prevea que no son vinculantes. Lo que sí hay es una incompatibilidad material entre la eficacia no obligatoria de la opinión consultiva y el objeto y fin básicos perseguidos con ella, que es salvaguardar «la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento» del Derecho mercosureño, según disponen diversos considerandos de sus normas reguladoras y, por ello, abogamos por dotar de fuerza obligatoria a las opiniones consultivas en una eventual reforma de este procedimiento para sortear el riesgo de resquebrajar la aplicación uniforme del ordenamiento mercosureño, pues unos jueces podrían seguir la interpretación de una opinión consultiva para fallar los litigios nacionales, y otros no acatarla, al no ser vinculante, con lo que se podrían consolidar jurisprudencias nacionales contradictorias. Ver CIENFUEGOS MATEO, M., “Opiniones consultivas en el Mercosur y cuestiones prejudiciales en la Unión Europea: estudio comparativo”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 42, 2.012, pp. 433-476.

³⁶⁹ Decisión 02/07, de 18 de enero, Reglamento del procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes del Mercosur. Asimismo, el procedimiento debe ser completado con lo dispuesto por la Decisión 30/05, de 8 de diciembre, de Reglas del procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión.

nacional.³⁷⁰ Nótese que no se contempla al Parlasur, pero el artículo 13 de su Protocolo Constitutivo (Decisión CMC 23/05) establece expresamente que podrá solicitar opiniones consultivas al TPR.³⁷¹

El objeto de la opinión consultiva, acorde al artículo 4 de la Decisión 37/03, solo puede referirse a la interpretación del TAS, POP, los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del TAS, las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CMC, es decir, los actos vinculantes del Mercosur, restando fuera los no vinculantes; como así también cualquier juicio de validez de la norma cuestionada.³⁷²

Asimismo, variarán los límites de la consulta en relación con quién la solicite, en el caso de todos los Estados parte y de los órganos con capacidad decisoria del Mercosur, podrán solicitarlas sobre cualquier cuestión jurídica que involucre Derecho originario o derivado. A tal fin los Estados deberán presentar un proyecto de solicitud al resto de las partes a fin de consensuar el objeto y contenido,³⁷³ lo cual ha sido criticado por parte de la doctrina.³⁷⁴ En este sentido es patente que, si hay voluntad de solicitar una opinión

³⁷⁰ En este sentido, los Estados Miembros procedieron a designar los órganos legitimados para el acceso al TPR, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina (Acordada 13/089, el Supremo Tribunal Federal de la República Federativa de Brasil (Enmienda Regimental 48/2012), la Corte Suprema de Justicia de Paraguay (Acordada 549) y la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay (Circular 86/2007). La República Bolivariana de Venezuela aún no ha designado el tribunal legitimado.

³⁷¹ La doctrina también defiende esta posibilidad; véase CIENFUEGOS MATEO, M., "Opiniones consultivas en el Mercosur y cuestiones prejudiciales en la Unión Europea: estudio comparativo". *op. cit.*

³⁷² A pesar de que la citada Acordada 549, en sus artículos 1, 3 y 6; y la Circular 86/2.007, en sus arts. 1, 4 y 7 proclamen lo contrario, toda vez que la Decisión 37/03 solo se refiere a la interpretación jurídica; y en modo alguno a una cuestión de validez de la norma.

³⁷³ RPO, artículo 3, apartados 1 y 2: "Tramitación de la solicitud de los Estados Partes del MERCOSUR y de los órganos del MERCOSUR 1. Todos los Estados Partes del MERCOSUR actuando conjuntamente, el CMC, el GMC o CCM podrán solicitar opiniones consultivas sobre cualquier cuestión jurídica comprendida en el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM. 2. El Estado o los Estados Partes que deseen pedir una Opinión Consultiva, presentarán un proyecto de solicitud a los demás Estados a efectos de consensuar su objeto y contenido. Logrado el consenso, la Presidencia Pro Tempore preparará el texto de la solicitud, y lo presentará al TPR a través de su Secretaría (en adelante ST) prevista en el artículo 35 de este Reglamento..." En caso de que los órganos del MERCOSUR mencionados en este artículo decidan solicitar opiniones consultivas, la solicitud deberá constar en el acta de la Reunión en la cual se decida pedirla. Esa solicitud será presentada por la Presidencia Pro Tempore al TPR a través de la ST."

³⁷⁴ RUÍZ DÍAZ LABRANO, R. "Las opiniones consultivas ante el Tribunal Permanente del Mercosur a través de los Tribunales Superiores de los Estados Partes", *op. cit.*, p. 638. "No parece razonable que los Estados partes deban actuar en conjunto para requerir opiniones consultivas; habría sido más lógico que fuera posible a uno o más Estados, cuando lo estimaren necesario, requerir consultas al TPR sin supeditar a este efecto la formulación por consenso."

consultiva, se debe a que hay interpretaciones encontradas de una norma o situación determinada; y de ser así, ¿qué interés podría tener el Estado beneficiado por la interpretación imperante o la situación actual de someterlo a una consulta? Una vez más, a pesar de lo apropiado del mecanismo, han predominado las visiones intergubernamentales que todo lo buscan reducir al absoluto consenso y, por tanto, se libró su instrumentación al CMC. Por su parte, y en relación con el artículo 4 del RPO, los TTSSJJ, con jurisdicción nacional, deberán solicitar opiniones consultivas siempre que estén vinculadas a causas que se encuentren bajo trámite ante el Poder Judicial del Estado parte (artículo 4 del RPO).

El RPO ha establecido unos impedimentos en orden a la admisión de opiniones consultivas, los que se configuran en falta de legitimación, error en el procedimiento y que se halle en curso una reclamación que verse sobre idéntica cuestión (artículo 12); todos ellos perfectamente sensatos. El requerimiento de opinión consultiva finalizará de tres formas, con la emisión de las opiniones consultivas, con la comunicación de que las mismas no serán presentadas por causa fundada, como podría ser la carencia de elementos necesarios para el pronunciamiento o por el inicio de un procedimiento de solución de controversias que verse sobre la misma cuestión (artículo 10 del RPO). El plazo para la expedición de las mismas, que originariamente era de 45 días, a partir de la solicitud de recepción se la misma, fue prolongado a 65 días por la Decisión 15/10, de 2 de agosto.³⁷⁵

El TPR solo ha emitido tres opiniones consultivas,³⁷⁶ dos de ellas solicitadas por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay y la tercera por la Corte

³⁷⁵ Decisión 15/10, de 2 de agosto, Plazos para Emisión de Opiniones Consultivas. Artículo 1: "Sustitúyase el artículo 7 del Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR aprobado por Decisión CMC N° 37/03, que quedará redactado de la siguiente manera: Artículo 7º. Plazo para emitir opiniones consultivas. 1. El TPR se expedirá por escrito dentro del plazo de sesenta y cinco (65) días corridos contados a partir de la recepción de la solicitud de la Opinión Consultiva."

³⁷⁶ 1) Opinión Consultiva Núm. 01/2.007, de 3 de abril, "Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratorios Northia Sociedad Anónima, Comercial, Industrial, Financiera, Inmobiliaria y Agropecuaria s/ Indemnización de Daños y Perjuicios y Lucro Cesante", solicitud cursada por la Corte Suprema de Justicia del Paraguay con relación a los autos del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la jurisdicción de Asunción; 2) Opinión Consultiva Núm. 01/2.008, de 24 de abril: "Sucesión Carlos Schnek y otros c/Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos", solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 1º turno IUE 2-32247/07; y 3) Opinión Consultiva Núm. 01/2.009, de 15 de junio: "Frigorífico Centenario S.A. c/ Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos. IUE: 2-43923/2007. Exhorto", solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2º Turno.

Suprema de Justicia de Paraguay,³⁷⁷ no habiendo requerido ninguna los Estados Parte ni los órganos del Mercosur. En las mismas el TPR ha actuado con un criterio amplio, lo cual le ha permitido inclusive apreciar la compatibilidad de las normas de los Estados Parte con las del Mercosur. En este sentido, el tópico principal de las argumentaciones fueron la supremacía de las normas del Derecho del Mercosur sobre los ordenamientos internos, de manera tal que el procedimiento está siendo utilizado como instrumento para sancionar de modo indirecto, o por medio de las jurisdicciones nacionales, las infracciones de sus Estados Parte, dado que el recurso directo de incumplimiento no existe en el Mercosur; y también para otorgar de manera indirecta acceso a los particulares ante la jurisdicción mercosureña.³⁷⁸

3.7.2.4. ACTUACIONES PARA ADOPTAR MEDIDAS EXCEPCIONALES Y DE URGENCIA

Con una discutible técnica jurídica, debido a su ubicación dentro del capítulo destinado al procedimiento de revisión, el artículo 24 del PO introdujo también de manera programática la posibilidad de que el CMC establezca procedimientos especiales para casos de extrema urgencia.³⁷⁹ La finalidad de las mismas, al igual que las medidas provisionales del artículo 15 del PO, consiste en mantener la igualdad de las partes en la controversia; y de esta manera evitar que el futuro laudo se torne irrealizable o

³⁷⁷ Los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados miembros han solicitado una opinión consultiva al TPR en otras ocasiones, pero han retirado su petición antes de que este emitiera la opinión, como en el asunto Sancor en 2.009.

³⁷⁸ CIENFUEGOS MATEO, M., "Opiniones consultivas en el Mercosur y cuestiones prejudiciales en la Unión Europea: estudio comparativo", *op. cit.*, pp. 443-444.

³⁷⁹ ACCIOLY, E., *Sistema de Solução de Controvérsias em Blocos Econômicos*, 1ª ed., Coimbra: Almedina, 2.004, p. 298. Considera que hay además un claro conflicto con el artículo 15 del PO, así en la página 50 reflexiona: "Porém, este artigo parece não se coadunar com o disposto no art. 15 do PO, que autoriza a adoção de medidas provisórias requeridas pelas partes, quando existam presunções fundamentadas de que a manutenção da situação poderá ocasionar danos graves e irreparáveis para uma das partes no litígio. Pela redação do art. 24 surge a dúvida de quando as partes irão acionar o Tribunal Arbitral para requerer as medidas provisórias e quando irão reclama-las ao CMC, e em que etapa da controvérsia se aplicariam tais procedimentos especiais." BOLDORINI, M.C., "Innovaciones en el Sistema de Solución de Controversias del Mercosur", *op. cit.*, p. 145. La autora comenta que el mecanismo se adoptó a instancias de Paraguay, tras una exhaustiva discusión sobre si el mismo introduciría un elemento de inseguridad jurídica, ya que el reclamante puede estimar que siempre hay urgencia, motivo por el cual se dejó al CMC el establecimiento definitivo de las reglas de este.

ilusorio.³⁸⁰ Indubitablemente, con la admisión de esta facultad se fortalece el sistema de solución de controversias y las garantías de celeridad procesal, intermediación y seguridad jurídica.

Estas medidas excepcionales y de urgencias fueron desarrolladas por la Decisión CMC 23/04, de 7 de julio, procedimiento para atender casos excepcionales de urgencia, y se fundamentan en impedir daños irreparables a los Estados Parte. De acuerdo con el artículo 2, la circunstancia de apremio deberá originarse en acciones o medidas adoptadas por un Estado Parte en violación o incumplimiento de la normativa del bloque vigente, cuyo mantenimiento pueda producir un daño grave o irreparable, no siendo objeto aquéllas que ya son cuestionadas en una controversia, toda vez que a estas últimas se encuentra destinado el citado artículo 15 del PO. A fin de justificar la urgencia deberá tratarse de bienes perecederos, estacionales, o que por su naturaleza pierdan su valor en un período de tiempo breve si fueran retenidos injustificadamente en territorio del país reclamado; o de aquellos bienes que estuvieran destinados a atender demandas originadas por una crisis en el Estado importador.

En este sentido, el objeto acotado de este procedimiento fue confirmado por el TPR con ocasión del único procedimiento especial de urgencia instado, motivado en la suspensión de la República del Paraguay, adoptada por la Cumbre de Jefes de Gobierno de finales de junio de 2.012, en virtud del Protocolo de Ushuaia y fundamentada en el cese del Presidente Fernando Lugo, así como también del ingreso de Venezuela al bloque durante la citada suspensión, las autoridades paraguayas decidieron concurrir al TPR.³⁸¹ El mismo fundamentó la petición en el artículo 2 b) de la Decisión 23/04, alegando expresamente que la situación se origina en acciones o medidas adoptadas por un Estado miembro en violación o incumplimiento de la normativa vigente del

³⁸⁰ PO, artículo 15: " Medidas provisionales 1. El Tribunal Arbitral Ad Hoc podrá a solicitud de la parte interesada y en la medida en que existan presunciones fundadas de que el mantenimiento de la situación pueda ocasionar daños graves e irreparables a una de las partes en la controversia, dictar las medidas provisionales que considere apropiadas para prevenir tales daños. 2. El Tribunal podrá, en cualquier momento, dejar sin efecto dichas medidas. 3. En el caso en que el Laudo fuera objeto de recurso de revisión, las medidas provisionales que no hubiesen quedado sin efecto antes de dictarse el mismo, se mantendrán hasta su tratamiento en la primera reunión del Tribunal Permanente de Revisión, que deberá resolver sobre su continuidad o cese."

³⁸¹ Cumbre del Mercosur del 29 de junio de 2.012. Para adoptar esta decisión se consideró que el juicio político seguido al Presidente Lugo por el Parlamento paraguayo entre el 21-22 junio 2012 y que culminara con su destitución y reemplazo por el Vicepresidente en ejercicio Federico Franco, había configurado la "ruptura del orden democrático" prevista en el Protocolo de Ushuaia como determinante de la sanción.

Mercosur. Sin embargo, el resto de socios del Mercosur se opusieron, exponiendo que el TPR era incompetente en razón de la materia, por cuanto el mismo sólo cuenta con competencia en materia económico-comercial y el asunto en consideración era de naturaleza política; y porque no se habían cumplido todos los requisitos exigidos por la Decisión 23/04, especialmente los del artículo 2 a), que exige que el objeto del litigio sea la situación de bienes perecederos o estacionales, o bienes que puedan perder sus propiedades o bienes que estén destinados a atender situaciones de crisis.

El TPR interpretó que, si bien el artículo 2 de la citada Decisión no aclara que las exigencias son acumulativas, al interpretarlo a la luz del artículo 6 se infiere que los mismos deben estar totalmente presentes y no sucedía en el supuesto de autos, puesto que no trataba de bienes de la naturaleza antes descrita, de manera que no concurrían los requisitos para que se pronunciase en materia de medidas excepcionales de urgencia.³⁸²

Desde el aspecto temporal, y en concordancia con la premura de las medidas, los términos de las acciones son reducidos, toda vez que el Estado reclamado cuenta con 3 días hábiles para presentar las alegaciones (artículo 5)³⁸³ que estime convenientes; y el TPR con otros 6 días corridos (artículo 6), a partir del vencimiento del plazo anterior, para expedirse. El TPR ha de cuidar especialmente que la medida de urgencia dispuesta guarde proporcionalidad con el daño demostrado. Contra éste último cabe un recurso, dentro de los 15 días posteriores a la emisión, para que el TPR reconsidere la medida. Mientras duren los trámites de la reconsideración solicitada las medidas de urgencia dispuestas por el TPR deberán ser cumplidas (artículo 9).

³⁸² Laudo Núm. 01/2.012 del TPR, de 21 de julio, en el procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno. En el mismo reflexionó que: “48. Obsérvese que, al enunciar los requisitos para conformar la posibilidad de recurso al TPR, en la modalidad de procedimiento excepcional de urgencia, la Decisión 23/04 no aclaró si esos requisitos son independientes o acumulativos. Esa omisión obliga a la lectura del resto del texto de la referida Decisión. A partir de ello, se observan dos menciones que ayudan en esa interpretación: a) el art. 6. de la Decisión 23/04 menciona "todos los requisitos establecidos" 3; b) el art. 52 indica que el incumplimiento de algunos requisitos no impide que el demandante inicie un nuevo procedimiento. 49. En consecuencia, se concluye que los requisitos indicados deben estar presentes, de forma acumulativa, para que el TPR pueda entender en un caso excepcional de urgencia. En este sentido, al observarse el texto de la Decisión 23/04, se evidencia que la presente controversia no trata de "bienes perecederos, estacionales, retenidos injustificadamente en el territorio del país demandado", ni de "bienes destinados a atender demandas originadas en situaciones de crisis en el Estado Parte importador". Ese requisito es insalvable en la configuración de la competencia originaria del TPR, en materia de medidas excepcionales de urgencia.”

³⁸³ Decisión 23/04, artículo 5, que agrega que “esas alegaciones serán enviadas por escrito al TPR, a través de la ST, con copia a la SM. La presentación de las alegaciones fuera del plazo establecido en este artículo no impedirá que el TPR las considere durante sus deliberaciones.”

La recepción de un procedimiento especial, más ágil que el normal, puede ser de gran utilidad, sobre todo cuando haya en juego bienes perecederos, por lo cual su inclusión es un indiscutido beneficio para el bloque.

3.7.3. LA INTERVENCIÓN OPTATIVA DEL GRUPO MERCADO COMÚN

La intervención obligatoria del GMC que ordenaba el artículo 4 del PB es dejada de lado por el PO, pasando a ser meramente optativa, cuando los Estados litigantes de común acuerdo lo solicite, según dispone su artículo 6.³⁸⁴ La razón de la supresión anterior se funda en la propuesta de la delegación de Brasil, la cual previó que a raíz de la introducción del recurso ante el TPR, el procedimiento de controversias se tornaría demasiado extenso.³⁸⁵

3.7.4. LOS PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Esquemáticamente, es posible dividir las controversias que pudieran suscitarse de acuerdo a la naturaleza de partes involucradas y a las instancias a ejercer, de la siguiente manera: entre dos Estados Parte con instancia de revisión; entre dos Estados Parte con única instancia y aquella originada por un reclamo de particulares.

³⁸⁴ PO, artículo 6: “Procedimiento optativo ante el GMC. 1. Si mediante las negociaciones directas no se alcanzare un acuerdo o si la controversia fuere solucionada solo parcialmente, cualquiera de los Estados Partes en la controversia podrá someterla a consideración del Grupo Mercado Común. 2. El Grupo Mercado Común evaluará la situación, dando oportunidad a las partes en la controversia para que expongan sus respectivas posiciones y requiriendo, cuando lo considere necesario, el asesoramiento de expertos seleccionados de la lista a que se hace referencia en el Artículo 30 del presente Protocolo. 3. Los gastos que demande ese asesoramiento serán sufragados en montos iguales por los Estados Partes en la controversia o en la proporción que determine el Grupo Mercado Común.”

³⁸⁵ BOLDORINI, M.C., “Innovaciones en el Sistema de Solución de Controversias del Mercosur”, *op. cit.* p. 147. En igual sentido ver DREYZIN DE KLOR, A., “El Protocolo de Olivos”, *op.cit.*, pp. 5-6. La autora agrega que: “la delegación argentina avanzó sobre la conveniencia de estudiar la creación de una instancia jurídica que definiera con carácter general y vinculante la interpretación de la normativa Mercosur y también fue su preocupación conformar un mecanismo de revisión de los laudos. Brasil, en tanto, consideró que la intervención del GMC prevista en el PB debía ser optativa; proponiendo asimismo que se estudie introducir algunos procedimientos simplificados para conflictos originados en temas puntuales, como son régimen de origen y dumping, e instó la idea de que el CMC sea el órgano encargado de aclarar el contenido y alcance de los laudos arbitrales.”

3.7.4.1. CONTROVERSIAS ENTRE DOS ESTADOS PARTE CON INSTANCIA DE REVISIÓN

Antes de recurrir al procedimiento arbitral, los Estados en disidencia deben recurrir a los clásicos métodos diplomáticos de negociaciones directas por el lapso de 15 días, a fin de comprobar si mediante las mismas pueden subsanar la controversia (artículo 5 del PO).³⁸⁶ En este punto resulta importante hacer una pequeña parada y meditar que ocurriría si uno de los Estados involucrados en la controversia no participara voluntariamente de las negociaciones previas o si las mismas no se llevaran a cabo. La respuesta al cuestionamiento la brinda el laudo del TPR, en el Laudo 1/2012 analizado, el cual determinó que las negociaciones previas son obligadas en el sistema de solución de controversias del Mercosur; y en el caso de que uno de los Estados parte de la controversia las rechazara, solo acreditando este hecho, se podría seguir adelante con el procedimiento.³⁸⁷

Si no logran acuerdo alguno, o solo lo alcanzaran parcialmente, cualquiera de los Estados parte podrá iniciar directamente el procedimiento arbitral (el de los tribunales arbitrales *ad hoc* y, si lo acuerdan expresamente, ante el TPR) o bien, si actúan de común acuerdo, solicitar la intervención del GMC (artículo 6 del PO), el cual atenderá a los Estados Parte, y si fuere necesario recurrirá al asesoramiento de expertos; debiendo finalmente expedirse, dentro de los 30 días, mediante recomendaciones (artículo 7). Ante la imposibilidad de solucionar el conflicto, cualquiera de los Estados litigantes cursará comunicación a la SM de que iniciará un procedimiento de solución de

³⁸⁶ PO, artículo 5, que añade que “2. Los Estados partes en una controversia informarán al Grupo Mercado Común, a través de la Secretaría Administrativa del Mercosur, sobre las gestiones que se realicen durante las negociaciones y los resultados de las mismas.”

³⁸⁷ Laudo Núm. 01/2.012 del TPR, de 21 de julio, en el procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno. En el mismo reflexionó que: “59. Otro análisis debe ser realizado con relación a las negociaciones directas, como fase necesaria en el proceso de solución de controversias en el MERCOSUR. El PO determina que los Estados Partes en una controversia procurarán resolverla, antes de todo, mediante negociaciones directas (art. 4 del PO). Alega Paraguay que se trata de una exigencia de cumplimiento imposible, toda vez que ha sido suspendido del MERCOSUR sin tener Derecho de defensa. 60. De nuevo, a pesar de la situación alegada por Paraguay, existe un dispositivo procesal que determina la forma de solicitar negociaciones directas con las partes adversas en una controversia en el MERCOSUR. 61. Si hubiera Paraguay solicitado negociaciones, de haber sido rechazadas, tendríamos una situación distinta. Pero no hay demostración, en autos, de que Paraguay haya buscado efectivizar las negociaciones directas exigidas por la norma.”

controversias (artículo 9),³⁸⁸ contándose con 15 días para la designación de los árbitros, que viene regulada con detalle por el artículo 10 del PO.³⁸⁹

Conformado el tribunal arbitral ad hoc y analizada la cuestión, contará con 60 días para emitir un laudo, siendo los mismos prorrogables por otros 30 más (artículo 16). Si hubiera alguna disconformidad con la decisión, cualquiera de las partes, dentro de los 15 días de la notificación de la misma (artículo 17), podría presentar un recurso de revisión ante el TPR., el cual lo resolverá definitivamente, dentro de los 30 días prorrogables en 15 más (artículo 21). Como fue indicado antes, el recurso estará limitado a las cuestiones de Derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. Por otro lado, los laudos de los Tribunales Ad Hoc dictados en base a los principios *ex aequo et bono* no serán susceptibles del recurso de revisión.

³⁸⁸ PO, artículo 9, que añade que “2. La Secretaría Administrativa del Mercosur notificará de inmediato la comunicación al otro u otros Estados involucrados en la controversia y al Grupo Mercado Común. 3. La Secretaría Administrativa del Mercosur tendrá a su cargo las gestiones administrativas que le sean requeridas para el desarrollo de los procedimientos.”

³⁸⁹ PO, artículo 10: “Composición del Tribunal Arbitral Ad Hoc 1. El procedimiento arbitral se sustanciará ante un Tribunal Ad Hoc compuesto de tres (3) árbitros. 2. Los árbitros serán designados de la siguiente manera: i) Cada Estado parte en la controversia designará un (1) árbitro titular de la lista prevista en el Artículo 11.1, en el plazo de quince (15) días, contado a partir de la fecha en que la Secretaría Administrativa del Mercosur haya comunicado a los Estados partes en la controversia la decisión de uno de ellos de recurrir al arbitraje. Simultáneamente designará, de la misma lista, un (1) árbitro suplente para reemplazar al titular en caso de incapacidad o excusa de éste en cualquier etapa del procedimiento arbitral. ii) Si uno de los Estados partes en la controversia no hubiera nombrado sus árbitros en el plazo indicado en el numeral 2 i), ellos serán designados por sorteo, por la Secretaría Administrativa del Mercosur dentro del término de dos (2) días, contado a partir del vencimiento de aquel plazo, entre los árbitros de ese Estado de la lista prevista en el Artículo 11.1. 3. El árbitro Presidente será designado de la siguiente manera: i) Los Estados partes en la controversia designarán de común acuerdo al tercer árbitro, que presidirá el Tribunal Arbitral Ad Hoc, de la lista prevista en el Artículo 11.2 iii), en el plazo de quince (15) días, contado a partir de la fecha en que la Secretaría Administrativa del Mercosur haya comunicado a los Estados partes en la controversia la decisión de uno de ellos de recurrir al arbitraje. Simultáneamente designarán, de la misma lista, un árbitro suplente para reemplazar al titular en caso de incapacidad o excusa de éste en cualquier etapa del procedimiento arbitral. El Presidente y su suplente no podrán ser nacionales de los Estados partes en la controversia. ii) Si no hubiere acuerdo entre los Estados partes en la controversia para elegir el tercer árbitro, dentro del plazo indicado, la Secretaría Administrativa del Mercosur, a pedido de cualquiera de ellos, procederá a designarlo por sorteo de la lista del Artículo 11.2 iii), excluyendo del mismo a los nacionales de los Estados partes en la controversia. iii) Los designados para actuar como terceros árbitros deberán responder en un plazo máximo de tres (3) días, contado a partir de la notificación de su designación, sobre su aceptación para actuar en una controversia. 4. La Secretaría Administrativa del Mercosur notificará a los árbitros su designación.”

3.7.4.2. CONTROVERSIA ENTRE DOS ESTADOS PARTE EN ÚNICA INSTANCIA

Al igual que en lo examinado en el subepígrafe anterior, los Estados Parte en la controversia deberán entablar negociaciones directas por 15 días, estando facultados *a posteriori* para solicitar la actuación optativa del GMC por otros 30 días más. Si los Estados Litigantes acordaran utilizar la competencia *per saltum* del TPR para introducir la controversia directamente ante él, deberá decidirse la cuestión en un plazo de 60 días prorrogables por otros 30 días más (artículo 30 del PO).³⁹⁰ En este supuesto, los laudos del TPR serán obligatorios para los Estados parte en la controversia a partir de la recepción de la respectiva notificación, no están sujetos a recurso de revisión y tienen fuerza de cosa juzgada para las partes, de manera que sólo podrían acudir en aclaratoria ante el mismo, al igual que se analizara en el índice destinado a las innovaciones presentadas por el PO. En definitiva, se asimilan los laudos del TPR a los de los tribunales arbitrales *ad hoc*.

3.7.4.3. CONTROVERSIA ORIGINADA EN UN RECLAMO DE PARTICULARES

Los particulares no están legitimados activamente para la tramitación del reclamo directamente ante los tribunales arbitrales sino que requieren el patrocinio de las secciones nacionales del GMC. Se trata de una gran decepción que ha dejado el PO, puesto que se esperaba un progreso mayor de los derechos de los individuos frente a los Estados del Mercosur, en la línea del PB, que había introducido esta misma posibilidad frente a la ausencia que presentaba el TAS.³⁹¹ Sin embargo, no solo este patrocinio

³⁹⁰ Es importante que exista el acuerdo expreso de ambos litigantes, en caso contrario, debería desestimarse el procedimiento, tal y como se declaró en el examinado Laudo del TPR Núm. 1/2012: “el consentimiento de las partes configura condición fundamental para el ejercicio de la legitimidad jurisdiccional del TPR, al contrario del proceso ordinario, en cuyo caso este consentimiento ya se dio al momento de firmar la incorporación del PO. Se puede comprender el argumento de Paraguay de que el acceso a la jurisdicción directa es la vía necesaria para suspender un acto arbitrario, sobre el cual ni siquiera fue instado a manifestarse. Pero, sin el consentimiento expreso, no puede el TPR anteponerse al texto del PO, a pesar de los daños que la demora en el proceso decisorio ordinario pueda causar a Paraguay o a la estabilidad jurídico-institucional en la región.”

³⁹¹ REY CARO, E., La Solución de Controversias en los Procesos de Integración en América. El Mercosur, 1ª ed., Córdoba: Lerner, 1.998, p. 81. PUCEIRO RIPOLL, R., “El Protocolo de Olivos: Sus Reformas Esenciales y su Significado en el Régimen de Solución de Controversias del Mercosur”, en Solução de Controvérsias no Mercosul. *op. cit.* pp. 189-208. Para el autor, el principal problema de

merma el derecho de los particulares, sino que se agrava aún más la situación de éstos ya que, al igual que ocurría en el sistema del PB, deben cargar con los gastos de la actuación del grupo de expertos que pueden ser convocados por el GMC para la evaluación del reclamo (artículo 43 del PO), lo cual atenta directamente contra su derecho de defensa.³⁹² Atento a lo expuesto, los particulares solo gozan de un derecho de puesta en funcionamiento del mecanismo de solución de conflictos,³⁹³ ya que el impulso del trámite corresponderá a las secciones nacionales del GMC, debiendo dirigirse a la correspondiente a su residencia habitual o sede de sus negocios (artículo 40).³⁹⁴

conceder a los particulares la posibilidad de presentar directamente reclamos es que se puede dar una irresponsable avalancha de peticiones que perjudiquen al régimen de solución de controversias. BARREIRA, E., “La crisis del régimen de solución de controversias del Mercosur”, *op. cit.* pp. 58-59, destaca que una de las carencias prioritarias que deben ser subsanadas del PO es permitir a los particulares afectados por medidas de defensa comercial, puedan ejercitar la defensa de sus derechos ante los tribunales del Mercosur, lo que ahora no sucede. FERNÁNDEZ REYES, J., “Comentaristas”, en Jornada Académica sobre el Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el Mercosur, *op. cit.*, p. 98, subraya que “quisiéramos subrayar aquí la fragilidad, discriminación y desigualdad con que es tratado el particular frente al Estado en el ámbito de la exigencia del debido cumplimiento del Derecho del MERCOSUR, a la luz del carácter obligatorio de la intervención del Grupo Mercado Común en controversias originadas por particulares (art. 41, aptdo. del Protocolo de Olivos) frente al optativo en las promovidas por los Estados (art. 6, Procedimiento optativo ante el GMC, del Protocolo).” MARTÍNEZ PUÑAL, A., El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad, *op. cit.*, p. 365, expone que “hay que enfatizar el hecho de que los *particulares* no puedan reclamar independientemente del gobierno del Estado donde tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios (arts. 26, aptdo. 1 del Protocolo de Brasilia y 40, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos) (pudiendo ambos no ser el de su nacionalidad), encontrándose sumidos en una situación muy próxima de *no-posibilidad real* de acceder a la jurisdicción arbitral, tal como ella es contemplada en el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias. Ello supone que sin un Estado que tome como *propio* el interés del particular, tal interés verá denegado su acceso tanto a las fases de negociación diplomática y de conciliación (Grupo Mercado Común) como a la jurisdiccional (Tribunal Arbitral) (arts. 32 del Protocolo de Brasilia y 44 del Protocolo de Olivos). Las posibilidades reales que un particular o una persona jurídica tienen para sacar adelante procesalmente una reclamación, hablando crudamente, dependen, en buena medida, de su capacidad de presión o de cuestiones políticas coyunturales, lo cual pone de relieve una preocupante parcela de *inseguridad jurídica* en el MERCOSUR.”

³⁹² ALONSO CASELLAS, C., *et. al.*, Solución de Controversias en los Sistemas de Integración. El Caso del Mercosur, Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2.010, p. 52, disponible en www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/.../cepas10.pdf, [Fecha de consulta: 10 de enero de 2.016].

³⁹³ HILLIAR, R., Mercosur: Sistema de Solución de controversias, Serie Documentos de Apoyo a la Capacitación, Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1.996, p. 12, disponible en: www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/.../mercosu.pdf, [Fecha de consulta: 10 de enero de 2.016]. El autor habla de un Derecho de iniciativa por parte de los particulares.

³⁹⁴ JOVTIS, I., “La legitimación activa en el sistema de solución de diferencias del Mercosur”, en HERNÁNDEZ RAMOS, M., SÁIZ ARNAÍZ, A., TORRES PÉREZ, A. y ZELAIA GARAGARZA, M. (coords.), Tribunales en organizaciones de integración: MERCOSUR, Comunidad Andina y Unión Europea, Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2.012, pp. 87-101. Señala que la deficiencia más contundente se refiere a aquellos casos en que el Estado Parte infractor del Derecho regional es el mismo en donde el particular tiene su residencia habitual o sede de sus negocios. En estos casos el lesionado no podría reclamar ya que resulta inverosímil que el Estado infractor se autoincriminara (*sic*).

Es imprescindible que la presentación vaya acompañada de elementos que permitan verificar la autenticidad de la violación y la existencia o amenaza de daño o perjuicio para que el reclamo sea admitido por la sección nacional y para que sea evaluado por el GMC y el grupo de expertos, si es convocado (artículo 40). El ámbito de aplicación es más reducido que el de las controversias entre los Estados Parte, ya que deberá originarse en la sanción o aplicación de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal en violación de la legislación del Mercosur (artículo 39). Admitido el reclamo, se inicia un proceso de consultas bilaterales entre las secciones nacionales del GMC por un plazo de 15 días, siendo este preceptivo, a diferencia del normado en el artículo 27 del PB que era voluntario.

En el caso de no acordarse solución alguna durante la etapa de las consultas, el reclamo se eleva al GMC (artículo 41),³⁹⁵ quien debe comprobar la verosimilitud de la violación y la existencia o amenaza de perjuicio (artículo 42)³⁹⁶ y, si no rechazara el reclamo, debe requerir la formación de un grupo de expertos a fin de que *a posteriori* del estudio de la cuestión, emitan un dictamen sobre la procedencia del mismo en el término de 30 días (artículo 42.2). Si por intermedio de dictamen unánime del grupo de expertos se comprobara la procedencia del reclamo formulado contra un Estado Parte, cualquiera del resto de sus iguales, podrá requerirle la corrección o anulación de las medidas

³⁹⁵ PO, artículo 41: “Procedimiento 1. A menos que el reclamo se refiera a una cuestión que haya motivado la iniciación de un procedimiento de Solución de Controversias de acuerdo con los Capítulos IV a VII de este Protocolo, la Sección Nacional del Grupo Mercado Común que haya admitido el reclamo conforme al artículo 40 del presente Capítulo deberá entablar consultas con la Sección Nacional del Grupo Mercado Común del Estado Parte al que se atribuye la violación a fin de buscar, a través de aquéllas, una solución inmediata a la cuestión planteada. Dichas consultas se tendrán por concluidas automáticamente y sin más trámite si la cuestión no hubiere sido resuelta en el plazo de quince (15) días contado a partir de la comunicación del reclamo al Estado Parte al que se atribuye la violación, salvo que las partes hubieren decidido otro plazo. 2. Finalizadas las consultas sin que se hubiera alcanzado una solución, la Sección Nacional del Grupo Mercado Común elevará el reclamo sin más trámite al Grupo Mercado Común.”

³⁹⁶ PO, artículo 42.1: “Intervención del Grupo Mercado Común 1. Recibido el reclamo, el Grupo Mercado Común evaluará los requisitos establecidos en el artículo 40.2, sobre los que basó su admisión la Sección Nacional, en la primera reunión siguiente a su recepción. Si concluyere que no están reunidos los requisitos necesarios para darle curso, rechazará el reclamo sin más trámite, debiendo pronunciarse por consenso.”. El PO recoge la interpretación proyectada por la Decisión 17/98, del Reglamento del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias en su artículo 26 en cuanto a la necesidad del consenso para el rechazo del mismo: “Para que el Grupo Mercado Común rechace el reclamo, conforme a lo previsto en el artículo 29.1 del Protocolo de Brasilia, deberá pronunciarse por consenso.” En este sentido, vide PUCEIRO RIPOLL, R., “El Protocolo de Olivos: Sus Reformas Esenciales y su Significado en el Régimen de Solución de Controversias del Mercosur”, *op. cit.*, pp. 189-208. Según el autor, la falta de precisión en cuanto a la necesidad del consenso del PB había generado disímiles opiniones doctrinarias.

litigiosas en un plazo de 15 días. Si estas no se llevaran a cabo, el país que hubiera iniciado el procedimiento será competente para recurrir directamente al ámbito arbitral (artículo 44).

Por otra parte, si el grupo de expertos en su dictamen hubiera hallado improcedente el reclamo, o si no alcanzase la unanimidad, el mismo sería dado por concluido por el GMC (artículo 42.1). Sin embargo, atento a las situaciones planteadas, el Estado reclamante siempre tendría la *chance* de acudir al procedimiento arbitral reservado a los mismos (artículo 42.2). Este punto es también una novedad del PO, toda vez que el PB no preveía expresamente la citada solución.

3.7.5. LOS LAUDOS DE LOS TRIBUNALES ARBITRALES AD HOC Y DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN

De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, el laudo es la “decisión o fallo que dictan los árbitros o amigables componedores”. Por lo tanto, en primer término un laudo es una decisión o fallo, en el sentido de que mediante este acto se resuelve y pone fin a una disputa, concluyendo así el proceso arbitral. Atento a lo expresado, un laudo es una resolución de contenido jurídico que pone fin a una controversia y es distinta de cualquier otro tipo de resolución que pueda ser emitida por un órgano judicial. En la línea del PB, el PO ha mantenido la total confidencialidad de todo lo relativo a la controversia, así como la imposibilidad de fundar los votos en disidencia de los árbitros, acorde a lo estipulado por su artículo 25: los laudos son solo obligatorios para las partes de la controversia y con referencia a ellos tendrá valor de cosa juzgada. En este sentido, tampoco generan jurisprudencia, aunque tal y como se puede apreciar de la lectura de los mismos, generalmente resulta complicado separarse de sus precedentes. De acuerdo a lo ya analizado, en caso de provenir de los tribunales arbitrales ad hoc, serán factibles de recurso de revisión; y en el supuesto de haber sido emitido por el TPR, carecerán de una nueva instancia; aunque siempre en ambos casos podrá interponerse recurso de aclaratoria.

En relación al cumplimiento obligatorio del laudo, se siguen manteniendo las medidas compensatorias introducidas por el PB en caso de que uno de los Estados Parte no cumpliera total o parcialmente con lo dispuesto en él, si bien como innovación se introducen límites a las mismas, tanto temporales como cualitativamente, así como la

posibilidad de revisión de ellas por parte del perjudicado. Para este particular, se dispone que el Estado Parte beneficiado cuenta con la facultad de suspender durante el plazo de un año las concesiones u obligaciones equivalentes, en primer término del mismo sector afectado; y si esto fuera impracticable o ineficaz, en otro sector, pero siempre de forma motivada. Así, en caso de aplicación de las anteriores, si el Estado obligado considera las mismas excesivas, puede solicitar en el plazo de los 15 días posteriores a la implantación de las medidas compensatorias que el tribunal arbitral ad hoc o el TPR, según quien hubiera emitido el laudo, se pronuncie sobre la proporcionalidad de las mismas, y si se concluyere que no lo son, el Estado solicitante deberá adecuarlas a lo dispuesto por el tribunal

Por otra parte, todos laudos, tanto los de los TT.AA.AH. como los del TPR, se adoptan por mayoría, deben ser fundados y estar suscritos por el presidente y los demás árbitros. No es posible fundar votos en disidencia (a diferencia de las opiniones consultivas) por parte de los árbitros, quienes además deben guardar confidencialidad sobre la votación y las deliberaciones (artículo 25). Si bien no existen medidas coercitivas, los laudos de los TT.AA.AH. son obligatorios para los Estados partes en la controversia a partir de su notificación y tendrán, con relación a ellos, fuerza de cosa juzgada, una vez transcurrido el termino previsto para interponer el recurso de revisión (artículo 26). Estos deben ser cumplidos en la forma y con el alcance con que fueron dictados; y la adopción de medidas compensatorias en los términos de este Protocolo no exime al Estado parte de su obligación de cumplir el Laudo (artículo 27). El laudo ha de cumplirse en el plazo dispuesto en él, y si no se determina en un plazo de 30 días tras su notificación, si bien si bien se puede otorgar un plazo adicional para ello (artículos 28 y 29). Asimismo, es indispensable citar que, ya sea ante el Tribunal Arbitral Ad Hoc o ante el TPR, es posible presentar un recurso de aclaratoria del laudo, dentro de los 15 días siguientes a su notificación, debiendo ser resuelto en igual término (artículo 28). Por último, los laudos del TPR son inapelables (artículo 26)

3.7.6. VALORACIÓN

Del análisis del sistema de solución de controversias resulta innegable que ha habido una positiva evolución, aunque de alcance limitado si se compara con el de la UE porque todavía cuenta con un entramado arbitral, mientras la Unión dispone de un

sistema jurisdiccional, el Tribunal de Justicia de la UE, con dos órganos hoy en día -el Tribunal de Justicia y el Tribunal General- de jurisdicción automática y competencia exclusiva para determinados procedimientos (anulación de los actos de las instituciones europeas, constatación de sus omisiones, declaración de los incumplimientos de los Estados miembros, cuestión prejudicial de interpretación y de validez, etc.) que, además, excluye la posibilidad de que sean enjuiciados por otros tribunales (artículo 344 del TFUE)³⁹⁷.

Volviendo al ámbito mercosureño, y al igual que se describiera en los capítulos anteriores, la pugna entre los sectores o fuerzas supranacionales y los intergubernamentales, siempre paralizan y alejan al Mercosur de mayores progresos. En este sentido el menor avance en la búsqueda de institutos más acordes a un proyecto de integración se ha debido también a la diferencia de pesos entre los países miembros. Y este hecho ha conducido a que los países de mayor envergadura económica se sientan más cómodos con las negociaciones diplomáticas, donde pueden influir más en la otra parte, que librados a un tribunal propiamente dicho. Asimismo, se debe destacar que el sistema de solución de controversias continua siendo “provisional”, con lo cual aún no se ha encontrado un consenso político para establecer el definitivo, consenso que tampoco ha sido posible obtener en los temas más importantes tratados en los capítulos anteriores. Por otra parte, si se puede valorar positivamente que, a pesar de la gran disparidad entre los países pequeños y los más grandes del Mercosur, no ha privado la concepción de estos últimos, sino que se ha buscado un consenso. Igualmente, tan frágil ha sido el consenso en algunas ocasiones que, por ejemplo, se ha dejado para más adelante la reglamentación de la mayoría de los institutos dispuestos por el PO.

No obstante lo anterior, la comparación entre lo dispuesto para la solución de controversias en el TAS y en el PO inclina la balanza notablemente hacia el progreso del Mercosur. Así, el principal avance ha sido la creación del TPR, el cual, si bien sigue siendo arbitral, tiene algún rasgo de permanencia, al menos otorgado por la disponibilidad temporal de sus árbitros, lo cual va en camino hacia la consolidación de una instancia capaz de generar una jurisprudencia consolidada del Mercosur. A pesar de las dudas que generó la reglamentación de la competencia *per saltum* del mismo, los

³⁹⁷ Vide al respecto DÍEZ DE VELASCO, M., *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Madrid: Tecnos, 1.984. MAILLO GONZALEZ-ORUS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (Coords.), Sistema jurisdiccional de la Unión Europea, tomo V de la colección dirigida por J.M. BENEYTO PÉREZ, Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2012.

datos de la realidad son alentadores, ya que los tribunales arbitrales ad hoc han sido consultados solamente en dos ocasiones, mientras que el TPR en seis.

En contra de esta jurisprudencia continua y consolidada que se busca juega, sin lugar a duda, el principio de libertad de foro otorgado por el PO. No parecen lógicas las alusiones a que con ella se precluye la posibilidad de plantear dos controversias en dos foros diversos como ya ocurriera en el caso *Pollos*, sino que, de ser así, esta puerta debería haber cerrada expresamente con algo tan sencillo como indicar expresamente que las controversias suscitadas en el Mercosur deben ser resueltas por el sistema de solución de controversias del mismo. En este sentido, el PB era por lo demás claro, pero si alguien no se encontraba seguro se debería haber incluido algún tipo de cláusula como la citada. Por lo pronto, y en este desarrollo que va desde los albores del Mercosur, todo parece indicar que los Estados Parte se reservaron de mutuo acuerdo una válvula de escape ante las dudas que pudieran suscitar ciertos temas planteados ante los tribunales arbitrales *ad hoc* o el mismo TPR. Obviamente, continuar con la posibilidad de ambos para resolver una cuestión *ex aequo et bono* atenta también contra la obtención de una jurisprudencia consolidada y coherente.

La incorporación de la posibilidad de solicitar opiniones consultivas es un avance importante dentro del bloque porque abre la posibilidad del diálogo interinstitucional, entre los poderes judiciales de los Estados Parte y el TPR, así como también entre los mismos Estados Parte y este último. Como muchos de los avances del Mercosur, quizás por temor al instituto mismo, se puede decir que es un progreso a medias, toda vez que a las opiniones consultivas no se las dotó de efecto vinculante. En este sentido, y debido a que el derecho se abre camino por si mismo cuando es menester, afortunadamente las mismas están siendo utilizadas por las jurisdicciones nacionales a fin de sancionar de modo indirecto las infracciones de los Estados Parte. Por último, cabe recordar que no se ha abandonado completamente la idea de constituir una Corte de Justicia, la cual es reclamada intensamente, además de por sectores particulares, por el Parlasur, quien presentara un proyecto y una recomendación tendiente a adoptarlos en 2.018, acorde a lo expuesto en el capítulo II.

CAPÍTULO IV. LA ZONA DE LIBRE COMERCIO DEL MERCOSUR

4.1. INTRODUCCIÓN

A fin de constituir una zona de libre comercio entre varios Estados, es imprescindible la eliminación de los aranceles aduaneros y del resto de las restricciones comerciales entre los mismos. Este proceso es generalmente denominado “desarme arancelario y comercial total”. A tal propósito, el TAS estableció un mecanismo operativo de desarme arancelario³⁹⁸ y un sistema transitorio de salvaguardias.³⁹⁹ Estos actuarían en un período denominado “de transición”, el cual contaría con cuatro años, debiendo finalizar el 31 de diciembre de 1.994 para Argentina y Uruguay; y un año después para Paraguay y Uruguay.

Asimismo, tal y como se reseñó con anterioridad, esta sencilla manifestación de la integración cuenta con un inconveniente *ab initio*, el cual es un problema de control, toda vez que en la medida en que cada país miembro mantenga su propio arancel; y éste sea diferente en cada uno de los Estados Parte; podría existir un incentivo por parte de los importadores a introducir las mercancías por aquel país que tenga un arancel más bajo. El fenómeno es conocido como desviación de comercio; y técnicamente se soluciona mediante el establecimiento de algún mecanismo para distinguir entre los bienes originarios de la zona de libre comercio y los originarios del resto del mundo, esto es, estableciendo normas de origen. De esta manera se suelen implantar certificados de origen para los productos de la región; acción que emprendió oportunamente el Mercosur.⁴⁰⁰

Por último es importante avanzar que las únicas zonas de libre comercio que han tenido éxito han sido las que se han realizado entre países con un grado de desarrollo más o menos alto y homogéneo, habiendo fracasado, tal y como se analizara en el capítulo I, en referencia a la ALALC, las llevadas a cabo entre países en desarrollo, principalmente por la diferencia de magnitud de sus estructuras económicas.

³⁹⁸ TAS, Anexo I. Programa de Liberación Comercial.

³⁹⁹ TAS, Anexo IV del TAS. Cláusulas de Salvaguardia.

⁴⁰⁰ TAS, Anexo II. Régimen General de Origen.

El objetivo final de este capítulo es que, bajo el marco teórico de las zonas de libre comercio, se pueda concluir si el Mercosur, luego del desarme arancelario, ha conseguido alcanzar tal objetivo; es decir, al final del capítulo deberá quedar de forma clara y concreta si el Mercosur se constituyó o no en el estadio más básico de la integración económica, es decir, una zona libre de comercio. En el hipotético caso de no haber alcanzado tal etapa de la integración, se deberán observar sus falencias y señalar las oportunas correcciones que podrían implementarse.

4.2. TEORÍA DE LAS ZONAS DE LIBRE COMERCIO

Técnicamente se trata de un área formada por varios países que eliminan los aranceles aduaneros y el resto de las restricciones comerciales entre ellos, manteniendo cada uno su propio arancel con respecto a los productos extrazona.⁴⁰¹ La diversidad de aranceles exteriores existentes deriva en el principal inconveniente de esta estructura de integración. Así, los exportadores del exterior intentarán ingresar sus mercancías, dentro del circuito de la zona libre de comercio (ZLC), a través del país que presente el arancel más bajo. A fin de combatir esto, se incorporan “normas de origen”, las cuales diferencian de donde viene el producto importado (el país desde el que se importa) y de donde es realmente el producto importado (el país que produjo). Es decir, los bienes deben ser de origen regional, ya sea que posea una alta proporción de materias primas o valor agregado dentro de la zona de libre comercio. Puede citarse a modo de ilustración el NAFTA (North American Free Trade Agreement), formado por Canadá, EE.UU. y México y la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), integrada por Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein.

El GATT, a pesar de su apuesta por la multilateralidad, y debido a la opinión favorable por parte de los economistas de la integración regional, al momento de redactarse el Acuerdo en 1.947 se incluyó una excepción a los principios del mismo, concretamente

⁴⁰¹ Sobre la teoría de las zonas de libre comercio, *vide* IMHOOF, R., Le GATT et les zones de libre-échange, 1ª ed., Genève: 1.979. JANTZEN, T., Funcionamiento de una zona de libre intercambio, Ginebra: Asociación Europea de Libre Intercambio, 1.964. MARTÍN, I., “Elementos para una teoría económica de las zonas de libre comercio entre países desarrollados y países en desarrollo”, en Anuario Jurídico y Económico Escurialense, Época II, núm. XXXIV, 1ª ed., San Lorenzo del Escorial: Real Centro o Universitario Escorial María Cristina, 2.001, p. 521-548.

en el artículo XXIV.⁴⁰² En el citado se reconoce que los Estados puedan reducir los obstáculos arancelarios y de otra índole al comercio, con carácter preferencial, en virtud acuerdos regionales celebrados; no existiendo obligación alguna de extender a otros países las concesiones otorgadas. Puntualmente libera de la regla de la nación más favorecida a las uniones aduaneras, zonas de libre comercio y acuerdos provisionales tendientes a la instalación de las anteriores.

A tal fin, el apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV, conceptualiza a las zonas de libre comercio de la siguiente manera: *“se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.”*

Como segunda condición, se impone la obligación de los miembros de un acuerdo de libre comercio, o acuerdo provisional tendiente al mismo, de no aumentar la protección hacia las partes contratantes que no integran el mismo. De esta manera, el párrafo 5.b, del artículo XXIV, declara que *“los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de las partes contratantes que no formen parte de tal territorio o acuerdo, en el momento en que se establezca la zona o en que se concierte el acuerdo provisional, no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso.”*

De lo expresado surgen algunos elementos de las ZLC que resultan patentes, junto a otros que lamentablemente se prestan a equívocos. Es así que resulta claro que se debe tratar de dos o más territorios aduaneros en los cuales se eliminen los derechos de aduana y que resulta necesario adoptar medidas que garanticen que, para el cumplimiento de lo anterior, no se incrementen los obstáculos contra terceros; pero los

⁴⁰² Sin embargo, el apartado 4 del artículo XXIV del GATT establece un límite a la integración a favor de la multilateralidad, al declarar que *“Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios.”*

conceptos de “*las demás reglamentaciones comerciales restrictivas*” y “*lo esencial de los intercambios comerciales*”, al no haber sido definidos formalmente, ni tan siquiera en el “entendimiento de 1.994”,⁴⁰³ resultan de muy complicada y discutible interpretación.

En referencia a “*las demás reglamentaciones comerciales restrictivas*”, la lógica lleva a deducir que dentro de las mismas se pueden incluir las barreras no arancelarias como cuotas o medidas antidumping, así como también todo tipo de práctica asociada a una integración más profunda, como bien podrían constituir el reconocimiento mutuo de estándares y la política de competencia. No obstante ello, y en referencia a los requisitos para constituir una zona de libre comercio, en la práctica se ha sido muy tolerante en su examen, ya que ningún acuerdo notificado, ya sea al GATT o a la OMC, ha sido declarado incompatible con los requisitos del artículo XXIV.

En relación a “*lo esencial de los intercambios comerciales*”, de la literalidad de la norma es plausible admitir que no se trata de “todo el comercio.” Sin embargo, es necesario destacar, que desde la creación del GATT, la diferencia entre lo esencial de comercio y el todo, ha ido disminuyendo, toda vez que las economías se encuentran más globalizadas y tienen más presente los beneficios de la liberalización del comercio. Así, y acorde a la práctica general de los Estados, un porcentaje de liberalización del 70% del comercio habría sido más que suficiente en la década del 70; pero en la actualidad, la práctica lo ha interpretado como representando el 80% del comercio regional y algunos han exigido aumentarlo al 90% desde el inicio y otros al 95% luego de 10 años de existencia y al 98% después de 15 años.⁴⁰⁴ Aún más complicado resulta la manera de realizar el cálculo de tal porcentaje de comercio, toda vez que muy probablemente, considerar exclusivamente el comercio existente sería erróneo, ya que los elevados aranceles aduaneros o los contingentes arancelarios severos ciertamente restringen el comercio. Atento a ello, una medida mejor sería el volumen del comercio potencial, pero esto plantea otras dificultades metodológicas.

Algunos han señalado que en un cálculo de “*lo esencial de los intercambios comerciales*” deberían considerarse no sólo las corrientes comerciales, sino también el

⁴⁰³ Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1.994.

⁴⁰⁴ Así, Gobierno de Australia (Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior), Negociando acuerdos de libre comercio: una guía, pp. 4-5, disponible en: <http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/ModuloV/Goode%20Chapter%203%20Reading.pdf>, [Fecha de consulta: 3 de julio de 2.018]

número de renglones o partidas arancelarias que intervienen. Ciertamente, un criterio compatible con el comercio y las líneas arancelarias reales que intervienen nos permitiría realizar un gran avance hacia un criterio más objetivo. Así, tal y como se manifestó, siendo esta una cuestión en la cual no se ha objetivado un criterio, sin embargo, existe una tendencia hacia una interpretación ambiciosa de la noción de plenitud, por ejemplo, en la interpretación compartida que refleja el citado Entendimiento relativo a la interpretación del Artículo XXIV del GATT de 1.994, que es uno de los resultados de la Ronda Uruguay. En el mismo, los miembros de la OMC coincidieron en que la contribución de los acuerdos de libre comercio a la expansión del comercio mundial a través de una integración económica más estrecha es “*menor si queda excluido de ella alguno de sus sectores [del comercio] importantes.*”

Por último, al analizar si el Mercosur se constituyó como un área de libre comercio, deberá tenerse en consideración que el mismo fue notificado bajo la Cláusula de Habilitación. La misma, correctamente denominada Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo fue adoptada por los Miembros del GATT el 28 de noviembre de 1.979, como parte de los resultados de la Ronda de Tokio. Esta permite a los países desarrollados conceder un trato más favorable a los países en desarrollo que a las demás partes contratantes de la OMC y, por lo tanto, sin poder conceder ese trato a los otros países desarrollados de la Organización. Por lo tanto, permite a éstos ser mucho más flexibles, en cuanto a sectores comprendidos y eliminación o reducción de aranceles, de lo que sería posible tratándose de acuerdos entre países desarrollados.⁴⁰⁵

4.3. EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN COMERCIAL Y LAS LISTAS NACIONALES DE EXCEPCIONES, CON ESTADÍSTICAS DE INTERÉS

A continuación, se examinarán el Programa de Liberalización Comercial (PLC) y las listas nacionales de excepciones, acompañando el análisis de unas estadísticas para comprender mejor el estado de la cuestión.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ Para más detalles al respecto sobre este tema, véase la exposición supra del capítulo I, último apartado.

⁴⁰⁶ BOUZAS, R. y LUSTIG, N., Liberalización comercial e integración regional. De Nafta a Mercosur, op. cit. p. 199. BOUZAS, R., “Apertura comercial e integración en el cono sur”, Revista Nueva Sociedad, 125, mayo-junio de 1.993, pp. 70-86. BOUZAS, R., “El Mercosur diez años después. ¿proceso

4.3.1. EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN COMERCIAL

El PLC, desarrollado en el Anexo I al TAS, se fundamentó en dos puntos: un esquema lineal y automático de reducciones tarifarias a las importaciones; y el compromiso por parte de los Estados Parte de eliminar todos los gravámenes y restricciones al comercio intrarregional.⁴⁰⁷ En este sentido, resulta importante destacar la amplitud que se le otorgaba al concepto de gravámenes y restricciones. Así, el artículo 2 del Anexo comprendía bajo el término gravamen los derechos aduaneros y cualesquiera otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario, cambiario o de cualquier naturaleza, que incidan sobre el comercio exterior, quedando únicamente excluidos las tasas y recargos análogos cuando respondieran al costo aproximado de los servicios prestados. A su vez, las restricciones eran identificadas con cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco; dejando solamente exceptuadas las medidas que fueran adoptadas en virtud de situaciones previstas en el artículo 50 del TM 1.980.⁴⁰⁸

A tal cometido radicó dos cronogramas de rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, uno destinado a la totalidad del universo arancelario; y el otro asignado a la profundización de las preferencias ya acordadas en acuerdos de alcance parcial celebrados en el marco de la ALADI.

de aprendizaje o déjã vu?”, *Revista Desarrollo Económico*, vol. 41, 162, julio-septiembre de 2.001, pp. 179-200.

⁴⁰⁷ TAS, Anexo I, artículo 1: “Los Estados Partes acuerdan eliminar a más tardar el 31 de diciembre de 1994 los gravámenes y demás restricciones aplicadas en su comercio recíproco. En lo referente a las listas de excepciones presentadas por la República del Paraguay y por la República Oriental del Uruguay, el plazo para su eliminación se extenderá hasta el 31 de diciembre de 1995, en los términos del artículo séptimo del presente anexo”. De forma semejante, el artículo 12 del Tratado de Roma de 1957 disponía que “Los Estados miembros se abstendrán de establecer entre sí nuevos derechos de aduana de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente y de incrementar los que ya estén aplicando en sus relaciones comerciales recíprocas.”

⁴⁰⁸ Se trataba de las medidas destinadas a la protección de la moralidad pública; la aplicación de leyes y reglamentos de seguridad; la regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares; la protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales; la importación y exportación de oro y plata metálicos; la protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y la exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.

Acorde a los artículos 3 y 5 del Anexo en análisis, el primero de ellos (el relativo a la totalidad del universo arancelario) comenzaría el 30 de junio de 1.991 y debía conducir a una preferencia del 100 % sobre los aranceles al 31 de diciembre de 1.994 para Argentina y Brasil; y un año más tarde para Paraguay y Uruguay. De esta manera se estableció un programa de cuotas semianuales, mediante las cuales los Estados Parte aumentaban el margen de preferencia regional para el universo arancelario de productos. Así, partiendo de una rebaja arancelaria del 47% sobre el arancel NMF,⁴⁰⁹ se ampliaría semestralmente en un 7% hasta alcanzar una preferencia del 100% en tres años y medio para Argentina y Brasil y un año más para los otros dos restantes, quedando diseñado el cronograma de liberalización, de acuerdo a la siguiente tabla:

FECHA	PORCENTAJE (%) DE DESGRAVACION
30/06/1991	47
31/12/1991	54
30/06/1992	61
31/12/1992	68
30/06/1993	75
31/12/1993	82
30/06/1994	89
31/12/1994	100

Ahora bien, en el caso de que los Estados Partes incrementaran el arancel para la importación desde terceros países, el cronograma se seguiría aplicando sobre los vigentes a fecha 1 de enero de 1.991. En contraposición, si se redujeran, la preferencia atribuiría automáticamente sobre el nuevo arancel a partir de la fecha de entrada en vigencia del mismo.

Por su parte, el segundo cronograma consagrado a incrementar las preferencias concertadas en los acuerdos de alcance parcial de la ALADI, debía aplicarse exclusivamente en el ámbito de los mismos, sin posibilidad de beneficiar al resto de los integrantes del Mercosur.⁴¹⁰ El porcentaje de reducción de los aranceles variaba de

⁴⁰⁹ Es decir, los correspondientes a los gravámenes más favorables aplicados en la importación de productos provenientes de terceros países no miembros de la ALADI, de acuerdo a la cláusula de la nación más favorecida.

⁴¹⁰ TAS, Anexo I, artículo 4: "Las preferencias acordadas en los acuerdos de alcance parcial celebrados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración por los Estados partes entre sí, se profundizarán dentro del presente Programa de desgravación de acuerdo al siguiente cronograma: (...).Estas desgravaciones se aplicarán exclusivamente en el marco de los respectivos acuerdos de alcance

acuerdo al previamente otorgado, por lo que se arribaría al 100% en diversos plazos, por ejemplo las mercaderías con una preferencia otorgada de entre el 91 y 95% llegarían al 100% con fecha 30 de junio de 1.991; mientras que las que gozaran de entre un 46 a 50% lo harían el 30 de junio de 1.994. Atento a lo expuesto, el calendario de desgravación había quedado diseñado del siguiente modo:

FECHA/ PORCENTAJE (%) DE DESGRAVACIÓN								
31/12/90	30/06/91	31/12/91	30/06/92	31/12/92	30/06/93	31/12/93	30/06/94	31/12/94
00 a 40	47	54	61	68	75	82	89	100
41 a 45	52	59	66	73	80	87	94	100
46 a 50	57	64	71	78	85	92	100	
51 a 55	61	67	73	79	86	93	100	
56 a 60	67	74	81	88	95	100		
61 a 65	71	77	83	89	96	100		
66 a 70	75	80	85	90	95	100		
71 a 75	80	85	90	95	100			
76 a 80	85	90	95	100				
81 a 85	89	93	97	100				
86 a 90	95	100						
91 a 95	100							
96 a 100								

Sentado esto, es necesario insistir en que más allá de los calendarios de trabajo programados, en referencia a las desgravaciones, los Estados del Mercosur estaban habilitados para profundizarlas, mediante negociaciones a efectuarse en el ámbito de los acuerdos previstos por el TM 1.980 (artículo 5 del Anexo I del TAS). Adicionalmente, el PLC contenía una cláusula de excepción, ya que eximía de la aplicación del mismo a los Acuerdos de Complementación Económica números 1, 2, 13 y 14, como así también a los comerciales y agropecuarios, suscriptos en el ámbito del TM 1.980.⁴¹¹ En este

parcial, no beneficiando a los demás integrantes del Mercado Común, y no alcanzarán a los productos incluidos en las respectivas Listas de Excepciones.”

⁴¹¹ TAS, Anexo I, artículo 12: “Las normas contenidas en el presente Anexo, no se aplicarán a los Acuerdos de Alcance Parcial, de Complementación Económica Números 1, 2, 13 y 14, ni a los comerciales y agropecuarios, suscritos en el marco del Tratado de Montevideo 1.980, los cuales se regirán exclusivamente por las disposiciones en ellos establecidas.”. Los AAP.CE contenían ya diversas disposiciones sobre desgravación de aranceles en determinadas parcelas industriales, quedando de los citados vigentes solamente los números 2, 13 y 14. El AAP.CE N° 1 fue suscripto por Argentina y Uruguay el 20 de diciembre de 1.982 y caduco el 1 de mayo de 2.003. El citado contenía compromisos relativos a la liberación del comercio y a acciones conjuntas en materia de infraestructura. El AAP. CE N° 2 fue suscripto por Brasil y Uruguay el 20 de diciembre de 1.982, con la finalidad de promover entre ambos el máximo aprovechamiento de los factores de producción y estimular su complementación económica, fundamentando lo anterior con un programa de desgravaciones recíprocas. El AAP. CE N° 13

sentido conviene recordar que la ALADI instrumentó diversos acuerdos de alcance parcial, es decir, aquellos en que participan dos o más países miembros. Este tipo de acuerdos parciales, pueden ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, o adoptar cualquiera de las modalidades de conformidad con el artículo 14 TM 1.980. Asimismo, resulta pertinente también reseñar que, por su flexibilidad, estos acuerdos se han constituido en el instrumento más utilizado en la integración regional.⁴¹²

A diferencia de lo planificado en el Mercosur, y aún con economías de volúmenes más análogos, el período para alcanzar el desarme arancelario en la actual UE se fijó con un mínimo de doce años, extensible en quince. A tal fin, el Tratado de Roma previó que se llevara a cabo en tres etapas,⁴¹³ las dos primeras de un 30% y la última con lo restante.

fue suscripto por Argentina y Paraguay el 28 de noviembre de 1.989, con el fin de promover el comercio entre ambos, facilitar los movimientos de capitales y el establecimiento y de empresas exportadoras; y promover la integración económica en las fronteras binacionales, para lo cual estableció un programa de desgravación. El AAP. CE N° 14 fue suscripto por Argentina y Brasil el 20 de diciembre de 1.990, con el preciso objetivo de crear las condiciones necesarias para crear un mercado común entre ambos, para lo cual se pactó un programa de liberación, acuerdos de complementación sectorial, reglas sobre preferencias y cláusulas de salvaguardia; y un régimen general de origen. Por su parte, los comerciales son los dispuestos por el artículo 13 del TM 1980, siendo los mismos AAP. PC N° 1, AAP. PC N° 2, AAP. PC N° 3 (caducado), AAP. PC N° 4 (caducado), AAP. PC N° 5, AAP. PC N° 6 (caducado) AAP. PC N° 7, AAP. PC N° 8, AAP. PC N° 9, AAP. PC N° 10, AAP. PC N° 11 (caducado), AAP. PC N° 12, AAP. PC N° 13, AAP. PC N° 14, AAP. PC N° 15, AAP. PC N° 16, AAP. PC N° 17, AAP. PC N° 18 y AAP. PC N° 19. Los agropecuarios son aquellos signados en el marco del artículo 12 del TM 1.980, es decir, el AAP. AG N° 1, AAP. AG N° 2 y AAP. AG N° 3.

⁴¹² Para una mayor comprensión de los tipos de acuerdos parciales de la ALADI (de complementación económica, comerciales y agropecuarios), *vide* el capítulo I.

⁴¹³ 1° Etapa: del 1 de enero de 1.958 al 31 de diciembre de 1.960; 2° Etapa: del 1 de enero de 1.962 al 31 de diciembre de 1.966 y 3° Etapa: 1 de enero de 1.966 al 1 de enero de 1.969. A su vez, durante cada etapa las rebajas arancelarias se llevarían a cabo fraccionándolas en tres fases del 10% cada una. El artículo 14 del Tratado de Roma detallaba las operaciones de aranceles a llevarse adelante en cada etapa: "1. Para cada producto, el derecho de base sobre el cual se operarán las reducciones sucesivas será el derecho aplicado al 1° de enero de 1957. 2. El ritmo de las reducciones se determinará de la siguiente forma: a) durante la primera etapa, la primera reducción se efectuará un año después de la entrada en vigor del presente Tratado; la segunda, dieciocho meses más tarde; la tercera, al final del cuarto año a partir de la entrada en vigor del Tratado; b) durante la segunda etapa, se efectuará una primera reducción dieciocho meses después del comienzo de dicha etapa; la segunda reducción se efectuará dieciocho meses después de la anterior; un año más tarde se efectuará una tercera reducción; c) las reducciones que queden por realizar se llevarán a cabo durante la tercera etapa. El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, determinará, mediante directivas, el ritmo de tales reducciones. 3. En la primera reducción, los Estados miembros aplicarán entre sí y para cada producto un derecho igual al derecho de base regulado en un 10%. En cada reducción posterior, todo Estado miembro deberá disminuir el conjunto de sus derechos de forma que la recaudación aduanera total, tal como se define en el apartado 4, descende un 10%, teniendo en cuenta que la reducción por producto deberá ser al menos igual al 5% del derecho base. No obstante, para los productos sobre los que subsista todavía un derecho superior al 30%, cada reducción deberá ser al menos igual al 10% del derecho base. 4. En cada Estado miembro, la recaudación aduanera total a que se refiere el apartado 3 se calculará multiplicando los derechos de base por el valor de las importaciones procedentes de los demás Estados miembros durante el año 1956. 5. Los problemas particulares derivados de la aplicación de los apartados precedentes serán resueltos mediante

Sin embargo, estas rebajas podrían dejar de ser lineales si se seleccionaran de acuerdo a la “*recaudación aduanera teórica en el año base 1956.*”⁴¹⁴ Esta se calculaba de acuerdo a los porcentajes citados por etapa (menos el primer tramo del 10%) y resultaba en cada Estado parte del valor total obtenido sumando los “*n*” productos aritméticos resultantes de multiplicar, partida por partida, la cifra de importación procedente de los restantes Estados miembros (durante el año base 1.956) por sus correspondientes derechos base en % *ad valorem* (vigentes al 1 de enero de 1.957), dividiendo el resultante por 100.

Por medio de este método, inexistente en el Mercosur, un estado era capaz de seleccionar sus reducciones arancelarias, con motivo de hacerlas más fuertes en los productos menos sensibles a la competencia recíproca, atenuando de esta manera las rebajas en los sectores menos competitivos. Ahora bien, las posibilidades de selección permanecían circunscriptas a la obligación de arribar, en todos y cada una de los artículos a una rebaja del 25% durante la primera etapa; y del 50% a la finalización de la segunda. Por otra parte, el aumento de las desgravaciones, podía ser llevado a cabo mediante la cláusula de aceleración. A través de la anterior, los Estados miembros estaban facultados para reducir sus derechos aduaneros, a un ritmo superior al ajustado a calendario, siempre que su situación económica general y la del sector afectado se lo permitiera.⁴¹⁵

directivas del Consejo, adoptadas por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión. 6. Los Estados miembros darán cuenta a la Comisión de la forma en que aplican las normas anteriores para la reducción de los derechos. Procurarán que la reducción de los derechos que recaen sobre cada producto alcancen: - al final de la primera etapa, un 25% al menos del derecho base; - al final de la segunda etapa, un 50% al menos del derecho base. La Comisión dirigirá a los Estados miembros las recomendaciones que considere apropiadas, si comprobare que existe el peligro de que no puedan alcanzarse los objetivos establecidos en el artículo 13 ni los porcentajes fijados en el presente apartado. 7. El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, podrá modificar las disposiciones del presente artículo.”

⁴¹⁴ TAMAMES, R., *La Unión Europea*, 5ª ed. revisada y ampliada, Madrid: Alianza, 2.002, p. 106-109. El autor asimismo agrega que debido a la complejidad y a las dificultades prácticas y políticas que presento el sistema, tanto como a la recomendación de la Comisión a los Estados miembros de fecha 21 de diciembre de 1.959, se utilizó el método de las rebajas lineales, toda vez que era infinitamente más simple.

⁴¹⁵ Tratado de Roma de 1.957, artículo 15.2: “Los Estados miembros se declaran dispuestos a reducir sus derechos de aduana, respecto de los demás Estados miembros, a un ritmo más rápido del previsto en el artículo 14, si su situación económica general y la del sector afectado se lo permiten.”. Estas se utilizaron en tres ocasiones, el 31 de diciembre de 1.960, se efectuó una rebaja no prevista del 10% para todos los productos industriales; y del 5% para los productos agrícolas no liberados, atento a ello, al finalizar la primera etapa en lugar de haberse alcanzado un nivel de rebajas del 30%, se llegó a un 40% en los productos agrícolas no liberados y del 35% en sus iguales liberados. Posteriormente, el 1 de julio de 1.962, se rebajaron un 10% los aranceles de los productos industriales y un 5% los de algunos productos agrícolas liberados que no habían sido vinculados por la de 1.960. Finalmente, el 1 de julio de 1.968 se llevó a cabo una nueva aceleración con la que se consiguió el total desarme arancelario intracomunitario

Retornando al Mercosur, es necesario formular que, a pesar de los cronogramas de desgravación, no a todos los productos se les aplicaban las rebajas, sino que se les permitió a los Estados miembros, excluir algunos en las denominadas “listas de excepción”.

4.3.2. LAS LISTAS NACIONALES DE EXCEPCIÓN

Con motivo de otorgar un plazo mayor para facilitar la adecuación de determinados productos a las nuevas condiciones de comercio intrarregional, se autorizó a los Estados del Mercosur, a incluir productos en unas listas (las listas nacionales de excepción) que seguirían un cronograma de desgravación más lento y gradual que el del PLC. Así el artículo 6 del Anexo I del TAS establecía la cantidad de productos contenidos en las listas presentadas por los miembros del Mercosur.⁴¹⁶ De esta manera, la cantidad de ítems presentados por Argentina era de 394; Brasil 324; Paraguay 439 y Uruguay 960 productos. De esta manera, por parte de Argentina, los listados contenían productos tales como siderúrgicos, textiles, calzado, papel, cartón, maderas, jugo de naranja, etc. Por su parte, Brasil había incluido textiles, manufacturas de caucho, calzado, vinos, entre otros. Paraguay incorporó mercaderías tales como textiles, calzado, alimentos, madera, etc.; y por último el Uruguay integró su lista de excepciones con productos tales como textiles, siderúrgicos, calzado, alimentos, etc.

Como se citara en los párrafos precedentes, estas poseían otro calendario de reducción de aranceles, agrupándose en dos grupos, de acuerdo a las dimensiones de las economías afectadas. De esta manera, Argentina y Brasil deberían reducirlas, a partir del 31 de diciembre de 1.990, a razón de un 20% anual de los ítems que las componían. En contrapartida, acorde al artículo 7 del Anexo I del TAS, para Paraguay y Uruguay, el proceso se tornaba más escalonado, dividiéndose en seis etapas anuales; las primeras dos del 10% de reducción, y las últimas cuatro de 20%, acorde al siguiente diagrama:

en los productos industriales, es decir, 18 meses antes de lo previsto. FERNÁNDEZ NAVARRETE, D., Fundamentos Económicos de la Unión Europea, 1ª ed., Madrid: Thomson, 2.007, pp. 93-95. TAMAMES, R., La Unión Europea, *op. cit.*, pp. 108-109.

⁴¹⁶ TAS, Anexo I, artículo 6: “Quedarán excluidos del cronograma de desgravación al que se refieren los Artículos tercero y cuarto, del presente Anexo, los productos comprendidos en las Listas de Excepciones presentadas por cada uno de los Estados Partes con las siguientes cantidades de ítem ALADI: República Argentina: 394, República Federativa del Brasil: 324, República del Paraguay: 439, República Oriental del Uruguay: 960.”

- 10% en la fecha de entrada en vigor del Tratado,
- 10% en 31 de diciembre de 1991,
- 20% en 31 de diciembre de 1992,
- 20% en 31 de diciembre de 1993,
- 20% en 31 de diciembre de 1994,
- 20% en 31 de diciembre de 1995.

Por otra parte, las mercancías retiradas de las listas de excepción, ya no seguirían el diagrama anterior, sino que automáticamente adquirirían al menos el porcentaje mínimo de desgravación, correspondiente a la fecha en que opero el retiro, y en concordancia con lo establecido en el artículo 3 del Anexo I.⁴¹⁷

4.3.3. ESTADÍSTICAS DE INTERÉS

A fin de completar el panorama de la situación real, resulta apropiado aportar cuadros con las estadísticas macro y micro de las economías de los miembros del Mercosur en el espacio temporal en el que debía llevarse a cabo la desgravación.

Como se puede observar en la **gráfica núm. 1** el producto bruto interno (PBI) regional fue creciendo notablemente hasta alcanzar en 1.994 un alza del 6% para luego descender en 1.995 y desacelerarse motivado en la crisis financiera. Destacado es el crecimiento del PBI de Paraguay y Uruguay, quienes hasta la citada crisis prácticamente duplicaron el aumento del mismo.

Puede observarse en la **gráfica núm. 2** que el crecimiento inflacionario resulta demasiado elevado hasta 1.994, comenzando a reducirse hacia 1.995 motivado en la armonización de los ciclos económicos de los estados y la crisis financiera de 1.995. Por otra parte, en el **gráfica núm. 3** se pueden observar los balances en cuenta corriente, los cuales se puede observar son perjudiciales, toda vez que la balanza externa suele ser negativa y perjudica la estabilidad y la industria.

Y en el **gráfica núm. 4**, que refleja las importaciones y exportaciones dentro y fuera del Mercosur, se puede apreciar un crecimiento sostenido de las *intra* Mercosur, con el

⁴¹⁷ TAS, Anexo I, artículo 9: “Los productos que se retiren de las Listas de Excepciones en los términos previstos en el Artículo séptimo se beneficiarán automáticamente de las preferencias que resulten del Programa de Desgravación establecido en el Artículo tercero del presente Anexo con, por lo menos, el porcentaje de desgravación mínimo previsto en la fecha en que se opere su retiro de dichas listas.”

consiguiente desarrollo de corrientes económicas y ulterior inicio de dependencia y relaciones más profundas entre las economías de los Estados Parte. En este sentido, desde la puesta en marcha del Tratado de Asunción los flujos de comercio intrazona crecieron rápidamente, aunque sigue siendo bajo, atento a lo cual se debe admitir que sería muy difícil beneficiarse de las ventajas y economías de escala en un proceso de integración. Este dinamismo alcanzó tanto a las importaciones como a las exportaciones, pero fue más significativo en el caso de estas últimas: entre 1.991 y 1.995 las exportaciones intrazona crecieron a una tasa anual del 29,6%, en comparación con el 11,3% para las exportaciones totales. Esta disparidad en el comportamiento de las exportaciones según mercado de destino resultó en la casi duplicación de la participación de las exportaciones intrazona en las exportaciones totales, la que pasó del 11,1% al 20,4% (un aumento del 83,8%). Resulta importante destacar también que existió un crecimiento importante del comercio *intra* industrial, concretamente de los sectores químico, de transporte y maquinaria; lo cual es altamente positivo, toda vez que la expansión del mismo reduce los costos de ajuste y permite a las partes obtener los beneficios de una mayor variedad de productos y de economías de mayor tamaño.⁴¹⁸

Los procesos de integración económica afectan no sólo los flujos de comercio, sino también los de inversión. De hecho, este es uno de sus efectos dinámicos más importantes, debido a que la inversión directa es una de las respuestas estratégicas que adoptan las firmas ante cambios en la competitividad relativa y en las ventajas de localización.⁴¹⁹

La experiencia reciente indica que la inversión y el comercio internacionales, al contrario de lo que sostiene la teoría convencional del comercio, son complementarios más que sustitutos. En el caso particular del Mercosur, la reducción en la fragmentación de los mercados ha comenzado a tener un impacto significativo sobre las estrategias empresariales del sector privado. En efecto, desde el inicio del proceso de integración se registraron efectos tanto sobre los flujos de inversión intrazona como extrazona. Ya sea a través de acuerdos de representación, distribución o complementación productiva, de la formación de *joint ventures*, de la adquisición de participación en el capital de empresas establecidas, de la apertura de filiales o, en menor medida, de “alianzas

⁴¹⁸ LUCÁNGELI, J., “Comercio intra-industrial y desempeño manufacturero. El intercambio de manufacturas entre la Argentina y Brasil”, *Boletín Informativo Techint*, 325, 2.008, pp. 101-112.

⁴¹⁹ *Vide* al respecto Informe Mercosur núm. 1 (período julio - diciembre de 1.996), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre de 1.996, pp. 12-13.

estratégicas”, la liberalización del comercio y el rápido crecimiento del intercambio han comenzado a tener efectos cualitativos sobre las estrategias empresarias en la subregión. En este sentido, entre los años 1.991 y 1.995 los países del Mercosur absorbieron el 30,3% de la IED de América Latina y el Caribe, para alcanzar un récord de US\$9.159 millones en 1.995. Durante este período la participación de Brasil como receptor de IED se redujo (respecto al quinquenio anterior), en tanto que Argentina, Paraguay y Uruguay experimentaron un crecimiento. En 1.995 los flujos de IED a las dos economías más pequeñas más que duplicaron los registros de principios de la década. Sin embargo, y a partir de 1.994 Brasil volvió a retomar su posición de liderazgo como receptor de IED en la subregión (**gráfico núm. 5**).

	1991	1992	1993	1994	1995
PBI REAL	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL (%)				
ARGENTINA	9,5	9,5	5,3	6,7	-4,6
BRASIL	0,1	0,1	4,4	5,7	3,9
PARAGUAY	2,4	1,6	4,1	2,9	4,5
URUGUAY	3,2	7,8	3,3	6,9	-2,8
TOTAL	3,2	2,1	4,7	6,0	1,1
MERCOSUR					

Gráfico núm. 1. Elaboración propia en base a datos publicados por la CEPAL

	1991	1992	1993	1994	1995
INFLACIÓN	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL %				
IPC					
ARGENTINA	84,0	17,5	7,4	3,9	1,6
BRASIL	475,8	1149,1	2489,1	929,3	22,0
PARAGUAY	11,8	17,8	20,4	18,3	18,3
URUGUAY	81,3	59,0	52,9	44,1	35,4
TOTAL	338,8	756,3	1627,0	608,3	15,6
MERCOSUR					

Gráfico núm. 2 Elaboración propia en base a datos publicados por la CEPAL

	1991	1992	1993	1994	1995
BALANCE EN CUENTA CORRIENTE	MILLONES DE DOLARES				
ARGENTINA	-809	-5.403	-7.047	-9.363	-2.390
BRASIL	-1.450	6.089	19	-1.153	-18.136
PARAGUAY	-327	-626	-526	-754	-1.060
URUGUAY	42	-9	-244	-439	-359
TOTAL MERCOSUR	-2.544	51	-7.798	-11.709	-21.945

Gráfico núm. 3 Elaboración propia en base a datos publicados por la CEPAL

		1990	1991	1993	1995
EXPORTACIONES					
TOTAL	(US\$ millones)	46.425	45.911	54.162	70.401
INTRAMERCOSUR	(%)	8,88	11,1	18,5	20,4
EXTRAMERCOSUR	(%)	91,11	88,9	81,5	79,6
IMPORTACIONES					
TOTAL	(US\$ millones)	27.324	32.140	47.823	75.311
INTRAMERCOSUR	(%)	15,08	15,9	19,6	18,7
EXTRAMERCOSUR	(%)	84,85	84,1	80,4	81,3
VOLUMEN DE COMERCIO					
TOTAL	(US\$ millones)	73.749	78.051	101.985	145.712
INTRAMERCOSUR	(%)	11,18	13,1	13,1	19,5
EXTRAMERCOSUR	(%)	88,82	86,9	80,9	80,9
SALDO COMERCIAL		19.101	13.771	6.340	-4.910

Gráfico núm. 4 Elaboración propia por medio de datos publicados por el INTAL

	1991	1993	1994	1995
FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA HACIA				
ARGENTINA	2.439	3.482	603	1.319
BRASIL	1.103	1.292	3.072	4.859
PARAGUAY	84	111	180	184
URUGUAY	32	102	155	124
MERCOSUR	3.658	4.987	4.010	6.486
FLUJOS DE INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA HACIA EL MERCOSUR DESDE				
AMÉRICA LATINA Y CARIBE	23,7	27,6%	27,6%	25,5%
PAÍSES EN DESARROLLO	8,8	6,8%	4,4%	6,7%
RESTO DEL MUNDO	2,3	2,3%	1,7%	2,0%

Gráfico núm. 5. Elaboración propia en base a datos publicados por la CEPAL

4.3.4. VALORACIÓN

Atento a lo anterior, y en virtud de la aplicación de los mecanismos citados, es decir, el PLC, atemperado por las listas de excepción, se alcanzó lo requerido en el apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV, esto es, la eliminación de los derechos de aduana, entre los Estados Parte, con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos del Mercosur. No obstante ello, y tal como se analizará en los próximos epígrafes del capítulo actual, el sector automotriz y el azucarero se encuentran fuera de cualquier política comunitaria respecto a ellos.

Oportunamente se hizo antes referencia a la discusión doctrinaria sobre el alcance del término “*lo esencial de los intercambios comerciales*” que exige el artículo XXIV del GATT para autorizar un acuerdo de integración, y también se abordó el hecho de que el

Mercosur se notificó bajo el amparo de la cláusula de habilitación, dotándole así de mayor flexibilidad⁴²⁰. Teniendo en cuenta lo anterior, del análisis hecho de las estadísticas obtenidas, podemos aseverar, sin temor a equivocarnos, que a pesar de cualquier debilidad que se le pueda syndicar al período de transición, la liberalización de los aranceles aduaneros ha constituido un éxito. En referencia al ya analizado PLC, el cual comenzó con un margen de 47% de preferencia en 1.991 y debería haber alcanzado a través de cuotas semianuales de reducción arancelaria un margen de preferencia de 100% en 1.994, se debe tener en cuenta que ya en el segundo semestre de 1.994 el margen de preferencia para el comercio intrarregional era de más del 90%, y los dos socios más grandes tenían solamente 80 ítems arancelarios cubiertos por el régimen de exenciones.

En idéntico sentido, las estadísticas producidas en el presente estudio, demuestran que las corrientes comerciales aumentaron rápidamente durante el período de transición, y aunque no se puede negar que este crecimiento fue parcialmente favorecido por las ventajosas condiciones de crédito, no puede ser perdido de vista que la tasa de crecimiento de las importaciones intrarregionales sobrepasó a la de compras totales al exterior, lo cual es un interesante indicador de que las interacciones comerciales se basan en fundamentos más sólidos que cualquier coyuntura macroeconómica favorable. Pero, al tiempo, que continuase siendo inferior al 20% del comercio total dificulta el completo aprovechamiento de las ventajas que implica la creación de una zona de libre cambio, siquiera por la progresiva desaparición de los aranceles para los productos originarios de la misma. Asimismo, de la observación de las gráficas de flujos de inversiones, si bien resultan siempre más difíciles de identificar, existe una evidencia palpable que la creación del Mercosur ha sido un elemento influyente en los flujos recibidos. Ahora bien y para finalizar, resulta oportuno preguntarse, ¿la excepción de los sectores automotriz y el azucarero, inciden en lo “esencial del comercio”? Por nuestra parte, entendemos, que tal y como se refirió, si bien el sector automovilístico es significativo y su exclusión perjudicial para el bloque, no influiría en lo esencial del comercio; mientras que el azucarero, y debido a las producciones de los países miembros, salvo del Brasil, no es importante en el intercambio.

⁴²⁰ Ver Capítulo I, último apartado, de la Tesis.

4.4. RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS

4.4.1. CONCEPTO

Debido a su naturaleza, este tipo de restricciones o barreras resultan difíciles de conocer e interpretar, toda vez que suelen carecer de transparencia. Sin embargo, resulta apropiado determinar que con tal concepto se designan a todas las leyes gubernamentales, regulaciones, políticas y prácticas, más allá de las tarifas, que restringen el acceso de productos importados a los mercados domésticos.⁴²¹ A las anteriores, se suelen adicionar también todas aquellas medidas que artificialmente incentivan las ventas externas, como podrían ser los subsidios a la producción y a las exportaciones. Es decir, que se trata de cualquier reglamentación o práctica nacional, de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual algún estado parte de un acuerdo de libre comercio, impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco.

En este sentido, no resulta superfluo señalar que tal y como se ha propuesto, ligado a un gran proceso de integración global, se ha ido produciendo al mismo tiempo un fenómeno inverso, ya que a medida que los acuerdos internacionales han supuesto una reducción de las barreras de tipo arancelario, los países han reaccionado tratando de sustituir aquéllas por otras de tipo no arancelario.⁴²² Este inconveniente fue advertido en la década de 1.950, ya que si bien en un comienzo los procesos de integración económica, fueron considerados como económicamente beneficiosos, puesto que suponían una eliminación de las barreras comerciales entre los países miembros y representaban un acercamiento al libre comercio mundial, con una consiguiente localización más eficiente de los recursos, pronto tal concepto fue cuestionado bajo el argumento de que la formación de un bloque comercial se producen dos efectos contrarios sobre el bienestar: un efecto creación de comercio que es beneficioso y un efecto desviación de comercio que es perjudicial, por lo que el resultado final derivado de este tipo de acuerdos está indeterminado.⁴²³ Asimismo recordemos, que tal y como se

⁴²¹ DEARDORFF, A. y STERN, R., Measurement of Non-Tariff Barriers, OECD Economics Department Working Papers núm. 179, París: 1.997.

⁴²² DALY, M. y KUWAHARA, H., "The Impact of the Uruguay Round on Tariff and Non-tariff Barriers to Trade in the Quad", World Economy, vol. 21, 2, marzo de 1.988, pp. 207-237.

⁴²³ *Vide* VINER, J., The Customs Union Issue, New York: Oxford University Press, 2.014.

analizara en el capítulo 3, la imposición de una RNA por parte de un Estado Parte, no habilita a otro a un incumplimiento de similar enjundia, toda vez que los miembros del bloque deben cumplir con el TAS, POP y legislación complementaria, desde el principio de buena fe, no estando permitida la invocación de la excepción *non adimpleti contractus*, según fue comentado en el capítulo III.

4.4.2. CLASIFICACIÓN

La principal distinción las cataloga en cuantitativas y no cuantitativas. Las primeras restringen la cantidad de productos permitidos, mientras que las últimas son las que lo hacen de cualquier otra forma diversa de la primera. Dentro de las cuantitativas es posible enumerar los permisos de importación o exportación, las cuotas o cupos, las salvaguardas, los precios oficiales, las medidas antidumping, los derechos compensatorios, las restricciones a la exportación, etc. Por su parte, en referencia a las no cuantitativas, se pueden inventariar las normas consulares y estadísticas, las regulaciones sanitarias, de toxicidad, fitosanitarias o ecológicas, las normas técnicas y de calidad, las marcas de origen, requisitos de empaquetado y etiquetado, entre otras.⁴²⁴

Otra clasificación posible es la que las distingue por los motivos que las originaron o por las formas que adoptan. De acuerdo al primer criterio es factible enunciar políticas de importación, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, obstáculos o requerimientos técnicos, medidas de protección ambiental, políticas públicas discriminatorias, productos especiales, etc.

En referencia a las formas, la doctrina suele subclasificarlas en barreras no tarifarias generales y centrales. Mientras que las primeras alcanzan todo el universo de barreras no arancelarias como por ejemplo controles de frontera o requerimientos de etiquetados; las segundas implican a aquellas medidas que afectan directamente las cantidades y precios de las importaciones. Las figuras más comúnmente utilizadas de las barreras no

⁴²⁴ SANNA-RANDACCIO, F., "New Protectionism and Multinational Companies", *Journal of International Economics*, vol. 41, 1-2, Agosto de 1.996, pp. 29-51.

arancelarias centrales son las prohibiciones, cuotas, licencias de importación no automáticas, derechos compensatorios, precios mínimos de importación, entre otros.⁴²⁵

4.4.3. EL RÉGIMEN DEL MERCOSUR

Anticipadamente, el TAS dispuso en su artículo 1 que el mercado común implicaba, entre otros requisitos *“la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.”*

El concepto de “restricción” sería completado por el artículo 2.b del Anexo I del TAS, el que las caracterizaría como cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier otra naturaleza, mediante la cual alguno de los Estados Parte impidiera o dificultara, por decisión unilateral el comercio recíproco. El citado artículo excluiría explícitamente del concepto de restricción las medidas adoptadas en virtud del artículo 50 del TM 1.980,⁴²⁶ es decir, protección de la moralidad pública, leyes y reglamentos de seguridad, regulación de la importación o exportación de armas, municiones y otros materiales de guerra y artículos militares, protección de la vida y salud de las personas, animales y vegetales; importación y exportación de oro y plata metálicos, protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico y exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, radioactivos o utilizados en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.

4.4.3.1. DECISIÓN 3/94

En respuesta a lo programado y concertado en el Programa de Las Leñas, de diciembre de 1.992, la Decisión 3/94, de 5 de julio, de restricciones no arancelarias (RNAS)

⁴²⁵ SANGUINETTI, P. y SALLUSTRO, M., Mercosur y el sesgo regional de la política comercial: aranceles y barreras no tarifarias, Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, 2.000.

⁴²⁶ TM 1.950, artículo 50: “Ninguna disposición del presente Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la: a) Protección de la moralidad pública; b) Aplicación de leyes y reglamentos de seguridad; c) Regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares; d) Protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales; e) Importación y exportación de oro y plata metálicos; f) Protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y g) Exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radioactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.”

resolvió la necesidad de armonizar las mismas, de manera tal que no se constituyeran en obstáculos al comercio *intra* Mercosur. A tal fin, dio instrucciones para que se llevara a cabo un registro de las mismas en dos anexos, en concordancia con la labor efectuada por el Subgrupo de Trabajo de “Asuntos Comerciales”. Tanto las pertenecientes al Anexo I como las del II fueron clasificadas en armonizables o eliminables, y su situación debería quedar resuelta a fecha 31 de diciembre de 1.994. Su ubicación en sendos anexos se debía a que mientras las del primero serían resueltas por el Grupo de Trabajo de “Asuntos Comerciales”, las del segundo lo serían por el de “Asuntos Aduaneros”.

Este proceso de armonización consistía tanto en una compatibilización general de las medidas involucradas como en el mantenimiento de las restricciones no arancelarias de carácter no económico, cuando se dieran razones que justificaran su existencia. En el proceso descrito en el párrafo precedente actuarían subgrupos especializados en razón de la naturaleza de la restricción, a saber, los de “Asuntos Comerciales”, “Asuntos Aduaneros”, “Normas Técnicas”, “Política Fiscal y Monetaria”, “Transporte Marítimo”, “Política Agrícola”, “Energía”, “Coordinación de Políticas Macroeconómicas”; y la “Reunión Especializada de Medio Ambiente”.

Por otra parte, y a fin de no alimentar un círculo vicioso de restricciones que echara por la borda con el esfuerzo armonizador y eliminador se obtuvo de los Estados Parte el compromiso de no implementar nuevas. La norma en análisis asimismo dispuso que a nivel organización del esquema, el GMC fuera el encargado del proceso de armonización o eliminación de las restricciones no arancelarias. Paralelamente, el órgano citado instruiría a la CCM por medio de la Resolución GMC 123/94, de 15 de diciembre, de restricciones no arancelarias, la puesta en funcionamiento de un Comité Técnico sobre la materia, con la misión de mantener actualizadas las listas de las RNAS a ser eliminadas y las medidas de carácter no arancelario a ser armonizadas, identificar a aquellas que no figuraran en las listas confeccionadas, proponer a su respecto el tratamiento correspondiente y completar las labores de armonización necesarias.

Al no haberse dispuesto un cronograma de eliminación; y en razón de la diversidad y complejidad de las RNAS existentes en el Mercosur, las que no sólo emanaban de normas legales, sino también constitucionales, la tarea fue ardua y se retrasó considerablemente. A pesar de la fecha límite impuesta por la Decisión reseñada, entrado ya el año 1.995, el 70% de las RNAS se encontraba aún vigente, aunque lo

destacable era que un sector tan importante como el agrícola había logrado armonizar o eliminar el 43% de los obstáculos imperantes.

Debido a la lentitud y a los escasos avances, Brasil presentó una propuesta metodológica de clasificación diferente, la cual las agruparía en dos categorías: una primera, a la cual correspondería aquellas justificadas por el GATT/OMC; y una segunda, con las RNAS propiamente dichas. Las primeras, si bien podrían ser armonizadas, no serían objeto de negociación intrazona; mientras que las segundas si lo serían. Finalmente, la propuesta brasileña no prosperó; sin embargo, la preocupación por los obstáculos al libre comercio se implantaron en la Cumbre de Fortaleza, donde se ordenó una nueva fecha límite, diciembre de 1.997.

4.4.3.2. DECISIÓN 17/97

Ante la inercia en el tratamiento de las RNAS, el CMC promulgo la Decisión 17/97, de 15 de diciembre, de restricciones no arancelarias, la cual fundamentó en la necesidad de establecer un cronograma para la eliminación y tratamiento prioritario de las mismas, en base a su importancia en el comercio interno del Mercosur. A tal fin, los Estados Partes debían enviar, antes del 31 de enero de 1.998, a la Presidencia Pro Tempore, un cronograma de eliminación de cada medida y restricción no arancelaria, identificada y catalogada por la Resolución GMC 32/95, de 10 de noviembre, de eliminación o armonización de medidas y restricciones no arancelarias (MRNA), a fin de ser definitivamente eliminadas. El plazo máximo para llevar a cabo la mencionada eliminación era el 30 de mayo de 1.998, abriéndose en todo caso la posibilidad de solicitar uno mayor, de forma justificada y con identificación del trámite iniciado para la supresión de la RNA.

Por su parte, el Comité Técnico núm. 8 de MRNA debía elevar a la CCM un informe antes del 31 de marzo de 1.998, con un listado de MRNAS, de las listadas por la Resolución GMC 32/95 y que necesitaran un tratamiento prioritario en base a la afección del comercio *intra* Mercosur; estas deberían hallarse finalizadas a fecha 31 de diciembre de 1.998. Asimismo, el citado comité técnico debería confeccionar otro informe con las disposiciones nacionales que hubieren motivado consultas en el ámbito de la CCM.

A finales de 1.997, las medidas y restricciones no arancelarias promediaban las 350; y un informe de la CCM de 1.999 corroboraba que de las prioritarias del artículo 2 de la Decisión 17/97, las cuales en total sumaban 38 medidas y 4 consultas, solo habían recibido un tratamiento completo 10.

En el año 2.000 este tema volvió a cobrar trascendencia y en las reuniones bilaterales y de coordinadores del GMC se acordó la identificación de las mismas; y la eliminación, antes del 30 de junio de 2.000, de las licencias previas y otras barreras no arancelarias que no estuvieran amparadas por el artículo 50 del TM. Por otra parte, en la reunión del CMC de junio de 2.000 y atento a que no se había cumplido con el compromiso adoptado en el párrafo precedente, por medio de la Decisión 22/00, de 29 de junio, de relanzamiento del Mercosur, se acordó la prolongación del término para identificarlas al 30 de julio de 2.000, y se señaló el 15 de noviembre del mismo año como fecha límite para definir los cursos de acción tendientes a eliminarlas.

4.4.3.3. DECISIÓN 27/07

La Decisión 27/07, de 28 de junio, de superación de las asimetrías en el Mercosur, restricciones y medidas no arancelarias, ha intentado nuevamente romper con la pasividad y desinterés demostrado a lo largo de varios años en la eliminación de las MRNAS. En este sentido nuevamente requirió a los Estados Parte para que, antes de la última Reunión Ordinaria del GMC del año 2.007, elevaran listados con las restricciones y medidas no arancelarias más relevantes que entorpecieran sus exportaciones hacia sus iguales. Posteriormente, y antes de la Primera Reunión Ordinaria del GMC del segundo semestre del 2.008, debían remitir a la Presidencia Pro Tempore una propuesta de solución para cada una de las restricciones y medidas no arancelarias identificadas en los listados. Como novedad se les otorga la posibilidad a los Miembros del Mercosur de entablar negociaciones bilaterales con el fin de superar los obstáculos identificados. Finalmente, antes del 31 de diciembre de 2.008, el GMC debería aprobar los tratamientos definidos para las MRNAS, otorgándose como plazo máximo para la implementación de los anteriores el 31 de diciembre de 2.010 y 31 de diciembre de 2.012 para Uruguay y Paraguay, plazos que nuevamente serían incumplidos.

4.4.3.4. DECISIÓN 56/15

Atento al poco progreso obtenido en la eliminación de las restricciones no arancelarias, en julio de 2015 el CMC ordenó al GMC, elaborar un plan de acción para el fortalecimiento del Mercosur comercial y económico, con el fin de avanzar definitivamente en la eliminación de distorsiones y barreras al comercio intra-bloque. En este sentido, tal decisión fue resultado de las negociaciones de Paraguay y Uruguay para suprimir obstáculos, y concretamente las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) y las restricciones cambiarias aplicadas por Argentina. Por su parte, Argentina solicitaba al Uruguay, la remoción de la tasa consular de 2% que afectaba a las importaciones de las partes del Mercosur, en tanto que este país y que Brasil extendiera los beneficios de los programas de apoyo a los autopartistas financiados por el BNDES. De esta manera, se aprobó la Decisión 56/15, de 20 de diciembre, de Plan de Acción para el Fortalecimiento del Mercosur Comercial y Económico, en donde se identificaron un total de 80 medidas y restricciones arancelarias, no arancelarias y de medidas con efectos equivalentes.

Asimismo, se acordó llevar a cabo la convocatoria de reuniones del Grupo Ad Hoc (GAH) creado para dar tratamiento a las medidas identificadas en el listado consolidado. Estas reuniones debían contar con la participación de representantes de los distintos órganos y foros del Mercosur con competencias técnicas específicas en las medidas a ser abordadas en cada reunión. A lo largo del año 2016, se llevaron a cabo dos reuniones del en las que participaron todas las secciones nacionales de los Estados Parte, las cuales a pesar de los grandes esfuerzos realizados, no pudieron llegar a un consenso respecto del tratamiento a dar a las medidas identificadas: eliminación, armonización, transformación en una normativa comunitaria, u otros procedimientos. Tal y como se mencionó anteriormente, la aprobación del Plan de Acción fue motivada en gran medida por los obstáculos derivados de medidas de política comercial adoptadas por Argentina, particularmente las DJAI y las restricciones cambiarias, sin embargo, estos inconvenientes fueron solucionados como resultado de las nuevas medidas liberalizadoras de política comercial adoptadas por el nuevo gobierno de Mauricio Macri, que asumió sus funciones en Argentina el 10 de diciembre de 2015. Al cambiar el contexto, también las prioridades del resto de los socios desaparecieron, y pasó de ser un tema de primera línea a uno de menor importancia; aunque se han logrado algunos avances. A continuación, se incorpora gráfica con los resultados del grupo de trabajo.

CAUSANTE	TRATAMIENTO DE LAS MEDIDAS									TOTAL
	ELIMINADAS			DEFINIDO			PENDIENTE			
	Eliminadas	Resp. Satisfactoria	Subtotal	Bilateral	MERCOSUR	Subtotal	Licencias	Sin tratamiento	Subtotal	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
Argentina	6	13	19	4	-	4	-	4	4	27
Brasil	1	7	8	13	4	17	2	6	8	33
Paraguay	-	-	-	-	-	-	1	1	2	2
Uruguay	-	4	4	1	1	2	-	3	3	9
MERCOSUR	-	4	4	-	1	1	-	3	3	8
Total	7	28	35	18	5	23	3	17	20	78

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo - Informe Mercosur núm. 22

Como puede observarse se han eliminado 35 RNAs, aunque sin embargo, gran parte del problema no es la eliminación o no de las mismas, sino más bien la práctica de seguir generándolas. Por su propia naturaleza son difíciles de identificar, acorde a lo cual el problema se prolonga hasta la actualidad y constituye uno de los problemas pendientes de resolver de manera realista y con el objeto de no convertir los esfuerzos de las desgravaciones de los aranceles en una ficción, toda vez que, a la par que se desgrava, a fin de aumentar las corrientes comerciales, se generan obstáculos no arancelarios, a fin de proteger los mercados.

4.4.4. RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS APLICADAS EN EL MERCOSUR

A fin de completar el panorama de las restricciones, se detallarán las que con más frecuencia se han dado en el bloque.⁴²⁷

4.4.4.1. CONTROLES DE FRONTERA

Estos controles pueden practicarse tanto en una zona de libre comercio como en una unión aduanera, cuando tuvieren algún tipo de justificación, pero reducidos a su mínima expresión, a fin de que los intercambios comerciales se lleven a cabo de idéntica forma en que se harían si los bienes circularan dentro del territorio de un único país.

Sin embargo éstos se han dado, por parte del Brasil, hacia los lácteos provenientes de la Argentina, incluyendo la inspección previa a la expedición, control de calidad anterior del arroz en frontera por parte del Brasil. En iguales condiciones, la República

⁴²⁷ Sobre las restricciones no arancelarias aplicadas, *Vide* BERLINSKI, J., et al., Sobre el beneficio de la integración plena en el Mercosur, en BERLINSKI, J. (coord.), Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2005, p. 205. GIL, L., "Las restricciones no arancelarias argentinas en el Mercosur: normas y política en los conflictos comerciales", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 120, junio de 2.015, pp. 2-36.

Argentina ha solicitado inspecciones precedentes al embarque de los calzados provenientes del Brasil. Esporádicamente se han dado otros casos de control.

4.4.4.2. LICENCIAS DE IMPORTACIÓN Y/O EXPORTACIÓN

En el entorno de una zona de libre comercio, las licencias previas, tanto a la importación como a la exportación, son incompatibles con el principio de libre circulación de las mercaderías. En el contexto del GATT se distinguen las licencias automáticas, las cuales son definidas como aquellas que se aprueban en todos los casos; y las no automáticas o sujetas a una administración restringida.

La imposición de licencias no automáticas para la importación ha sido ampliamente utilizada por el Brasil en referencia a numerosos productos, tales como lácteos, frutos, combustibles, productos químicos, entre otros. Por su parte, Argentina también las ha utilizado como medida para proteger su industria, como por ejemplo en el sector del calzado.

4.4.4.3. RESTRICCIONES AL FINANCIAMIENTO DE IMPORTACIONES

Hasta el año 1.996, las importaciones se financiaban a 180 días, pero a partir del mismo, las de maíz, arroz, textiles y otros sufrieron la exigencia por parte de las autoridades brasileñas de su pago al contado. En otras ocasiones, se ha reducido simplemente el plazo de financiación, como por ejemplo se hiciera por parte del citado Estado en relación con los productos lácteos durante el año 1.997.

4.4.4.4. RÉGIMEN DE VALOR CRITERIO O PRECIOS MÍNIMOS DE IMPORTACIÓN

El método se aplica de forma diferente en la República Argentina y la República Federativa del Brasil, a pesar de tener el mismo objetivo.⁴²⁸ En la Argentina, el sistema implica un precio de referencia para productos de importación seleccionados, e involucra a diversos países, divididos en 26 grupos. El régimen ordena que se cobre el

⁴²⁸ Informe Mercosur núm. 16, (período segundo semestre 2.010- primer semestre 2.011), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.011, pp. 117-120.

doble de los impuestos aplicados al momento de ingresar los bienes al país (como por ejemplo el I.V.A. y el anticipo al impuesto a las ganancias) cuando el precio sea inferior al definido por la autoridad aduanera. Por su parte, en el caso del Brasil, el sistema responde a uno clásico de precios mínimos de importación, es decir, la importación no es autorizada si su precio se ubica por debajo de cierto límite.

4.4.4.5. REGLAMENTACIONES TÉCNICAS

Dentro de esta categoría se incluyen no solo los reglamentos técnicos propiamente dichos sino también aquellos que hacen referencia a requisitos de envase y embalaje, marcado y etiquetado, etc. Este tipo de normativa debería hallarse orientada a asegurar la calidad de los productos, a proteger la salud y vida de las personas, animales, preservación de la vida vegetal y el medio ambiente, entre otros; sin embargo, suelen constituirse en un medio de discriminación comercial arbitrario o injustificado. Las situaciones en que han sido utilizados para justificar medidas restrictivas son múltiples y complicadas de dilucidar.

En un sector conflictivo como el del calzado, el gobierno argentino se ha valido de estos preceptos a fin de restringir el comercio bilateral, con -por ejemplo- exigencias de etiquetado y registro para el ingreso del mismo. El gobierno brasileño también ha requerido en ciertas ocasiones certificados de calidad otorgados por su Instituto Nacional de Metrología (Inmetro); mientras que su par argentino instauró una certificación de calidad, seguridad y medio ambiente en los electrodomésticos.

Los ejemplos son abundantes y van desde etiquetados en idioma nacional hasta reglamentaciones sobre tapas de productos de limpieza.

4.5. RÉGIMEN DE SALVAGUARDIAS

Las salvaguardias, desde un enfoque económico, representan aquellas restricciones que impone la autoridad de un Estado, a las importaciones de un determinado producto, con el fin de proteger un sector productivo local gravemente afectado, o amenazado, por el aumento de las importaciones de similares mercancías. Estas, durante el período de transición, se hallaban reguladas en el Anexo IV del TAS, donde se autorizaba a los

Estados a aplicarlas hasta el 31 de diciembre de 1.994; y sobre los productos que se beneficiaran del PLC.

El requisito, para dar comienzo a un procedimiento por salvaguardias, era la existencia de un daño o amenaza de daño grave al mercado de un Estado miembro, debido a un aumento sensible en un breve lapso de tiempo de las importaciones provenientes del resto (artículo 2, 1º párrafo del Anexo IV). Los términos “daño” o “amenaza de daño grave” no eran en absoluto discrecionales, sino que debían ser analizados en cada caso en particular; y de acuerdo a aspectos tales como la cota de producción y capacidad utilizada, nivel de empleo, participación en el mercado, volumen de comercio entre las Partes involucradas o participantes en la consulta y desempeño de las importaciones y exportaciones con terceros países. Permanecían ajenos al criterio los menoscabos que pudieran causar factores como los cambios tecnológicos o de preferencia de los consumidores.

El método de acción era sencillo: ante el citado daño o amenaza de daño grave, el país importador exponía pormenorizadamente la situación ante el GMC, órgano que en un plazo máximo de 10 días debía iniciar un período de consultas; y expedirse definitivamente a los 20 días del inicio del procedimiento, acorde a lo estipulado en el artículo 2, párrafo 3º del Anexo en estudio. La cuota a negociar entre el Estado importador y el exportador debía regirse por las mismas preferencias y demás condiciones acordadas en el PLC. De no llegarse a acuerdo alguno, el país importador estaba facultado para señalarla unilateralmente, no pudiendo ser en ningún caso menor al promedio de los volúmenes físicos importados en los últimos tres años calendario. Finalmente, las medidas adoptadas tendrían duración anual y podrían ser renovadas consecutivamente por idéntico período, según estipulaba el artículo 5 en su primer párrafo.

No obstante lo dispuesto en el citado artículo 1 del Anexo IV, el plazo límite para la imposición de salvaguardias se prolongó. Así, a consecuencia del RAF, y concretamente del artículo 3 de la Decisión 5/94, de 5 de agosto, de Régimen de Adecuación, se autorizó a que los productos sujetos al régimen de salvaguardias del TAS, gozaran también de un plazo final de desgravación, lineal y automática, partiendo de los respectivos aranceles nominales totales vigentes a la fecha, manteniendo el libre comercio al por entonces vigente nivel de acceso. Este plazo tendría una duración de cuatro años, contados a partir del 1 de enero de 1.995 para todos los Estados Partes

(artículo 3, apartado b). Asimismo, y en virtud del artículo 3 de la Decisión 8/94, de 5 de agosto, Zonas Francas, Zonas de Procesamiento de Exportaciones y Áreas Aduaneras Especiales, se dejaba abierta la posibilidad de aplicar salvaguardias bajo el régimen jurídico del GATT cuando las importaciones provenientes de cualquiera de estos tipos de zonas implicaran un aumento imprevisto de importaciones que causare daño o amenaza de daño para el país importador.

4.5.1. EL PROBLEMA DE LAS SALVAGUARDIAS

Durante el mes de enero del año 1.999, ante la difícil situación económica que pasaba, el gobierno del Brasil llevó a cabo una devaluación de su moneda. Esta devaluación se sumaba a los males que aquejaban al bloque, una crisis recesiva, la drástica contracción del comercio intrazona y un estancamiento en los avances de la negociación a fin de profundizar el Mercosur. De esta manera, y ante la presión efectuada por el sector textil argentino debido al temor de una avalancha de productos textiles brasileños que pudieran perjudicar a la industria propia, el gobierno de la República Argentina por medio de la Resolución 861/99 del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, de 13 de julio estableció una salvaguardia textil, en forma de sistema de cupos anuales, de la cual no eximió al Brasil.⁴²⁹

A raíz de lo anterior, la República Federativa de Brasil presentó un reclamo ante los tribunales de la OMC, así como también ante un Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del Mercosur.

La posición argentina estribaba en la existencia de un “vacío legal” en la legislación mercosureña, ya que no había norma alguna que regulara la aplicación de una salvaguardia sobre productos textiles, toda vez que el órgano creado en el Mercosur con funciones relativas a temas relacionados al sector textil (CT-10) no había hecho recomendación alguna “tomando en consideración los acuerdos de Marrakech”, tal como tenía estipulado. Asimismo argumentaba que las Decisiones 7/94 y 8/94, ambas

⁴²⁹ Informe Mercosur núm. 8, (período 2.001- 2.002), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.002, p. 53. Un caso testigo resulta ser el sector del calzado. Este fue restringido por un prolongado periodo de tiempo, por medio de los regímenes de excepción y adecuación final. A la finalización del anterior (enero de 1.999) los calzados del Mercosur pudieron ingresar libremente en Argentina. Sin embargo, gracias a la voluntad de los sectores productores de Argentina y Brasil, se acordaron diversos convenios para limitar las ventas brasileñas, a través de un sistema de cuotas, para de esta manera no perjudicar a la industria argentina.

modificatorias del TAS *per mor* del artículo 53 del POP establecían respectivamente, la posibilidad de aplicación de medidas de salvaguardia sobre los productos incluidos en la Lista de Excepciones, ante un caso de súbito incremento de las exportaciones que implicaran daño o amenaza grave de daño, hasta el año 2.001; y también la posibilidad de emplear medidas de salvaguardia sobre productos provenientes de zonas francas comerciales, industriales, de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales.

Por su parte, Brasil entendía que la citada Resolución 861/99 era una medida contraria e incompatible con el libre comercio acordado por los Estados Parte; así como también con el Acuerdo sobre Textiles y el Vestido (ATV) de la OMC. En este sentido fundamentaba su oposición en el artículo 5 del Anexo IV al TAS, el cual establecía que *“En ningún caso la aplicación de cláusulas de salvaguardia podrán extenderse más allá del 31 de diciembre de 1.994”*; y en que el RAF había modificado el PLC, en el sentido de que los productos sujetos al Régimen de Salvaguardias del tratado de Asunción, gozarían de un plazo final de desgravación, lineal y automático, partiendo de los respectivos aranceles nominales totales vigentes en ese momento, y debiendo mantener el por entonces nivel de acceso. Este plazo tendría únicamente una duración de 4 años (artículo 3 de la Decisión 5/94).

Así, el Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del Mercosur, en el III Laudo Arbitral, de 10 de marzo de 2.000, constituido para entender en la controversia “Aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles (Res. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos”, entendió por unanimidad que la citada resolución no era compatible con el Anexo IV del TAS ni con la normativa Mercosur vigente en tal momento. El fundamento de tal laudo consistió *“en que los artículos 1 y 5 del Anexo IV del TAS formularon una prohibición general sobre la aplicación de salvaguardias al comercio intra-zona que solamente podrá ser exceptuado por medio de una norma específica dentro del sistema Mercosur que legitime la imposición de salvaguardias a los productos textiles. En consecuencia, no existe “vacío legal” sobre esta materia”* (conclusión D). Por lo tanto, el punto que si admite tal laudo en su conclusión F, es que *“sí es posible la aplicación de medidas de salvaguardia al comercio intra-zona en Mercosur en tanto haya una norma explícita que así lo autorice”*, motivo por el cual debemos entender que la prohibición del TAS sobre aplicación de salvaguardias *ad intra* no es bajo ningún concepto definitiva. Por otra parte, agregó que *“La*

interpretación de las disposiciones sobre unión aduanera del Mercosur deberán realizarse, salvo norma expresa en contrario, de conformidad al objeto y fin de toda integración económica” (conclusión E).

4.5.2. LA RESOLUCIÓN NÚM. 70 DE LA ALADI

Resulta interesante desarrollar que hasta el laudo citado en el punto anterior; y mediante el cual se le da un punto final a la hipótesis del “vacío legal del Mercosur en referencia a las salvaguardias”, diversos autores vieron en la Resolución núm. 70 de la ALADI una salida válida a fin de aplicar estas.⁴³⁰ La citada resolución autorizaba en su artículo 1 a aplicar cláusulas de salvaguardia, con carácter transitorio y en forma no discriminatoria, con el objetivo de suspender total o parcialmente el cumplimiento de los compromisos asumidos por medio del TM 1.980. En este sentido, los requisitos para las mismas eran que fuera preciso restringir las importaciones para corregir desequilibrios de la balanza de pagos global; y cuando la importación de uno o varios productos originarios de la región se realizara en cantidades o condiciones tales, que causaran o amenazaran con causar perjuicios graves a los productos nacionales de mercaderías similares o directamente competitivas.

El “vacío legal” se fundamentaba en el hecho de que a pesar de los diversos mecanismos implementados, a fin de llegar al arancel cero sin restricciones arancelarias y a la coordinación de políticas macroeconómicas, es decir, el PLC y el RFA, tal objetivo no se había alcanzado, con lo cual los supuestos abordados a fin de eliminar las cláusulas de salvaguardia del Anexo IV del TAS no se habían dado.

En un ejercicio intelectual muy interesante, se utilizó el mismo paraguas del cual se beneficiara el Mercosur a fin de constituirse, para justificar la posibilidad de aplicación de cláusulas de salvaguardia. Así se sostuvo, que dada la relación jurídica entre el TAS y el Tratado de Montevideo, creador de la ALADI, instrumentada por medio del ACE 18, resultaba factible sostener que tal vacío legislativo podía resultar cubierto por la mencionada resolución 70. La clave de la aplicación surgía del artículo 13, el cual mantenía que el régimen se aplicaría con carácter general a los acuerdos de alcance regional que se celebraran a partir de la resolución en análisis, y tendría carácter

⁴³⁰ Sobre el particular, *vide*. Informe Mercosur núm. 6 (período 1.999-2.000), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.000, pp. 29-32.

supletorio respecto de los acuerdos de alcance parcial en los que no se adoptaran normas específicas en materia de cláusulas de salvaguardia, salvo decisión en contrario de los signatarios de estos.

Con todo, y a pesar de no haber sido tratado tal argumento en el laudo estudiado en el punto precedente, entendemos que si se produjo esta decisión en contrario de los firmantes del TAS, plasmándose la misma en el citado artículo 5 del Anexo IV al TAS. Sin embargo, asimismo puede inferirse tal y como se declaró en el laudo, que tal decisión de no aplicación de salvaguardias, podría ser abandonada por otra que si las autorizara expresamente por parte de los Estados Parte. A modo de ejemplo, se puede mencionar, que suelen ser muy comunes entre los diversos acuerdos que firman los Estados Parte entre sí, como el acuerdo para el comercio automotor firmado entre el Brasil y Uruguay, Protocolo núm. 68 del AAP. CE 2⁴³¹, suscripto en julio de 2.008, el cual contempla una salvaguardia para situaciones de desequilibrio comercial entre ambos países.

4.5.3. EL DEBATE DE LAS SALVAGUARDIAS

La polémica por las salvaguardias persistió en el Mercosur por un largo período de tiempo; sin embargo resulta más profundo que la instrumentalización de las mismas o no. La imposibilidad de coordinar políticas macroeconómicas y monetarias irremediablemente generaría todo tipo de inconvenientes ante cualquier variación en el valor de las monedas. Es así como la desvalorización del Real en 1.998, frente a la tozudez argentina en mantener la convertibilidad del Peso, generó una incompatibilidad entre ambos sistemas que colocó en peligro a la débil industria argentina.⁴³²

De tal forma que frente a la fragilidad de la situación económica argentina y la presión de los distintos grupos industriales, se intentó diseñar una respuesta conjunta del Mercosur, con el fin de no generar perjuicios al país y de lograr una protección frente a situaciones similares. Se generaron así diferentes propuestas, siempre bajo la premisa de no devaluar, las que iban desde medidas correctivas sectoriales del tipo cláusulas de

⁴³¹ Suscripto el 20 de diciembre de 1.982, con el objeto de promover entre los países signatarios el máximo aprovechamiento de los factores de producción y estimular su complementación económica, basándose en el establecimiento de un programa de desgravación del intercambio recíproco.

⁴³² *Vide* para mayores detalles Informe Mercosur núm. 11 (período segundo semestre 2.005- primer semestre 2.006), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.006, pp. 56-57.

salvaguardia, hasta la implementación de un mecanismo automático, del tipo “gatillo”, el cual se activaría o dispararía cada vez que la diferencia de crecimiento del producto bruto interno o de la cotización del dólar entre los países superase un nivel prefijado, permitiendo así que el país o los países afectados impusieran restricciones comerciales.

De esta manera, tanto la Argentina como el Brasil presentaron sendos mecanismos de salvaguardias, pero ambos con profundas diferencias. Así, mientras el que propugnaba el gobierno argentino se aplicaría a todo el universo de productos comprendidos en la nomenclatura común del Mercosur, exceptuando a un diferente tipo de bienes, *commodities* con cotización internacional, la propuesta brasilera no hacía excepción alguna. Asimismo, la propuesta argentina admitía la aplicación de oficio, mientras que la brasilera no preveía tal contingencia. En cuanto a las medidas compensatorias, mientras que la posición argentina postulaba una primera etapa de aplicación de un derecho *ad valorem* menor al AEC y en una segunda etapa, el establecimiento de derechos de importación específicos o *ad valorem* que podrían superar el arancel extrazona; así como en forma alternativa la aplicación e restricciones cuantitativas u otras que pudieran ser aptas para prevenir o reparar el daño; el Brasil solo establecía la eventual imposición de sobretasas *ad valorem* (inferiores al AEC) o una cuota con alícuota cero.

En cuanto a los daños; la Argentina proponía que las medidas pudieran ser adoptadas ante una reducción superior al 7% de los precios FOB de exportación promedio ponderado, y/o cuando se observara un incremento del volumen importado, y/o cuando se produjera un aumento de 3 puntos porcentuales en la relación entre las cantidades importadas y la producción nacional; quedando la prueba del daño para una segunda etapa. Contrariamente, la propuesta brasileña incluía la demostración del daño como requisito previo para la imposición de cualquier tipo de medida, para lo cual, no sólo se observaría la evolución de los volúmenes importados, sino también las eventuales alteraciones en el precio, el grado de penetración en el mercado afectado, el nivel de producción nacional y capacidad utilizadas, nivel de empleo; así como también la *performance* del comercio exterior con relación a terceros mercados.

En referencia a la duración y plazos de las medidas, la propuesta argentina impulsaba que el mecanismo se encontrara vigente hasta el año 2.004 y que las medidas se adoptaran por un plazo de dos años con posibilidad de prórroga; mientras que por parte de Brasil, solamente se establecía un año de vigencia, así como también de adopción de

medidas. Asimismo, este último propugnaba que además de las medidas de salvaguardia, las mismas se acompañaran de un programa de reestructuración del sector afectado. Finalmente, y a pesar de que el gobierno argentino cedió, y aceptó que solamente pudiera iniciarse el mecanismo ante el pedido de sectores privados y bajo estricta prueba de daño, las conversaciones quedaron paralizadas; hasta que en el año 2.003 y ya durante la presidencia de Néstor Kirchner, el tema volvió a la agenda del Mercosur.

Bajo la dirección económica del entonces ministro de economía de Argentina, Roberto Lavagna, se planteó en septiembre de 2.004 una propuesta basada en tres instrumentos diferentes, un mecanismo transitorio de salvaguardias ante situaciones de fuertes asimetrías macroeconómicas; un mecanismo de salvaguardias sectorial denominado “cláusula de adaptación competitiva”; y un “código de buenas prácticas de empresas”, cuyos objetivos eran reglamentar los incentivos a la inversión, promover una conducta empresarial responsable; y estimular una ubicación geográficamente equilibrada de las inversiones efectuadas por las empresas transnacionales. Luego de 15 meses de negociaciones estrictamente bilaterales (entre Argentina y Brasil), se firmaría el 1 de febrero de 2.006, el Protocolo Adicional núm. 34 al AAP CE 14 “Adaptación competitiva, integración productiva y expansión equilibrada del comercio.”

4.5.4. MECANISMO DE ADAPTACIÓN COMPETITIVA

El objeto del Protocolo, acorde a su artículo 1, era el establecimiento de medidas que contribuyeran a la adaptación competitiva, la integración productiva y la expansión equilibrada y dinámica del comercio cuando las importaciones de un determinado producto, aumentaren sustancialmente provocando un daño importante o amenaza del mismo a la producción nacional. El mismo se compone de una serie de reglas e instrucciones, que se habían de seguir, en el caso que en alguno de los firmantes, se produjere el citado aumento sustancial de las importaciones que “*cause daño o amenaza de daño*” a un sector de la producción nacional, de un producto similar o directamente competidor del otro Estado Parte.⁴³³

⁴³³ De acuerdo al artículo 3, el daño importante se definía como “los efectos que reflejen una evolución negativa relevante de la situación de la rama de producción nacional que surgen del análisis de los siguientes factores: (i) la evolución y distribución de las ventas del producto similar o directamente

El mecanismo constaba de dos etapas diferenciadas y complementarias. La primera etapa constituía un procedimiento de consultas y de negociación entre los sectores privados de los dos Estados, avalado por los gobiernos; y a desarrollarse en el ámbito de la institución que creaba para la administración del mismo, es decir, la Comisión de Monitoreo Bilateral.⁴³⁴ De acuerdo con el artículo 5, el resultado de las negociaciones podría confluir en la implementación de acuerdos de integración productiva; o bien la constitución de contingentes arancelarios de importación con preferencia plena; o la adopción de otras medidas para eliminar o reducir los efectos negativos del aumento de las importaciones sobre la producción nacional del país de menor productividad relativa. Las citadas “*otras acciones y medidas*” no estaban determinadas en el mismo, ni lo fueron en legislación alguna posterior, generando con ello un grave vacío legal.

De lo anterior surge, que a la finalización de la primera etapa, la cual se prolongaría por cuatro meses, en caso de alcanzarse un acuerdo, solo habría como “solución mutuamente satisfactoria”, un simple acuerdo de restricción voluntaria de exportaciones, el cual podría o no ser acompañado de planes de inversión para la integración productiva, con una vigencia de un año y posibilidad de prórroga.

Se puede constatar que solo se trata de un acuerdo de restricción voluntaria de exportaciones, ya que responde a las características vertidas en su concepto, el cual es un acuerdo entre los gobiernos de dos o más países, o entre asociaciones de empresas de un determinado sector, o entre los mayores productores del bien, en virtud de los cuales,

competidor en el mercado interno; (ii) la evolución de los precios internos y de importación del producto considerado originario del Estado Exportador y de terceros países; (iii) el nivel de producción y capacidad utilizada de la rama de producción nacional; (iv) el nivel de empleo de la rama de producción nacional; (v) la evolución de la participación de las importaciones del producto considerado en el mercado interno; (vi) el nivel de comercio del producto considerado entre los dos países; (vii) las ganancias y pérdidas de la rama de producción nacional, cuando su relevamiento sea factible. En caso contrario, la AN del Estado Importador deberá justificar tal hecho; y (viii) la evolución de las existencias de la rama de producción nacional”; mientras que la amenaza de daño importante era representada por la clara inminencia de un daño importante.

⁴³⁴ Acorde al artículo 2 del Protocolo sus funciones consistían en: a) la administración del presente Protocolo; b) el llamado a consultas a las partes privadas ante las presentaciones de las Autoridades Nacionales de los Estados, en adelante AN; c) la facilitación del proceso de negociación entre las partes privadas con el objetivo de alcanzar un acuerdo mutuamente satisfactorio; d) el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos entre las partes privadas establecidos al amparo del presente Protocolo; e) el análisis de los efectos económicos de los mismos acuerdos en los ámbitos productivo y comercial de los países signatarios; y f) la designación, conforme a lo previsto en el Anexo I, de los integrantes de los Grupos de Expertos que se decida constituir por solicitud de un Estado Parte del presente Protocolo.

la parte exportadora se compromete a limitar sus exportaciones hacia el país importador.⁴³⁵

En referencia a la prórroga de las anteriores, el artículo 6 omitió señalar el plazo de prolongación de las medidas restrictivas, laguna legal que podría haber conducido a que la medida se mantuviera indefinidamente. En caso de no arribarse al acuerdo en las negociaciones, se iniciaba la segunda etapa del mecanismo. Durante ésta, y bajo el amparo del seguimiento realizado por la Comisión de Monitoreo, el Estado Parte perjudicado podrían iniciar una investigación, al estilo del modelo adoptado en las investigaciones de defensa comercial y del Acuerdo de Salvaguardias de la OMC. La indagación debería concluirse en un plazo no mayor de 120 días con el objetivo de determinar la existencia o no de “*daño importante*” o amenaza del mismo al a producción nacional del país importador, causada, como ya se analizara por el aumento sustancial de las importaciones, debiendo evaluarse este último en términos absolutos o con relación a la producción nacional.

Uno de los puntos más discutidos ha sido la definición de “producción nacional” que hipotéticamente estaría sufriendo el daño resultante de las importaciones. A tal fin al artículo 11 determina que esta industria, como umbral mínimo debía producir el 35% de la producción nacional de un ítem similar o directamente competidor. Atento a lo anterior se infiere, que podría solicitarse la medida de protección, aun cuando la mayor parte, es decir el 65% de los productores no fuera blanco de ningún “daño importante”. Por otra parte, subestima las ventas totales de la producción nacional, lo que constituye un elemento importante para medir el consumo aparente.⁴³⁶

Las medidas de protección, denominadas *mecanismos de adaptación competitiva*, consistían en la imposición de un contingente arancelario anual con preferencia plena para las exportaciones, o un arancel para las exportaciones que superen el nivel del contingente arancelario anual igual al AEC con una preferencia del 10%. Esta medida o mecanismo de adaptación competitiva tendría una vigencia de tres años y sería

⁴³⁵ Informe Mercosur núm. 11, *op. cit.*, pp. 58-59. Al respecto “corresponde también señalar que la práctica de los “acuerdos de restricción voluntaria a las exportaciones” es motivo de compromiso de todos los Países Miembro de la OMC, que acordaron su eliminación cuando se firmó el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC. La introducción de esta etapa puede ser considerada, por lo tanto, no sólo un retroceso para el proceso de integración económica, sino también una violación a las normas multilaterales, que vuelven a aplicarse entre los socios del bloque, cuando ya no rigen para terceros países. Se trata, en verdad, de una “preferencia al revés.”

⁴³⁶ Informe Mercosur núm. 11, *op. cit.*, pp. 59-60.

prorrogable por uno más. En referencia al contingente arancelario, el Protocolo no define límite alguno para el mismo; y solamente establecía que sería calculado de acuerdo al contexto del nivel de importaciones del período de 36 meses anteriores a la fecha de apertura de la investigación. Por lo tanto, dota de una gran flexibilidad al país importador a la hora de determinar el volumen de importaciones que serían objeto de contingentes, en contraposición el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC prima ante todo el consenso; y como regla general ante la ausencia de éste, la medida de las importaciones de los últimos 36 meses.

A consecuencia de la persistencia en la posición del Brasil, y con el claro fin de evitar desvíos de comercio, se incluyó también el compromiso de monitoreo de las importaciones de productos similares o directamente competidores provenientes de terceros Estados. Sin embargo, nuevamente ante la hipotética posibilidad de que el desvío se produjera, las medidas para contrarrestarlo se presentaron como ambiguas y poco eficaces. Concretamente consistían en el deber del país importador de adoptar las disposiciones tendientes a corregir la situación; y en el caso que el desvío persistiera, se debería notificar a la Comisión para su análisis. La precariedad se agravaba aún más al considerar que la aplicación de un mecanismo de adaptación competitiva, tampoco eliminaba la posibilidad de aplicación de medidas antidumping. Por otra parte, y respondiendo a una de las principales contraprestaciones exigidas por el Ministro de Desarrollo brasileño, Luiz Fernando Furlan, el mecanismo sería articulado con un Programa de Adaptación Competitiva, cuyo objeto debía ser la integración y adaptación competitiva de la rama de producción nacional afectada.

El MAC fue protocolizado en la ALADI y se transformó en el 34º Protocolo Adicional al ACE núm. 14, firmado el 11 de abril de 2006. En la actualidad, y no obstante la importancia que revestiría, en caso de utilizarse, no ha entrado en vigencia, por la falta de incorporación del mismo a la legislación interna.

4.5.5. VALORACIÓN

Al inicio del capítulo se había ya analizado que el apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV, no solo exigía la eliminación de los derechos de aduana, sino también de las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, toda vez que éstas pueden ser tan o más dañosas al comercio regional. En este sentido, y así como fuimos tan claros para

señalar el éxito de los programas que eliminaron gran parte de los derechos aduaneros, debemos admitir que en relación a las denominadas barreras no arancelarias, el progreso del Mercosur no es tan patente, ya que se tornó lento y desigual.

Frente a un contexto de liberalización comercial amplio y con grandes asimetrías entre las economías de los Estados parte, este tipo de medidas fueron utilizadas a discreción a fin de proteger sectores industriales o comerciales en peligro.

Por otra parte, resulta obvia también la utilización de salvaguardias y cualquier otra protección a fin de constituir nuevos obstáculos; así como también la búsqueda de soluciones, debiendo hacer especial hincapié en el laudo arbitral, que exige la desaparición de este tipo de obstáculos.

Finalmente, la falta de compromiso de los países mercosureños no solo para eliminar obstáculos, sino también para catalogar las medidas aplicadas con este fin, resulta patente en las continuas dilaciones que se llevaron a cabo frente a la normativa que exigía su eliminación.

Sin lugar a dudas, resulta una deuda pendiente del Mercosur su eliminación, la cual, tal y como se analizará en el capítulo siguiente dedicado al análisis de la unión aduanera del Mercosur, continuó hasta la actualidad.

4.6. SECTORES ESPECIALES EXCLUIDOS DE LA LIBERALIZACIÓN

No obstante, la exitosa y gran liberación del comercio intra Mercosur lograda, dos sectores fueron expresamente excluidos. Uno por su especial importancia para las economías, el automotriz; y el restante, el sector azucarero, se deba más probablemente a la presión de los pequeños productores de Argentina, frente a la incomparable producción brasilera de azúcar.

4.6.1. RÉGIMEN AUTOMOTRIZ DEL MERCOSUR

A la finalización del “período de transición”, el sector automotor fue provisionalmente exceptuado del libre comercio intrarregional y de las políticas comunes. El fundamento de tal exclusión consistía en la sensibilidad y las asimetrías que presentaba entre los mayores socios del Mercosur, es decir, Argentina y Brasil. Producto de lo citado es la importancia que representa el sector automotriz, al erigirse como una de las parcelas

industriales de mayor dinamismo en el tejido productivo de ambos países, con capacidad para mantener y enlazar una gran cadena, que a más de dotar de un notable valor agregado a las manufacturas, crea una cantidad apreciable de empleos cualificados. A todo ello debe sumarse la importancia que reviste en el intercambio comercial *intra* Mercosur, toda vez que representa el 18% del mismo.

En cuanto a las asimetrías, es necesario en principio delimitarlas teóricamente, conceptualizándolas como disparidades en la competitividad relativa originadas por diversas causas, que afectan o pueden afectar, en distintos grados, flujos de comercio y de inversión entre los socios y hacia los socios.⁴³⁷ La clasificación de las mismas es amplia⁴³⁸, aunque para el análisis del epígrafe, es indispensable tener en consideración

⁴³⁷ Sobre asimetrías en Latinoamérica vide AYUSO POZO, A., “Integración con equidad, instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur”, en CIENFUEGOS MATEO, M. y SANAHUJA PERALES, J.A. (eds.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: CIDOB, 2.010, pp. 137-178. AYUSO POZO, A., “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana. Equilibrios y asimetrías”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 85-86, mayo de 2.009, pp. 185-209. PEÑA, F., *Asimetrías y medidas de convergencia estructural*, Seminario Políticas para promover la convergencia estructural en el Mercosur, Montevideo, marzo 26 del 2.004. Por otra parte, resulta siempre imprescindible recordar el concepto de asimetría vertido por el CMC: “Toda ventaja o desventaja que un país tenga respecto de los restantes socios del MERCOSUR que provengan de regulaciones, subsidios, impuestos u otra intervención del Estado y que afecte la competitividad de productos o sectores. No se consideran asimetrías las diferencias de competitividad derivadas de la dotación de recursos o capacidades adquiridas.” Puede ser consultado en el Acta de la VI Reunión del Grupo Mercado Común, celebrada del 23 al 25 de junio de 1.992, disponible en: http://www2.uol.com.br/actasoft/actameracosul/ingles/gmc_ata06.htm, [Fecha de consulta: 3 de julio de 2.018].

⁴³⁸ AVELLANEDA, M.B., *et al.*, “Mercosur Automotriz: desafíos y dilemas”, en *Working Papers, Programa de Economía Internacional*, Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, pp. 1-92, disponible en <http://www.caei.com.ar/es/programas/economia/11>, [Fecha de consulta: 20 diciembre 2.017]. Entiende que las asimetrías son de orden estructural y coyuntural. Las primeras son las relacionadas con el tamaño del mercado, escala de producción, etc.; mientras que las coyunturales son las que se originan en las disparidades circunstanciales de los ciclos económicos, como por ejemplo la devaluación del Real en 1.999, luego de la crisis rusa, entre otras. BOUZAS, R., “Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El Caso del Mercosur”, en Banco Interamericano de Desarrollo. *Seminario Global y Local: El Desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe* (Milán, 22 de marzo de 2.003) Buenos Aires: BID, 2.003, pp. 1-32, disponible en: cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/az1237.pdf, [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2.017]. El autor divide las asimetrías en estructurales y políticas. Las estructurales vienen determinadas por factores que definen la capacidad de las economías para beneficiarse de una mayor integración de los mercados. Ejemplos de las mismas son el tamaño económico, las dotaciones de factores, los niveles de ingreso per cápita, el grado de flexibilidad del mercado de bienes y factores; y el grado de desarrollo económico. Por su parte, las asimetrías políticas están arraigadas en preferencias, elecciones y características institucionales nacionales. Ejemplo de estas serían programas de promoción regional con beneficios fiscales, subsidios, entre otros. PAGANI, A. y MARTINEZ LARRECHEA, E., “Asimetrías en el MERCOSUR: La bilateralidad argentino-brasileña y el caso uruguayo”, en *Documentos de Trabajo del Programa de Integración Regional*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires: CAEI, 2.006. pp. 1-92, disponible en: www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01365.pdf, [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2.017]. Clasifica las asimetrías en previas al proceso de integración y las que resultan de la desigualdad para insertarse de manera beneficiosa en el proceso de integración. Las primeras se refieren a circunstancias geográficas, históricas y económicas de origen histórico que progresivamente han impreso su sello en las economías

la diferencia de volumen de mercados entre Argentina y Brasil, las desigualdades en las escalas de producción de ambos junto a sus respectivos modelos de desarrollo económico; y las diferentes estrategias sectoriales de transformación productiva, reflejada en la ausencia de una clara política nacional de fomento y el desamparo de la industria local autopartista, por parte de Argentina; en contraposición con el fomento del sector automotriz nacional por parte del Brasil, evidenciado en su decidida política de estímulos o subsidios.

4.6.1.1. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR

A partir de la década del 1.970, la industria automotriz mundial ha presentado una profunda transformación en su organización productiva, estructura, propiedades y estrategias practicadas. De esta manera se abandonó el paradigma teórico económico conocido como *fordista*, hacia la concepción denominada *toyotista* de la estructura productiva automotriz.⁴³⁹ Se produjo así el tránsito de un modelo de producción y organización del trabajo altamente especializado y reglamentado a través de cadenas de montaje y maquinaria especializada a uno que innova en el concepto de trabajo flexible y el aumento de la productividad a través de la gestión y organización. La acumulación y la fabricación masiva de una individualidad de productos propia del *fordismo* sería reemplazada por la elaboración de productos altamente diferenciados y en cantidades menores, con la consecuente abreviación de stocks y respondiendo a la premisa “*just in time*”. Como corolario del cambio de paradigma, la industria automotriz experimentó una profunda transformación en relación a las actividades, cometidos y competencia de su cadena de valor. La reorganización de la misma, cuyos principales actores son la industria final de ensamblaje y la autopartista, se llevó a cabo mediante los procesos conocidos como estandarización, modularización y globalización de proveedores.⁴⁴⁰

de los países socios. Por su parte, las segundas podrían llegar a anular, en una hipótesis máxima, al menos en ciertos períodos y circunstancias, los beneficios que se supone debería aportar la integración.

⁴³⁹ Resulta interesante la lectura de STURGEON, T. y FLORIDA, R., “Globalization and jobs in the automotive industry”, en [Industrial Performance Center](#), Massachusetts Institute of Technology Working Paper Series, MIT-IPC-00-012, Boston: MIT, noviembre 2.000, pp. 1-99, disponible en: web.mit.edu/ipc/publications/pdf/00-012.pdf, [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2.017].

⁴⁴⁰ ARZA, V., “El Mercosur como plataforma de exportación para la industria automotriz”, *Revista Cepal*, 103, abril de 2.011, pp. 139-164.

Por “estandarización” se entiende el uso común en todo el mundo de plataformas y componentes mecánicos para concentrar la mayoría de las actividades de diseño en escasos emplazamientos. Mediante el anterior, es posible incrementar las producciones, toda vez que con mínimas modificaciones pueden producirse diferentes modelos y versiones. Las funciones de diseño suelen localizarse en los países más desarrollados, por lo que los de menor nivel de progreso, adoptan la práctica de producir similares modelos.⁴⁴¹ La modularización impone modificaciones en la arquitectura de fabricación de automóviles, ya que deja de ser un ensamble de partes para configurarse como un articulado de subsistemas.

Por otra parte, a fin de acrecentar la competitividad, se internacionalizó la producción como estrategia orientada a reducir costos y acrecentar la variedad de manufacturas ofertadas. En este orden de ideas, la estandarización y modularización darían pie a la creación de un sistema local de pequeñas empresas y proveedores con los cuales se establecerían relaciones durables y de cooperación; y con los que incluso se compartiría el desarrollo de nuevos productos. Esta dependencia con los suministradores conduciría además la tendencia a la globalización de los mismos, toda vez que las terminales automotrices generalmente optan por adquirir sus insumos a los mismos agentes.

Así, en busca de niveles óptimos de escala y eficiencia se introdujo en el Mercosur una red internacional de producción integrada, con una fuerte presencia de productores regionales de autopartes y autopartistas independientes. Este entramado se halla conformado por distintas bases de producción situadas en cada una de las principales regiones, por lo cual, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, los mercados emergentes obtienen al mismo tiempo los modelos más modernos que se comercializan en los países más desarrollados. Atento a lo expuesto, los modelos de distribución masiva comenzaron a fabricarse en los seleccionados centros regionales, entre ellos el Mercosur mismo; y de esta manera tanto el vehículo como sus componentes podían intercambiarse entre las distintas bases regionales, eliminado stocks innecesarios y cumpliendo con el postulado “*just in time toyotista*.”

⁴⁴¹ *Ibidem*, pp. 141. Es lo que se denomina “*follow design*” y que implica que no será común que los países en desarrollo introduzcan cambios en el diseño.

4.6.1.2. SITUACIÓN PRE MERCOSUR

La integración de la industria automotriz argentina y brasilera se inició por medio de la firma del Protocolo XXI del AAP. CE N° 14.⁴⁴² Por su intermedio se proponía lograr la expansión y diversificación equilibrada del intercambio bilateral y la producción automotriz; así como también la optimización de costos, el aumento de partes, piezas y componentes y la estimulación de las inversiones tecnológicas en ambos países.⁴⁴³ Por otra parte, procuraba evitar los niveles de integración vertical que se presentaban en el sector terminal.

El fundamento del sistema lo establecían los cupos⁴⁴⁴ sobre vehículos⁴⁴⁵, autopartes, piezas y componentes originales de reposición⁴⁴⁶, que recibían de esta manera el “tratamiento nacional”, por lo cual su arancel era cero y quedaban eximidos de cualquier restricción o impedimento. El intercambio debía efectuarse por medio de

⁴⁴² Protocolo N° XXI – Vehículos Automotores, firmado en Brasilia con fecha 7 de abril de 1.988.

⁴⁴³ Artículo 1° del Protocolo XXI: “El presente Régimen tiene por objeto: a) expandir y diversificar, de forma dinámicamente equilibrada, el intercambio bilateral en el sector de la industria automotriz; b) expandir el total de la producción del sector, tanto en la Argentina como en el Brasil; c) evitar un aumento en los actuales niveles de integración vertical del sector terminal; d) reducir los costos unitarios de producción, posibilitando la reducción de los precios de venta al consumidor, e) aumentar la participación de partes, piezas y componentes, en especial de los componentes de elevado valor agregado o de elevado contenido tecnológico; f) estimular las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico, en especial en las áreas de ingeniería de proyecto e ingeniería de producto; y g) mejorar el balance de divisas, tendiendo a generar saldos positivos en el intercambio con terceros países.”

⁴⁴⁴ Artículo 3° del Protocolo XXI: “Los productos amparados por este Régimen tendrán el tratamiento de “producto nacional” tanto en la República Argentina como en la República Federativa del Brasil y gozarán de los beneficios que se determinan a continuación: a) arancel de cero por ciento en sus importaciones las que quedarán eximidas, asimismo, de la aplicación de gravámenes adicionales de efectos equivalentes a los derechos aduaneros; y b) estarán eximidos de cualquier restricción o traba de naturaleza no arancelaria, excepto aquellas específicamente acordadas entre ambas Partes.”

⁴⁴⁵ Artículo 4° del Protocolo XXI: “Los vehículos automóviles de pasajeros, de cualquier peso y cilindrada y los de uso mixto hasta 1.500 kg. de carga útil comprendidos en el ítem NALADI 8702.1.99, así como sus partes, piezas y componentes de reposición, estarán sujetos a los beneficios establecidos en el artículo anterior. Los beneficios mencionados se aplicarán asimismo a los vehículos tipo jeep y sus chasis, y a los camiones y chasis con motor, así como sus partes, piezas y componentes de reposición, en la forma y con los cupos que se establecerán en un Protocolo Adicional al presente Acuerdo.”

⁴⁴⁶ Artículo 6° del Protocolo XXI: “Los beneficios a que se refiere el artículo 3° alcanzarán, asimismo, a las partes, piezas y componentes originales de reposición que constan en el Apéndice, destinados a los vehículos terminados que se intercambien al amparo de lo dispuesto en esta Sección, hasta un quince por ciento (15%) del valor FOB de los vehículos terminados y exportados por cada país en el mismo año”. Por su parte el art. 11: “Las partes, piezas y componentes, destinados a la producción y/o reposición de vehículos automotores y de partes, piezas y componentes, de cada país, comprendidos en la “lista común de partes, piezas y componentes” del presente Régimen (Apéndice), estarán sujetos a los beneficios establecidos en el artículo 3°.”

programas desarrollados entre empresas terminales y autopartistas que debían estar previamente aprobados por los gobiernos, acorde a los artículos 12 y 13 del citado instrumento.

a) SITUACIÓN ARGENTINA

A comienzos de la década de 1.990, el entonces gobierno del Carlos Saúl Menem resolvió establecer un programa de reformas estructurales que incorporó una pronta y fuerte apertura comercial⁴⁴⁷. El sector automotriz lidiaba con grandes problemas de competitividad debido a una continua falta de inversiones que habían conducido a las terminales automotrices a un atraso tecnológico junto a una producción de baja escala y de diversificación inmoderadamente amplia.⁴⁴⁸ A partir de 1.991, y a consecuencia de la estabilización macroeconómica originada por la Ley de Convertibilidad⁴⁴⁹, la demanda de vehículos aumento considerablemente; motivo por el cual el gobierno argentino optó por introducir un régimen especial que solventara la situación de precariedad del sector automotriz.

Consecuentemente el Decreto 2.677⁴⁵⁰ establecería el mismo, cuya meta era posibilitar la reconversión del sector por medio de un proceso de especialización que permitiera elevar la escala de producción nacional a niveles concordantes con los estándares internacionales. A tal fin se estableció una protección temporaria destinada a ayudar a las firmas a incrementar su competitividad, de manera tal que pudieran competir con las unidades importadas en un entorno de libre comercio. Se incluyó un contenido importado máximo para todas las categorías de vehículos, confinado al 40%, y 42%, de acuerdo a su pertenencia a la categoría A o B de productos, estimándose como

⁴⁴⁷ Sobre el particular *Vide* ARZA, V., *et al.*, La industria automotriz en el Mercosur, LÓPEZ, A. (coord.), Montevideo: Red Mercosur, 2.008. CANTARELLA, J., KATZ, L. y DE GUZMÁN, G., La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autopartes, documento de trabajo 1/2.008, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Laboratorio de Investigación sobre Tecnología, Trabajo, Empresa y Competitividad, 2.008.

⁴⁴⁸ Originada por la crisis económica argentina de 1.974; agravada posteriormente por la crisis de la deuda de 1.981 y ensombrecida aún más debido a la recesión y alta inflación de la década de 1.980 que acompañó a la Argentina. Asimismo, a partir de 1.978, comenzó a producirse un repliegue de numerosas automotrices, General Motors (1.978), Citroën (1.979), Chrysler (1.980) y Fiat y Peugeot (1.981).

⁴⁴⁹ Ley 23.928, de 27 de marzo de 1.991, de Convertibilidad del Austral. La misma tuvo vigencia durante 11 años, y de acuerdo a ella se estableció desde el 1 de abril de 1.991 una relación cambiaria fija, entre la moneda nacional y la estadounidense de 1 US\$ por cada 10.000 Australes, los cuales luego serían reemplazados por el peso convertible, de valor 1 \$ equivalente a 1 US\$.

⁴⁵⁰ Decreto 2.677/91, de 20 de diciembre de 1.991, de Régimen de Importaciones Compensadas.

contenido local el agregado por la terminal.⁴⁵¹ Asimismo instauró un sistema de intercambio compensado obligatorio con presentación previa de programas anuales o plurianuales de hasta tres años por parte de cada empresa (artículo 9 del decreto).

En referencia a la promoción de las exportaciones, por cada dólar de exportación de vehículos completos se contabilizaban 1,20 U\$S a los efectos del balance comercial de cada terminal (artículo 10, apartado b); pudiendo computarse hasta el 30% del monto de las inversiones en activos fijos de origen nacional como exportaciones. Por otra parte, las exportaciones anuales de las empresas debían contener al menos, un 25% de su valor proveniente de adquisición de productos a empresas autopartistas independientes, acorde al artículo 11 del texto en análisis. En cuanto al sistema de importaciones, el arancel de importación para autopartes y vehículos ingresados al país, mediante el sistema de intercambio compensado era del 2%⁴⁵²; y se erigía un arancel del 22% básico y un cupo de alrededor del 10% para los vehículos fuera del mismo.⁴⁵³

⁴⁵¹ Decreto 2.677/91, artículo 4º: “Las empresas terminales comprendidas en este régimen de producción podrán incorporar en los automotores que produzcan autopiezas importadas únicamente hasta el cuarenta por ciento (40%) y cuarenta y dos por ciento (42%) del valor de los vehículos, para el caso de las Categorías A y B respectivamente, hasta el 31 de diciembre de 1994. A partir de 1995, y hasta el 31 de diciembre de 1999, regirán los índices máximos de contenido importado que se acuerden en el Mercosur, que no podrán ser inferiores a los aquí establecidos para este primer período.”

⁴⁵² Decreto 2.677/91, Art. 13: “Las importaciones de partes, piezas y componentes destinados a su producción (excluyendo repuestos) efectuadas por las empresas terminales, en la medida que se trate de bienes nuevos y que sean compensadas según lo dispuesto en el Artículo 8, abonarán un Derecho de Importación del dos por ciento (2%). Si se tratara de importaciones efectuadas al amparo de programas bilaterales, siempre que sean en el ámbito de ALADI, hasta los montos compensados, abonarán un Derecho de Importación similar al que el país contraparte aplica al ingreso de las autopartes argentinas, de acuerdo al principio de reciprocidad arancelaria.” Artículo 14: “Las empresas terminales podrán complementar su oferta de vehículos en el mercado nacional mediante la importación de vehículos nuevos cuando dispongan de saldos positivos en balanza comercial según lo establecido en el Artículo 8 de este Decreto, para lo cual se considerarán los programas que establece el Artículo 9. Podrán aplicar dichos saldos hasta que se agoten para importar vehículos nuevos, según la siguiente relación: restarán de su saldo Un dólar estadounidense (U\$S 1,0) por cada dólar de importación de vehículos. Los vehículos importados en esas condiciones tributarán un arancel del dos por ciento (2%) hasta el 31 de Diciembre de 1994. A partir del 1 de enero de 1995 y hasta el 31 de diciembre de 1999, dicho arancel irá variando trimestralmente, de acuerdo a la fórmula de convergencia con el arancel general que se convenga en el Mercosur que se detalla en el Artículo 22 del presente Decreto.”

⁴⁵³ Decreto 2.677/91, Art. 18: “La importación de los vehículos cuyas características se ajusten a la descripción de las Categorías A y B establecidas en el artículo 3 del presente decreto, tributarán hasta el 1 de Diciembre de 1994 el veintidós por ciento (22%) de Derechos de Importación. A partir del 1 de Enero de 1995, regirá para los mismos el arancel externo común que se determine en el ámbito del MERCOSUR.”

El posterior Decreto 2.278/94⁴⁵⁴ aportaría un cambio normativo significativo ya que estableció que serían consideradas como nacionales, a los efectos de la med. del contenido importado máximo de autopartes, las importaciones de piezas de origen brasileño que se compensaran con exportaciones más asimilados a cualquier destino.⁴⁵⁵

Desafortunadamente, si bien al principio el régimen fue eficaz, ya que la producción de vehículos progresó notablemente, para fines de la década de 1.990 exhibió su precariedad y endeblez.⁴⁵⁶ En correspondencia con lo que se detallara, el sistema promovía la exportación y la inversión, lo que se transformaba en crédito para importar con un arancel preferente, hecho que, a finales de 1.995, representaría que por cada dólar exportado se podría importar casi un 50% más con preferencia.

Atento a la necesidad de calidad y competitividad del mercado, las empresas capacitadas obtuvieron un relevante desarrollo, no ocurriendo lo mismo con las carentes de especialización, cuyos productos fueron reemplazados por otros importados, debido a las facilidades detalladas en el párrafo anterior.⁴⁵⁷ Consecuencia natural de lo analizado fue el desplome del sector autopartista, con la consiguiente desintegración de la

⁴⁵⁴ Decreto 2.278/94, de 23 de diciembre de 1.994, de adecuación del Decreto 2.677/91 a fin de dar cumplimiento al acuerdo celebrado con la República Federativa del Brasil para el sector automotriz.

⁴⁵⁵ Decreto 2.278/94, artículo 2º: “A partir del 1º de Enero de 1.995, las importaciones originarias de los países miembros del Mercosur de partes, piezas y componentes destinados a su producción que efectúen las empresas terminales, en la medida que se trate de bienes nuevos y que sean compensados de acuerdo a lo establecido en el artículo N° 8º del Decreto N°2.677/91, sin requerimiento de compensación bilateral, no tributarán arancel y serán consideradas nacionales a los efectos de la med. del contenido importado máximo establecido en el artículo N° 4º del Decreto N° 2.677/91. Si no resultaren compensadas, dichas partes, piezas y componentes no serán consideradas nacionales a esos efectos y las empresas terminales deberán pagar sobre esas importaciones los recargos establecidos en el artículo N°13 del Decreto N° 683/94 modificatorio del Decreto N° 2.677/91.”

⁴⁵⁶ Y era eso lo que se buscaba, debido a la clara necesidad de promover inversiones destinadas al aumento de la capacidad instalada y mejoras tecnológicas que exigían la situación de la industria automotriz nacional. Un claro ejemplo de la evolución puede observarse en las cifras que brinda ADEFA, y que señalan que en el año 1.998 se habían fabricado 237.497 unidades. Es imprescindible también mencionar que debido al criterio de especialización se asignaron los vehículos de más lujo y algunos comerciales a la Argentina, mientras que los destinados a mercados masivos a Brasil, en razón al volumen de su mercado. AVELLANEDA, M.B., *et al.*, *Mercosur Automotriz: desafíos y dilemas*, *op. cit.*, pp. 16-17. En su obra se apunta que las terminales argentinas recibieron inversiones genuinas por parte de sus casas matrices por más de 5.600 millones de dólares, debido a las reglas claras de mercado, razón por la cual la industria automotriz argentina se integró en el mundo, creciendo y logrando exportaciones récord.

⁴⁵⁷ La peor parte se la llevaron los productores de menor tamaño, ya que sus dificultades de financiamiento para modernizarse técnicamente eran superiores a los de mayor envergadura que pudieron hacerlo, con la consiguiente desaparición de los primeros y estratificación del sector. De acuerdo a este se pueden dividir teóricamente a los autopartistas en tres anillos, los del primero serán los de mayor competitividad y tamaño, denominados generalmente proveedores globales, los del segundo serían las empresas medianas y finalmente los del tercero las pequeñas. Estos últimos dos estratos han sido los más perjudicados.

industria automotriz argentina, toda vez que éste representa alrededor del 70% del rodado, constituyéndose en el mayor valor agregado del producto.⁴⁵⁸

b) SITUACIÓN BRASILEIRA

Al igual que aconteciera con su par industrial argentino, la inestabilidad y parálisis económica de la década del ochenta provocó la pérdida del dinamismo del sector demostrado en el período 1.960 – 1.970.⁴⁵⁹ A resultas de esto, ya el decenio de los noventa presentaba una producción de vehículos brasilera mermada, junto a una notable disminución en las ventas de automotores, grave declive de las exportaciones y en consecuencia aumento de la capacidad ociosa de las plantas ensambladoras con el consiguiente cierre de fábricas.⁴⁶⁰ Atento a ello, el entonces Presidente del Brasil, Fernando Affonso Collor de Mello propuso la creación de una Cámara Sectorial del Complejo Automotriz, la cual inició sus funciones en marzo de 1.991.⁴⁶¹

⁴⁵⁸ CANTARELLA, J., KATZ, L. y DE GUZMÁN, G., La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autopartes, documento de trabajo 1/2.008, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Laboratorio de Investigación sobre Tecnología, Trabajo, Empresa y Competitividad, 2.008. Los autores señalan que con el Decreto 33/1.996 se incorporaron a los fabricantes de autopartes como beneficiarios de este sistema de importaciones de componentes con arancel reducido. En este contexto los fabricantes de partes y piezas fueron los más perjudicados ya que debieron soportar una protección arancelaria negativa, toda vez que las materias primas utilizadas por ellos continuaron con niveles arancelarios del 12/14%, contra el 2% de las autopartes. Las consecuencias de este esquema con protección negativa pueden resumirse en que solamente quienes eran importadores se veían beneficiados. Los que se encontraban integrados localmente no necesitaban importar, y por ende no percibían desgravaciones. En lugar de diseñar un programa de promoción explícito y horizontal para todo el sector, se eligió un sistema sesgado que en última instancia promovió una mayor importación junto a una sustitución permanente de proveedores locales, destruyendo de esta forma eslabonamientos y gran parte del efecto multiplicador automotriz.

⁴⁵⁹ DE PAULA LEITE, M., El nuevo régimen automotor, Santiago de Chile: CEPAL, 2.001, pp. 10-11, disponible en: <http://www.eclac.org/ddpe/noticias/paginas/0/13650/MPLeite.pdf>, [Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2.017].

⁴⁶⁰ DE PAULA LEITE, M., *et al.*, “Reestruturação produtiva e relações industriais: tendências do setor automotivo brasileiro”, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, año 2, 4, 1.006, pp. 79-110. En esta obra se expone que la producción brasileña, que hasta finales de los años setenta ubicaba a Brasil en el noveno lugar en la producción mundial de vehículos, se encontraba estancada en el mismo lugar de 10 años atrás (900.000 a 1.000.000 de unidades anuales), por lo que el país cayó al décimo segundo lugar como productor. La capacidad ociosa de las plantas ensambladoras era de aproximadamente el 26%, las ventas del período 1.987-1.991 cayeron casi 20% con relación al período anterior. Por otra parte las exportaciones presentaron una tendencia declinante, de las 346.000 unidades exportadas en 1.987, se llegó a 193.000 en 1.991. A esto de adicionársele el cierre de la unidad de motores de la Ford en Sao Bernardo do Campo, la cual en la opinión de la autora no era un hecho aislado, sino una tendencia general.

⁴⁶¹ ANDERSON, P., Câmaras Setoriais: Histórico e Acordos Firmados – 1991/95, Texto para Discussão núm. 667, Rio de Janeiro: IPEA, 1.999, pp. 2-6. La autora reflexiona que a partir del Decreto 96.506, del 19 de mayo de 1.988, destinado a la reorganización del Consejo de Desarrollo Industrial (CDI) brasilero, se dio una institucionalización de las cámaras sectoriales, debido a que el artículo 7 del mismo dispuso

Durante sus primeros meses de labores, simplemente se dedicó al control y concierto de precios, pero a partir de la solicitud del Presidente del Sindicato de Metalúrgicos de Sao Bernardo do Campo, modificó radicalmente su rol, pasando a ser una pieza fundamental en la modernización del sector. Fruto de la labor y las negociaciones llevadas a cabo por la citada, se alcanzó un ambicioso primer acuerdo tendiente a la apertura del mercado, la cual se implementó resguardando el saldo positivo de la balanza comercial; y privilegiando la fabricación de automóviles básicos y económicos, el aumento de la mano de obra en el sector, la reivindicación salarial y una transformación de la estructura tributaria del sector.⁴⁶²

El 15 de febrero de 1.993 se lograría un nuevo convenio, el cual propuso nuevas reducciones del precio de los vehículos, por intermedio tanto de la reducción de impuestos como del margen de ganancia de las ensambladoras, fábricas de repuestos y revendedoras, mejoría de las condiciones de acceso al crédito para compradores y la creación de nuevos puestos de trabajo.⁴⁶³ A consecuencia de ambos pactos se conquistaría un notable aumento de la producción, salario y empleo del sector.⁴⁶⁴

que el Presidente del CDI establecería en la Secretaría Especial de Desarrollo Industrial (SDI), cámaras sectoriales representadas por órganos gubernamentales y miembros de la iniciativa privada a fin de elaborar propuestas de políticas y programas sectoriales integrados. Durante su primera reunión procedió a la creación de los 5 grupos de trabajo que la componían: Mercado Interno (GT1), Inversión (GT2), Tecnología (GT3), Calidad y Productividad (GT4); y Carga Tributaria (GT5).

⁴⁶² Este sería firmado el 26 de marzo de 1.992, entre las entidades representativas de los trabajadores, del sector autopartista, revendedores de vehículos, ensambladoras y el gobierno. Sus puntos de acuerdo eran los siguientes: reducción de los precios de los vehículos en un 22%, prórroga del acuerdo salarial del 1 de abril, al 1 de enero de 1.992, mantención del nivel de empleo hasta el 30 de junio de 1.992, extendido posteriormente hasta el 31 de julio de 1.993 con la correspondiente garantía de corrección de los salarios, creación de un grupo de trabajo para la discusión del Convenio Colectivo del Sector, reapertura de consorcios con nuevas reglas, implementación de un programa de financiación para automóviles, camiones, ómnibus y tractores, con una reducción de la tasa IOC del 12% al 6%; y elaboración de un programa de incentivo a las exportaciones.

⁴⁶³ Este segundo acuerdo contenía los siguientes compromisos: ambiciosas metas de producción 1,2 millones de unidades en 1.993, 1,35 millones en 1.994, 1,5 millones en 1.995 y 2 millones en el año 2.000, inversiones para la ampliación de la capacidad productiva del sector y su modernización de 20 billones de dólares hasta el año 2.000, ampliación de los plazos de los consorcios de 50 a 80 meses para los automóviles y de 60 a 100 para camiones, ómnibus y tractores; ampliación de las parcelas productivas financiadas con fondos del BNDES/Finame, reducción de las alícuotas del impuesto sobre los productos industrializados (IPI) y del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS); reducción promedio del 10% en los precios de los vehículos y mejora escalonada de un 20% de los salarios de los trabajadores del sector.

⁴⁶⁴ DE PAULA LEITE, M., *et al.*, "Reestruturação produtiva e relações industriais: tendências do setor automotivo brasileiro", *op. cit.*, pp.79-110. Según los autores, a consecuencia de las medidas adoptadas, la producción de 1.992 volvió al nivel de 1.988/1.989, superior al millón de vehículos; y en las ensambladoras, el empleo se estabilizó en torno a los 105.000 puestos y los salarios reales subieron de 65% a 75% entre marzo de 1.992 y marzo de 1.993. LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. O Caso do

Sin embargo, no todo lo acordado se formalizaría, toda vez que nunca se llegó a constituir la Comisión de Seguimiento, ni a obtenerse el reajuste salarial pactado en el segundo compromiso. Posteriormente, una serie de conflictos debilitaría a la Cámara, la cual sería finalmente excluida de las negociaciones por el gobierno, a partir de 1.994.⁴⁶⁵

Resultado de la crisis mexicana de 1.994⁴⁶⁶, el déficit de la balanza comercial se tornó insostenible para el gobierno de Brasil, por lo que se vio obligado a implementar un nuevo régimen automotor con tarifas e impuestos más altos.⁴⁶⁷ Las características principales del nuevo régimen serían una fuerte reserva del mercado regional y la administración de la misma, determinándose el aumento de la tarifa de importación de vehículos a 70% (con reducción de 50% si el importador poseía plantas locales), reducción gradual de las tarifas de repuestos de automóviles del 2%, reducción escalonada de la tasa de importación de insumos (70% en 1.996, 55% en 1.997, 40% en 1.998 y 40% en 1.999) y una reducción de la tarifa de importación de bienes de capital del 90%.

Asimismo se estableció un índice de contenido local de 50% para las nuevas ensambladoras por tres años, agotados los cuales sería del 60% y se dispuso una regla de equilibrio comercial, por la cual por cada dólar de exportación de vehículos, piezas, materiales o sistemas, correspondería un dólar para importación. Por otra parte, se

Brasil. en La industria automotriz en el Mercosur. Serie Red Mercosur de Investigaciones Económicas Nº 10, Montevideo: Red Sudamericana, 2008. pp. 149-202, disponible en: <http://www.redsudamericana.org/integracion-cadenas-valor/la-industria-automotriz-en-el-mercosur>, [Fecha de consulta: 3 de julio de 2.018].

⁴⁶⁵ DE PAULA LEITE, M., El nuevo régimen automotor, *op. cit.*, pp. 14-15. El inicio de las disputas se dio al firmarse el Acuerdo del Automóvil Popular entre el gobierno federal y las terminales ensambladoras, sin contar con el apoyo de la Cámara, es decir, con la exclusión de los trabajadores y el resto de empresas de la cadena productiva. El segundo problema que enfrentó a gobierno y Cámara fue la reticencia de los gobiernos estatales de mantener la exención fiscal del 12% sobre el impuesto de circulación de mercaderías y servicios (ICMS) a partir del segundo acuerdo. El tercer conflicto se produjo a consecuencia de la relación capital/trabajo, fundado en la reestructuración del sector, el plan Real que comenzaría en 1.994 y las reivindicaciones de aumentos salariales.

⁴⁶⁶ Sus consecuencias serían conocidas como “efecto tequila” y fue provocada principalmente por la falta de reservas internacionales, lo que conllevaría la devaluación del peso mexicano.

⁴⁶⁷ ZAULI, E., “Políticas Públicas e Targeting Sectorial – Efeitos da Nova Política Industrial sobre o Sector Automobilístico Brasileiro”, Revista de Economia Política, vol. 20, 3, julio -septiembre de 2.000, pp. 76-94. El autor destaca que el Régimen Automotriz, en un contexto marcado por la rebaja del nivel de protección tarifaria de la economía nacional, la elevación de las alícuotas de importación de automóviles, la reducción de las alícuotas de importación de los insumos utilizados por las ensambladoras y del privilegio concedido a las montadoras locales de importar vehículos con tarifa reducida, configuraron para el sector automotriz un típico caso de protección de un segmento definido de la cadena automovilística, es decir, del sector ensamblador. Asimismo, determina que en el área fiscal, diversos analistas consideraron exagerados e innecesarios los incentivos otorgados en el régimen.

eximieron de aforos de importación a las operaciones llevadas a cabo en el ámbito del Mercosur.

4.6.1.3. NORMATIVA DEL MERCOSUR

La normativa sobre régimen automotriz del Mercosur ha avanzado lenta y dubitativamente a lo largo de la historia del bloque. La Decisión 7/94, de 5 de julio de Arancel Externo Común dispondría, en su artículo 10, la creación de un Grupo de Trabajo *Ad Hoc*, con la finalidad de analizar y definir antes del 15 de octubre de 1.994, un régimen de transición para el sector automotriz. Posteriormente, la Decisión 29/94, de 17 de diciembre, de Adecuación al Régimen Automotriz Común, basándose en los trabajos desarrollados por el Grupo *Ad Hoc*; y con la intención de continuar hacia la definición de un régimen que permitiera la adecuación final del sector creó un Comité Técnico *Ad Hoc* de la CCM (artículo 1).

Éste sería el encargado de presentar una propuesta de régimen que contuviera, como puntos esenciales, la liberalización del comercio *intra zona* para los productos del sector, el establecimiento de una tarifa exterior común y el abandono de incentivos nacionales que distorsionasen la competitividad en la región (artículo 1). Asimismo se establecían los plazos, el mismo debería entrar en vigor a fecha 1 de enero de 2.000, razón por la cual, la CCM tendría que recibir el texto completo de la normativa antes del 31 de diciembre de 1.997. Por otra parte, contenía también el compromiso de los Estados Parte de aprobar una revisión de sus acuerdos bilaterales, con el fin de optimizar las condiciones de acceso al mercado incrementando el flujo de comercio *intra zona*, a partir del 1 de enero de 1.995.⁴⁶⁸

a) PROTOCOLO XXVIII DEL ACE 14

En concordancia con lo dispuesto por los artículos 4.c) y 7 de la Dec. 29/94, la República Argentina y la República Federativa del Brasil suscribieron el XXVIII

⁴⁶⁸ Decisión 29/94, artículo 7: “Los Estados Partes aprueban la revisión, tal como consta en el Anexo, de sus acuerdos bilaterales con miras a mejorar las condiciones de acceso a partir del 1º de enero de 1995. Art. 4. c) A partir del 1º de junio de 1995, solamente modificar los acuerdos bilaterales de manera de aumentar los flujos de comercio *intra zona*. Esas modificaciones serán comunicadas a la Comisión de Comercio del Mercosur.”

Protocolo Adicional al AAP. CE N° 14.⁴⁶⁹ La meta primordial del mismo se circunscribía a facilitar la transición del comercio bilateral del sector en el ámbito del espacio económico ampliado, acordando continuar con la aplicación de sus respectivos regímenes del sector para la producción y comercio del mismo (Régimen Automotriz Argentino y Régimen del Auto Popular).⁴⁷⁰ Diversas disposiciones se hallaban destinadas a la ampliación y agilización del comercio bilateral.

Así, desde el 1 de enero de 1.996 al 31 de diciembre de 1.999, los vehículos terminados originarios de una de las Partes, podrían ingresar libremente al mercado de la otra, con arancel de importación 0%, siempre que las importaciones estuvieran compensadas con exportaciones a cualquier destino, conforme a la normativa vigente en cada uno de ambos países.⁴⁷¹ De idéntica forma, las autopartes originarias de alguno de los dos países, poseerían libre acceso al mercado del otro, con tarifa de importación 0%; incluso las destinadas al mercado de reposición del país importador.⁴⁷²

Por otra parte, las autopiezas producidas por Argentina o Brasil; y que fueran importadas por alguno de ellos mediante compensación por exportaciones a cualquier destino, eran consideradas nacionales, a los efectos del cálculo del índice de nacionalización de vehículos terminados y autopartes originarias del país importador, de acuerdo a la legislación vigente en el mismo.⁴⁷³ Asimismo, se disponían reglas

⁴⁶⁹ Suscripto el 19 de octubre de 1.999 e internalizado en la República Argentina mediante Dec. N° 415 de 18 de marzo de 1.991 (CR/ di 274) y Nota C.R. N° 61/01 de 3 de julio de 2.001, y Dec. N° 415/91 (CR/di 1300); y en la República Federativa del Brasil Dec. N° 3.498 de 2 de junio de 2.000, Diario Oficial de 05/06/2000 (SEC/ di 1345).

⁴⁷⁰ Protocolo XXVIII, artículo 12: “Cada una de las Partes reconoce la vigencia del régimen automotor nacional de la otra, hasta el 31 de diciembre de 1999”. Artículo 5: “Hasta el 31.12.1999, inclusive, las Partes aplicarán, a los efectos de lo dispuesto en los Artículos 2º, 3º y 4º, con la excepción de lo previsto en el ítem b) del Artículo 6º, los criterios fijados por sus respectivas legislaciones nacionales en lo referido a los requisitos de origen, a saber: i) en Brasil, deberán aplicarse los criterios previstos en el Decreto No. 1568 del 21 de junio de 1995, y ii) en Argentina, deberán aplicarse los criterios previstos en el Decreto No. 33 del 15 de enero de 1996.”

⁴⁷¹ Protocolo XXVIII, artículo 2: “A partir del 1.1.1996 y hasta el 31.12.1999 inclusive, los vehículos terminados originarios de una de las Partes tendrán libre acceso al mercado de la otra, con arancel de importación del 0%, siempre que las importaciones se realicen mediante compensación con exportaciones a cualquier destino, conforme lo establece la legislación nacional vigente en cada una de ellas.”

⁴⁷² Protocolo XXVIII, artículo 4: “Hasta el 31.12.1999 inclusive, el intercambio bilateral de autopiezas responderá a las siguientes condiciones: a) las autopiezas originarias de uno de los dos países tendrán libre acceso al mercado del otro, con arancel de importación del 0%, conforme a la legislación vigente en los dos países, inclusive en el caso de las autopiezas destinadas exclusivamente al mercado de reposición del país importador.”

⁴⁷³ Protocolo XXVIII, artículo 4, inciso b): “las autopiezas originarias de uno de los dos países que hubieran sido importadas por el otro país mediante compensación con exportaciones a cualquier destino,

específicas destinadas al comercio bilateral de vehículos terminados, originarios de una de las Partes; y que se hallaran fuera del intercambio compensado detallado anteriormente. Del artículo 8 se desprendía que Argentina podría exportar hasta 85.000 vehículos o un monto de U\$S 800.000.000, discriminando cantidades por marca y estableciendo un límite de importación para cada una; mientras que por su parte el Brasil adquiriría el derecho de exportar hacia la República Argentina una cantidad de vehículos hasta completar el equivalente al 50% del total anual asignado para la exportación desde su socio a él mismo.

b) PROTOCOLO XXIX DEL ACE 14

Este nuevo acuerdo, en su artículo único, se limitó a incorporar a lo establecido en el Vigésimo Octavo Protocolo Adicional nuevas cantidades de vehículos a exportar, por parte de ambos países, fuera del intercambio compensado y con arancel de importación del 0%.⁴⁷⁴ Asimismo disponía de nuevas concesiones adicionales; afirmando que todos los privilegios otorgados no representaban una base anual de comercialización, es decir, de demanda del país importador.⁴⁷⁵

Desde 1.996 Brasil concedía importantes subsidios e incentivos federales, estatales y municipales para la atracción de inversiones, lo cual sumado a la devaluación practicada al promediar el año 1.999, ocasionó una ampliación de la brecha de competitividad con la industria argentina. Por tal motivo, un gran número de empresas afincadas en Argentina trasladaron su producción al Brasil con la consecuente desinversión del sector en el primero. La falta de un mercado alternativo y la escasa dimensión del mercado local argentino, disminuido aún más por el proceso desarrollado en Brasil, hicieron

serán consideradas como nacionales del país importador a los efectos del cálculo del índice medio de nacionalización de vehículos terminados y autopiezas originarios del país importador, de acuerdo con la legislación nacional de ese país.”

⁴⁷⁴ Suscripto el 25 de noviembre de 1.999 e internalizado en la República Argentina mediante Decreto N° 415 de 18/03/1991 (CR/di 274) y Nota C.R. N° 61/01 de 3 de julio de 2.001, Decreto N° 415/91 (CR/di 1300); y en la República Federativa de Brasil por el Decreto N° 3.464 de 17 de mayo de 2.000, Diario Oficial de 18 de mayo de 2.000 (SEC/di 1338).

⁴⁷⁵ Protocolo XXIX, artículo único: “5. Las cantidades de vehículos a ser exportados por cada uno de los países al otro país signatario, con arancel de importación del cero por ciento y fuera del intercambio compensado, incluidas en este Protocolo, no representan una base anual de comercialización, y por lo tanto, de demanda del país importador. En algunos casos son sólo las intenciones de venta que corresponden a un trimestre, y han sido definidos en los volúmenes que constan en el presente Protocolo, en función de la superposición de diversos factores, principalmente la disminución del mercado interno de vehículos que se verifica en 1999 en los dos países.”

surgir la necesidad de desplegar programas de exportación que auxiliaran a conservar los niveles locales de producción necesarios para favorecer el desarrollo industrial.⁴⁷⁶

c) POLITICA AUTOMOTRIZ DEL MERCOSUR

c') DECISIÓN 70/2.000

Durante la cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, llevada a cabo en Florianópolis el 14 de diciembre del año 2.000, se firmó el acuerdo sobre política automotriz común del bloque. Éste sería incorporado como Trigésimo Primer Protocolo Adicional⁴⁷⁷ del AAP. CE. N° 18; por su parte Argentina y Brasil optarían por similar decisión y lo incorporarían como Trigésimo Protocolo Adicional⁴⁷⁸ al AAP. CE. N° 14. La misma tenía como objetivo la implantación del libre comercio del sector automotor, en el ámbito del Mercosur, a partir del 1 de febrero de 2.006 (artículo 1).

El ámbito de aplicación de la política común abarcaría el intercambio comercial de los denominados productos automotores, con la condición de que fuesen nuevos y estuvieran incluidos en la nomenclatura común del bloque. En referencia al comercio *intra* zona dispuso que hasta el 31 de diciembre de 2.006 los productos automotores fueran comercializados entre los países del bloque con un margen de preferencia del 100%, siempre que se cumplieran los requisitos de origen y demás condiciones estipuladas (artículo 14).

Los aspectos más relevantes de la política automotriz se exponen en los siguientes subsubepígrafes.

⁴⁷⁶ PYÑEYRO, G., DI MEGLIO, F. y PIÑERO, F., Desarrollo Regional e Inversión Extranjera Directa en el Sector Automotriz. Desempeño, composición y asimetrías entre Argentina y Brasil (2000-2009), Buenos Aires: Eumed, disponible en: www.eumed.net/libros/2011a/899/, [Fecha de consulta: 3 de marzo de 2.017].

⁴⁷⁷ Suscripto el 11 de octubre de 2.001 y vigente desde el 1 de febrero de 2.001 al 31 de diciembre de 2.006.

⁴⁷⁸ Suscripto el 29 de diciembre de 2.000 y vigente desde el 1 de agosto de 2.000, excepto en lo referido a las reglas de administración del comercio previstas en los Artículos 12 a 23 del Acuerdo Anexo, al 31 de diciembre de 2.005. Internalizado en la República Argentina por medio del Decreto N° 415, de 18 de marzo de 1.991 (CR/di 274) y Nota C.R. N° 61/01 de 3 de julio de 2.001; y Decreto N° 415/1991 (CR/di 1300). La República Federativa del Brasil haría lo mismo por intermedio de la Nota N° 107 de 23 de mayo de 2.001 y el Decreto N° 3816, de 10 de mayo de 2.001 (CR/di 1249).

COMERCIO ENTRE ARGENTINA Y BRASIL

Para el comercio entre la Argentina y el Brasil se establecieron índices comerciales, los cuales eran relajados por intermedio de los coeficientes de desvío o “*flex*”. Este coeficiente de desvío se obtenía de la relación entre las exportaciones máximas y las importaciones mínimas permitidas, según el margen porcentual de flexibilidad acordado para cada año.

A tal fin, el artículo 15 del texto en estudio dispuso que el flujo comercial sería monitoreado a partir del 1 de enero de 2.001; y hasta el 31 de diciembre de 2.005, trimestralmente y en forma global para el conjunto de productos automotores (artículo 15).

Por otra parte, de acuerdo al artículo 18, las empresas radicadas en cualquiera de los dos países citados; y que tuvieran un superávit, podrían cederlo a empresas deficitarias en el comercio con el otro Estado Parte; o a empresas interesadas a importar de éste último.

Completando el método, ante el incumplimiento de los márgenes de flexibilidad, el margen de preferencia se reduciría gradualmente, a fin de ir gravando el producto automotor.

ÍNDICE DE CONTENIDO REGIONAL

A fin de ser considerados originarios de los Estados Parte, los productos automotores deberían alcanzar un índice de contenido regional mínimo del 60%, acorde a lo que disponía el artículo 24. Esta regla poseía algunas excepciones, así a los automóviles y vehículos comerciales livianos, ómnibus, camiones y autopartes producidos en la República Oriental del Uruguay, con insumos o “*kits*” de autopartes provenientes de países extra zona, se les exigía un ICR del 50% hasta el 31 de diciembre de 2.006 (artículo 25). El cálculo del índice regional de las autopartes sería determinado de acuerdo a la Regla General de Origen Mercosur, establecida en el Octavo Protocolo Adicional al ACE N° 18.⁴⁷⁹

⁴⁷⁹ Artículo 26: “Índice de Contenido Regional (ICR) para autopartes. Para el cálculo del ICR de los Productos Automotores incluidos en el inciso “j” del artículo 3, se aplicará la Regla General de Origen MERCOSUR, según lo establecido en el Octavo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 18 (ACE-18), excepto en el caso de los subconjuntos y conjuntos que seguirán la regla

Para los nuevos modelos, es decir, aquellos en los que se demuestre documentadamente la imposibilidad de cumplir, al lanzamiento del producto, de los requisitos de la regla general de origen, y que se justificara la necesidad de un tiempo prudencial para el desarrollo de proveedores regionales aptos para la demanda del fabricante del nuevo modelo, se dispusieron dos reglas, una para la Argentina y el Brasil y otra para el Uruguay.⁴⁸⁰ En los dos primeros países, se considerarían originarios de los Estados Parte, siempre que fueran producidos al amparo de programas de integración progresiva, debiendo presentar durante el primer año un ICR del 40%, en el inicio del segundo año del 50% como mínimo y en el tercero del 60% como mínimo.⁴⁸¹ Por su parte, los producidos en la República Oriental del Uruguay, el ICR debería ser de al menos 33% durante el primer año, 42% en el inicio del segundo y del 50% en el inicio del tercero.⁴⁸²

establecida en el artículo 24, en el caso de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, y en el artículo 25, en el caso de la República Oriental del Uruguay.”

⁴⁸⁰ Artículo 29: “Concepto de nuevo modelo. Serán considerados nuevos modelos aquellos en los que se demuestre, en forma documentada, la imposibilidad de cumplir en el momento de lanzamiento del modelo, los requisitos básicos establecidos en el artículo 24, y que, justifique la necesidad de un plazo para el desarrollo de proveedores regionales aptos para atender la demanda del fabricante del nuevo modelo en condiciones normales de abastecimiento. La Autoridad de Aplicación de cada Estado Parte comunicará a los demás Estados Partes la aprobación de Programas de Integración Progresiva para nuevos modelos, los que deberán contemplar, entre otros, la justificación de cada solicitud realizada por los fabricantes.”

⁴⁸¹ Artículo 27: “Índice de Contenido Regional (ICR) en el caso de nuevos modelos en la República Argentina y en la República Federativa del Brasil. Se considerarán también originarios de los Estados Partes los vehículos, subconjuntos y conjuntos alcanzados por el concepto de nuevo modelo, producidos en el territorio de uno de los Estados Partes al amparo de los Programas de Integración Progresiva aprobados por la Autoridad de Aplicación de cada Estado Parte, que en todos los casos deberá contemplar el cumplimiento del ICR al que se refiere el artículo 24, en un plazo máximo de 2 años, siendo que en el inicio del primer año el ICR deberá ser como mínimo 40%, en el inicio del segundo año como mínimo 50%, alcanzando el mínimo del 60% al inicio del tercer año. En el caso que el lanzamiento del modelo ocurra después del 31 de diciembre de 2004, el ICR mínimo establecido en el artículo 24 podrá ser alcanzado en fecha posterior al 31 de diciembre de 2006, dentro del plazo estipulado en el respectivo Programa de Integración Progresiva.”

⁴⁸² Artículo 28: “Índice de Contenido Regional (ICR) en el caso de modelos nuevos en la República Oriental del Uruguay. En el caso de Productos Automotores producidos en el territorio de la República Oriental del Uruguay al amparo de lo dispuesto en el artículo 10, tanto para el abastecimiento de su mercado interno como para la exportación hacia los mercados de los demás Estados Partes, el ICR para modelos nuevos deberá ser al menos de 33% al inicio del primer año y 42% al inicio del segundo año del respectivo Programa de Integración Progresiva, alcanzando el 50% en el inicio del tercer año. En el caso que el ICR de 50% se alcance en una fecha posterior al 31 de diciembre de 2006, el ICR mínimo que se encuentre vigente para el MERCOSUR deberá ser alcanzado en el inicio del cuarto año del Programa de Integración Progresiva, siempre que el lanzamiento del nuevo modelo haya ocurrido después del 31 de diciembre de 2004.”

ÍNDICE DE CONTENIDO LOCAL ARGENTINO

Se dispuso hasta el 31 de diciembre de 2.005 un contenido local mínimo de autopartes argentinas, sobre el total de las incorporadas en el bien final, medidas por empresa y año. A fin de efectuar la medición era posible optar por dos métodos diversos, el del contenido neto y el del proceso (artículo 30). La primera se llevaba a cabo a través de la relación porcentual entre la totalidad de autopartes argentinas, a valor de mercado sin impuestos o a valor industrial, según sea el caso, descontando en ambas opciones el valor CIF de las autopartes importadas incluidas en ellas, y el total de las autopartes incorporadas al bien final, a valor de mercado, sin impuestos.

Por su parte, la medición por proceso representaba la relación porcentual entre el total de autopartes consideradas argentinas, a valor de mercado sin impuestos o valor costo industrial, según correspondiera, y el total de las autopartes incorporadas al bien final, a valor de mercado.

Este método consideraba como nacionales las autopartes producidas en el territorio argentino que incorporaren hasta un máximo de 32,5% de piezas importadas. A fin de alcanzar este contenido nacional mínimo, las empresas productoras de automotores, se hallaban facultadas para requerir al gobierno argentino de un período de adecuación, con la condición de presentar un programa de integración, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 31. Al igual a lo dispuesto en el coeficiente “*flex*” entre el comercio bilateral argentino brasilero, también era posible la cesión de performance de contenido local argentino, para el caso de automóviles y vehículos comerciales livianos.⁴⁸³

⁴⁸³ Artículo 32: “Cesión de performance para el cumplimiento del Índice de Contenido Local Argentino (ICLA). Se aceptará la adquisición de un porcentaje de contenido local argentino para el caso de automóviles y vehículos comerciales livianos, entre empresas automotrices productoras de los bienes listados en los incisos “a” a “e” del artículo 3, según el siguiente cronograma, considerando cada período anual entre el 1° de Agosto y el 31 de Julio del año siguiente: (...). A partir del 1° de agosto de 2003, en adelante, no se aceptará la adquisición de contenido local argentino. Para el caso de los Productos Automotores definidos en los incisos “b”, “c”, “d” y “e” del artículo 3 del presente, se aceptará la adquisición de hasta 4 puntos porcentuales de contenido local argentino, entre empresas automotrices productoras de los bienes listados en los incisos “a” a “e” del artículo 3, solamente para el período anual entre el 1° de agosto de 2000 y el 31 de julio del año 2001. Los puntos porcentuales consignados en este artículo serán medidos según el valor que representen para la empresa adquirente.”

POLÍTICAS ECONÓMICAS PARTICULARES DE INCENTIVOS

Frente a los incentivos que suelen causar distorsiones en la competencia, el texto en estudio dispuso que los productos automotores producidos al amparo de inversiones a realizarse con proyecto aprobados a partir de la entrada en vigencia de la Decisión en análisis, y que recibieran incentivos o apoyos por parte de cualquier ente gubernamental, serían considerados como bienes extrazona cuando fueran exportados a alguna de las demás partes (artículo 33). Asimismo, estipulaba el artículo 34 que los productos automotores que fueran beneficiados por incentivos a las exportaciones, por medio de reembolsos, devoluciones de impuestos y métodos similares, no podrían gozar de las condiciones comerciales del acuerdo en análisis, en el ámbito del Mercosur.

COMITÉ AUTOMOTOR

Con el objetivo de evaluar y administrar el acuerdo automotriz, se creó por medio del artículo 36 un Comité Automotor. El mismo comenzaría a funcionar a partir de la firma del acuerdo; y por intermedio de evaluaciones periódicas, de frecuencia mínima trimestral, sería el encargado de monitorear la política automotriz del Mercosur.⁴⁸⁴

d) PROTOCOLO ADICIONAL XXXI

A consecuencia de la crisis económica, política y social que sufrió la Argentina desde el año 2.000 y que desembocara en el default del 2.001, las automotrices no pudieron seguir las directrices dispuestas por la PAM. Por lo tanto, y a fin de introducir ciertos

⁴⁸⁴ Artículo 37: “Funciones del Comité Automotor. El Comité Automotor efectuará evaluaciones periódicas, con una frecuencia mínima trimestral, sobre los resultados de la aplicación de las disposiciones del presente Acuerdo a la luz de los objetivos definidos en el artículo 1, y adoptará las decisiones que fueran necesarias para el mejor desarrollo de la política automotriz del MERCOSUR, en particular en lo que respecta a la consolidación, complementación y especialización productiva del sector automotor en el ámbito del MERCOSUR. Con el objetivo de corregir eventuales efectos negativos detectados durante la implementación del presente Acuerdo, el Comité Automotor podrá examinar la conveniencia de adoptar medidas o cursos de acción correctivos, así como evaluar eventuales propuestas de enmiendas, las cuales deberán ser sometidas a la consideración de los Estados Partes.”

cambios en la anterior, la Argentina y el Brasil firmaron el Protocolo Adicional XXXI al AAP. CE N° 14.⁴⁸⁵

Las modificaciones relevantes giraron en torno al coeficiente de desvío o *flex* y al contenido mínimo local argentino. En relación al coeficiente de desvío sobre las exportaciones, fue llevado del 1,162% fijado por la PAM a 2,0% para el año 2.002, 2,2% para el 2.003, 2,4% para el 2.004 y 2,6% hacia el 2.005; en vísperas del comercio libre, que debería comenzar en el año 2.006 (artículo 12).

Por otra parte, Argentina debió transigir en su exigencia de un contenido mínimo local de 25% en los automotores, para lo cual se dispuso una disminución progresiva del 20 % para los años 2.001, 2.002 y 2.003; 10% para el 2.004 y finalmente 5% en el 2.005 (artículo 23).

Posteriormente, el Protocolo Adicional XXXII⁴⁸⁶ al AAP CE. N° 14 determinaría la no implementación del libre comercio de productos automotrices, a partir del 1 de enero de 2.006; y en su artículo único, la prórroga de sesenta días en la vigencia del texto analizado, con las condiciones establecidas para el año 2.005.

e) PROTOCOLO ADICIONAL XXXIII

Debido a continuar ambas partes con las negociaciones, éste protocolo preceptuaría una vez más el aplazamiento de su homólogo Protocolo Adicional XXXI, desde el 2 de marzo al 30 de junio de 2.006, bajo las condiciones pactadas para el año 2.005 (artículo 1).⁴⁸⁷

En el concierto del nuevo acuerdo, y a raíz de la experiencia acumulada en los anteriores, las Partes eran conscientes de la necesidad de prever mecanismos de crecimiento y desarrollo armónico de la industria automotriz de ambos, favoreciendo el

⁴⁸⁵ Suscripto el 11 de noviembre de 2.002 e internalizado en la República Argentina mediante Nota C.R. N° 61/01 de 3 de julio de 2.001, Decreto N° 415/91 (CR/di 1300) y Decreto N° 939/2004 de 26 de julio de 2.004- Bases para el establecimiento del Libre Comercio en el Sector Automotor (SEC/di 1855); y en la República Federativa del Brasil por medio de Nota N° 223 de 16 de diciembre de 2.002- Decreto N° 4.510 de 11 de noviembre de 2.002 publicado en el Diario Oficial de 12 de diciembre de 2.002 (CR/di 1523).

⁴⁸⁶ Suscripto el 29 de diciembre de 2.005.

⁴⁸⁷ Suscripto el 1 de marzo de 2.006 e internalizado en la República Argentina mediante Nota EMSUR C.R. N° 55/06 de 10 de marzo de 2.006 (CR/di 2219); y en la República Federativa del Brasil por medio de Nota N° 67 de 10 de marzo de 2.006 y Decreto N° 5.716 de 9 de marzo de 2.006 (CR/di 2220).

incremento de la producción e inversión en la más débil, es decir, la argentina; y la integración efectiva de las cadenas de producción de ambos países.⁴⁸⁸

Planteados los anteriores objetivos, solo restaba convenir los instrumentos de los cuales se valdrían para alcanzarlos, estimando disponer de un mecanismo de comercio administrado que considere las asimetrías existentes entre las mismas, la eventualidad de utilización de los saldos comerciales extrazona en el cálculo del comercio bilateral, la armonización de los reglamentos de seguridad y ambientales, a fin de que no se constituyan en obstáculos; y el tratamiento de políticas que promuevan la integración del sector autopartista y la industria automotriz.⁴⁸⁹

f) PROTOCOLO ADICIONAL XXXV

Resultado de las negociaciones citadas en el punto precedente surgió el Protocolo Adicional XXXV al AAP CE. N° 14.⁴⁹⁰ Éste dejaría sin efecto a su igual Protocolo Adicional XXXI; y consideraría como un período único de comercio el determinado por sus sucesivas prórrogas, es decir, del 1 de enero al 30 de junio 2.006 (artículo 2). Desaparece del precepto en estudio el índice de contenido local argentino, toda vez que,

⁴⁸⁸ Protocolo Adicional XXXIII, Artículo 2°: “Dentro del lapso indicado en el Artículo 1°, las Partes concluirán la negociación de un acuerdo detallado, en tiempo y forma para su entrada en vigencia y aplicación en el comercio bilateral, el 1° de julio de 2006, buscando entre otros, los siguientes objetivos: a) Prever mecanismos de crecimiento y desarrollo armónico de la industria automotriz de ambos países, favoreciendo particularmente el incremento de la producción y la inversión en la industria argentina, b) Buscar la Integración efectiva de las cadenas productivas de los dos países, con miras a alcanzar niveles de competitividad internacional, con base en un proceso real de complementación industrial, que cree una plataforma común para promover activamente una creciente inserción internacional, por medio del incremento sistemático de las exportaciones a extrazona.”

⁴⁸⁹ Protocolo Adicional XXXIII Artículo 3°: “Las Partes convienen que, en la elaboración del nuevo acuerdo, deberán definirse, entre otros, particularmente los siguientes temas: a) Mecanismo de comercio administrado que considere las asimetrías existentes entre los países, b) Posibilidad de considerar los saldos comerciales con extrazona en la medición del comercio bilateral, c) Políticas para promover la integración del sector autopartista y la industria automotriz, d) Establecimiento de posiciones comunes en las negociaciones del MERCOSUR con terceros países o bloques económicos, e) Situación de aquellas empresas automotrices que al presente no estén produciendo vehículos, f) Mecanismos para promover la competitividad de la industria automotriz de los dos países, g) Armonización, en breve plazo, de reglamentos técnicos de seguridad y ambientales.”

⁴⁹⁰ Suscripto el 28 de junio de 2.006 e internalizado en la República Argentina mediante Nota EMSUR C.R. N° 120/06 de 7 de julio de 2.006; y en la República Federativa del Brasil por medio de Nota N° 145 de 6 de julio de 2.006- Decreto N° 5.835 de 6 de julio de 2.006 (CR/di 2285).

como estipulaba el Protocolo XXXI, se exigiría hasta el 31 de diciembre de 2.005.⁴⁹¹ Las novedades que aporta este protocolo son exiguas, sin embargo conviene destacar el compromiso suscripto en referencia a obtener una política común de autopartes que procure la eliminación de las asimetrías existentes entre ambos países.⁴⁹² En este orden de ideas, se emplazó también la obligación de determinar, dentro de los 30 días posteriores a su firma, de tareas, programas y plazos, a fin de lograr una integración efectiva de la industria automotriz del Mercosur, sobre los principios de especialización productiva y complementación industrial (artículo 27). Por otra parte, dispuso el pacto para armonizar los reglamentos técnicos relacionados con el medio ambiente y la seguridad pasiva y activa, antes del 31 de diciembre de 2.006 (artículo 29).

En relación al coeficiente de desvío, este se reduce a 1,95%, a lo que se le suma el precepto de que en caso de que el *flex* no sea superior a 2,1%, se permitiría el cálculo del mismo sobre la base del período bianual comprendido entre el 1 de julio de 2.006 y el 30 de junio de 2.008. En contraposición, si fuera superior a 2,1%, el cómputo se llevaría a cabo anualmente por el valor de las importaciones que excedieran el acordado 1,95% (artículo 12).

Por último, es llamativo que al versar sobre la evaluación de la aplicación del Acuerdo y de sus eventuales ajustes, ya no se menciona una fecha de entrada al libre comercio de productos automotores; sino que ordenaría que antes del 30 de junio de 2.008 se efectuara la misma, con vistas a una amplia facilitación del intercambio comercial y la integración productiva de las partes.⁴⁹³ El texto en estudio sería a su vez complementado

⁴⁹¹ Protocolo Adicional XXXI Artículo 23, párrafo primero: “En el caso de la República Argentina, hasta el 31 de diciembre de 2005, los automóviles, vehículos utilitarios livianos, conjuntos y subconjuntos, deberán incorporar un contenido mínimo de autopartes argentinas (Índice de Contenido Local Argentino) sobre el precio del bien final, medido por empresa y por año, por proceso.”

⁴⁹² Protocolo Adicional XXXV Artículo 7º: “Antes del 31 de diciembre de 2006, las Partes extremarán sus esfuerzos para alcanzar consensos, en un trabajo conjunto con los sectores privados representativos de toda la cadena productiva, para definir una política común de autopartes, de modo de eliminar las asimetrías existentes.”

⁴⁹³ Protocolo Adicional XXXV Artículo 28: “Antes del 30 de junio de 2008, las Partes efectuarán una evaluación completa de la evolución de la industria y del intercambio comercial, tanto entre las Partes como con el resto del mundo, a fin de efectuar los ajustes que fueran necesarios en la Política Automotriz establecida mediante el presente Acuerdo, de forma de lograr una amplia facilitación del intercambio comercial y de la integración productiva entre las Partes.”

por el Protocolo XXXVI al AAP CE. N° 14⁴⁹⁴; el cual introduciría un procedimiento específico de certificación de origen para una categoría de ómnibus (artículo 2).

g) PROTOCOLO XXXVIII

Al término de la vigencia del Protocolo XXXV, vino a suplantarle su homónimo XXXVIII, el cual, al menos en sus considerandos presentó con una aspiración mayor a la de sus precedentes.⁴⁹⁵ En este sentido proyecta la concepción de convertir al Mercosur en un polo mundial de producción y desarrollo de productos automotores.⁴⁹⁶ A tal fin, advierte en los considerandos del protocolo, de la necesidad de profundizar la integración productiva entre las Partes, de crear un marco de previsibilidad y seguridad para atraer inversiones; y de alcanzar un comercio sin restricciones.

Sin embargo, y a pesar de las intenciones el nuevo acuerdo no deja de ser insuficiente en sus innovaciones, pudiéndose citar tan solo unas pocas. En este sentido, y a nivel integración productiva, faculta al Comité Automotor a fin de obtener programas de trabajo consensuados con los sectores públicos y privados; y establece la garantía de la República Federativa del Brasil de obtener líneas de crédito, provenientes del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), a fin de financiar las inversiones de empresas nacionales en el sector autopartista argentino.⁴⁹⁷ Asimismo, le encarga al Comité

⁴⁹⁴ Suscripto el 1 de agosto de 2.006 e internalizado en la República Argentina mediante Nota EMSUR C.R. N° 132/06 de 30 de agosto de 2.006 (CR/di 2315); y en la República Federativa del Brasil por medio de Nota N° 173 de 21 de agosto de 2.006, Decreto N° 5.876 de 17/08/2006 (CR/di 2308). A su vez, la vigencia de éste sería prorrogada por el Protocolo Adicional XXXVII al AAP CE. N° 14 hasta el 30 de junio de 2.008. Éste último fue suscripto el 20 de junio de 2.007 e internalizado en la República Argentina mediante Nota Conjunta N° 85/07 y N° 115 de 4 de julio de 2.007 (CR/di 2481); y en la República Federativa del Brasil por medio de Nota Conjunta N° 85/07 y N° 115 de 4 de julio de 2.007 (CR/di 2481).

⁴⁹⁵ Suscripto el 23 de junio de 2.008 e internalizado en la República Argentina mediante Nota S.G. N° 96/08 de 3 de julio de 2.008, Decreto N° 415/91 (CR/di 2719); y en la República Federativa del Brasil por medio de Nota N° 136 de 3 de julio de 2.008, Decreto N° 6.500 de 2 de julio de 2.008 publicado en el Diário Oficial da União N° 126 de 3 de julio de 2.008 (CR/di 2720). Su período de vigencia es del 1 de julio de 2.008 al 30 de junio de 2.014.

⁴⁹⁶ Protocolo Adicional XXXVIII, Considerando 2°: “La oportunidad de transformar el MERCOSUR en un polo mundial de producción y desarrollo de productos automotores”

⁴⁹⁷ Protocolo Adicional XXXVIII, artículo 26: “El Comité Automotor deberá desarrollar un programa de trabajo con la participación de todos los actores, tanto del sector público como privado, con la finalidad de lograr una integración efectiva y consolidar la industria automotriz del MERCOSUR, alcanzando niveles de competitividad internacional, sobre la base de un proceso virtuoso de especialización productiva y complementación industrial, que garantice una mayor integración y agregación de valor y se constituya en una plataforma común para promover activamente una creciente inserción internacional, a través del incremento sistemático de las exportaciones a extrazona, el desarrollo de autopartes locales, la

Automotor la obligación de reunirse trimestralmente y de efectuar un exhaustivo análisis del funcionamiento del acuerdo y del estado del sector automotor; y a partir de sus resultados, proponer medidas específicas y cursos de acción correctivos (artículo 24).

En cuanto al intercambio comercial también recoge cambios en la implementación del coeficiente de desvío sobre las exportaciones. En este sentido se toma en consideración el valor entre las importaciones y exportaciones de las Partes. En caso que el comercio bilateral sea deficitario para la República Argentina, el coeficiente de desvío no debe ser superior a 1,95%.⁴⁹⁸ Contrariamente, si el comercio bilateral fuera deficitario para la República Federativa del Brasil, el *flex* no podría ser mayor a 2,50%⁴⁹⁹ Estas reglas estarían vigentes hasta el 30 de junio de 2.013, ya que a partir del 1 de julio no deberían quedar aranceles ni limitaciones cuantitativas en el comercio de productos automotores entre ambos países (artículo 11, apartado c).

Por otra parte, y a diferencia de sus predecesores, en lo atinente a los bienes producidos a partir de inversiones amparadas por incentivos gubernamentales, presenta una exigencia a fin de que no gocen de preferencia arancelaria alguna en el comercio entre los países firmantes, y es que una de ellas se debe ver afectada negativamente por la aplicación de los mismos.⁵⁰⁰ Asimismo, y con la clara intención de dejar delimitado

radicación equitativa de inversiones, la incorporación de nuevas tecnologías de producción, la instalación de una cultura de la calidad y la calificación de los recursos humanos, haciendo especial énfasis en el sector autopartista. Con el objeto de apoyar la integración productiva entre las industrias de ambas Partes, el Gobierno de la República Federativa del Brasil promoverá, a través de las líneas de crédito del Banco Nacional de Desarrollo – BNDES – la financiación, de acuerdo a sus Políticas Operacionales, de las inversiones que realicen empresas brasileñas en el sector autopartista argentino, ya sea por sí o juntamente con empresas locales.”

⁴⁹⁸ Protocolo Adicional XXXVIII, artículo 11 inciso a: “El modelo de administración del comercio bilateral de Productos Automotores entre las Partes observará las siguientes condiciones básicas: a) Hasta el 30 de junio de 2013, en caso de que el comercio bilateral sea deficitario para la Argentina, la relación entre el valor de las importaciones y exportaciones entre las Partes deberá observar un coeficiente de desvío sobre las exportaciones anual – Flex - no superior a 1,95.”

⁴⁹⁹ Protocolo Adicional XXXVIII, artículo 11 inciso b: “b) Hasta el 30 de junio de 2013, si el comercio bilateral resultara deficitario para Brasil, la relación entre el valor de las importaciones y exportaciones entre las Partes deberá observar un coeficiente de desvío sobre las exportaciones anual – Flex - no superior a 2.50.”

⁵⁰⁰ Protocolo Adicional XXXVIII, artículo 14: “Los productos automotores que se produzcan al amparo de inversiones que se lleven a cabo con proyectos aprobados a partir de la entrada en vigencia del presente Acuerdo y que reciban incentivos y/o apoyos promocionales, sectoriales y/o regionales en las Partes, sea desde los Gobiernos Nacionales y sus entidades centralizadas o descentralizadas, de las Provincias, Departamentos o Estados, o de los Municipios, no gozarán de preferencia arancelaria alguna en el comercio con la otra Parte, en la medida que la otra Parte se vea afectada negativamente por la aplicación de dichos incentivos o apoyos promocionales.”

correctamente el ámbito, en el artículo 15, párrafo segundo, se define a los incentivos en correspondencia con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) de la Organización Mundial del Comercio.

h) PROTOCOLO ADICIONAL XL

Argentina y Brasil convinieron adicionalmente, que al vencimiento del período de vigencia del *flex*, es decir el 30 de junio de 2.013, se revisaría el desempeño del comercio administrado y se evaluaría el funcionamiento del sistema. En caso contrario, es decir, de no revisarse o de no alcanzar acuerdo alguno, el Protocolo disponía que la implantación del libre comercio debía adelantarse. Al no haberse obtenido ningún acuerdo, teóricamente entre junio de 2.013 y junio de 2.014 debía regir el libre comercio. Sin embargo, en la realidad, la ausencia de coeficiente de desvío o *flex*, no varió en nada la operatoria, que siguió siendo administrada. Así Argentina obtuvo un módico superávit en la venta de autos, de US\$ 516 millones, pero contrariamente un déficit de US\$ 2.293 millones en el comercio de autopartes.⁵⁰¹

Entrado el año 2.014 y con una contracción del 20% del comercio bilateral de complejo, comenzaron las negociaciones para fijar nuevamente las reglas del intercambio. Así, el 30 de junio de 2.014 se firmó el Protocolo Adicional XL, con el plazo de vigencia de solamente un año.⁵⁰² Este instrumento, una vez más prórroga el *flex*, el cual para el caso del déficit argentino, se ubica ahora en 1,5%, habiendo sido el anterior de 1,95% (artículo 6).

A nivel innovación, el protocolo establece un pacto entre los sectores privados de la cadena automotriz de ambos países, el cual contaría con monitoreo público y privado, en el cual se determinan metas de participación de mercado. Las anteriores serían de

⁵⁰¹ Informe Mercosur núm. 19 (período segundo semestre 2.013- primer semestre 2.014), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.014, pp. 74-75.

⁵⁰² Protocolo Adicional XL, artículo 1, primer párrafo: “Prorrogar la vigencia del Trigésimo Octavo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 14 desde el 1° de julio de 2014 hasta el 30 de junio de 2015.”

11% de autos argentinos en el mercado brasileño y de 44,3% de vehículos de éste último en el mercado de la República Argentina.⁵⁰³

Por otra parte se establecieron los lineamientos para la negociación del nuevo acuerdo automotor, pactándose un plan de trabajo.⁵⁰⁴ Este programa se basaba en un tratamiento integral del *flex*, el cual debería ser determinado de forma diferenciada para vehículos, autopartes y otros rodados; modificación de las reglas de origen, de manera tal de incrementar el contenido regional, el diseño de bases para una relación equilibrada y sustentable entre terminales y autopartistas, la actualización y compatibilización de normas técnicas y la armonización de negociaciones con otros bloques o terceros países (anexo I del Protocolo). En referencia a los planes de estímulo a la industria automotor implementados por Brasil desde el año 2.012 (Plan Innova-Auto)⁵⁰⁵, se establece analizar el tratamiento de las autopartes y procesos productivos argentinos en dicho ámbito⁵⁰⁶. Finalmente, serían nuevamente aplazados los términos, inclusive el *flex* de

⁵⁰³ Protocolo Adicional XL, Anexo 3^a: “Los representantes de los sectores privados vinculados a la industria automotriz en Brasil y en Argentina se comprometen a desarrollar trabajos conjuntos, con la cooperación de los respectivos Gobiernos, con vistas a alcanzar, en ambos países, las siguientes metas: 1. Mantener la participación mutua mínima, en los respectivos mercados de vehículos, a saber: a. De 11 % de vehículos argentinos, en el mercado brasileño; y b. De 44,3% de vehículos brasileños, en el mercado argentino. Criterio: en ambos casos, el mercado será calculado sobre la base del patentamiento de vehículos, que también, será utilizado como base para el monitoreo mensual.”

⁵⁰⁴ Protocolo Adicional XL, artículo 2: “Las Partes se comprometen a iniciar negociaciones, que serán realizadas entre los meses de julio de 2014 y marzo de 2015, con vistas a la elaboración de un nuevo Acuerdo, a ser aplicado a partir de 1º de julio de 2015 al intercambio comercial de Productos Automotores. Las negociaciones a que hace referencia el párrafo anterior serán efectuadas en el ámbito del Comité Automotor previsto en el Artículo 23 del “Acuerdo sobre la Política Automotriz Común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil”, anexo al Trigésimo Octavo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 14, basándose en el Plan de Trabajo que consta como Anexo I y forma parte del presente Protocolo.”

⁵⁰⁵ El Plan Innova-Auto establece un mecanismo de estímulos por dos vías: incrementa 30% las alícuotas del Impuesto sobre los Productos Industriales (IPI) a los vehículos desde el 1 de enero de 2.013. Simultáneamente, desgrava hasta un 100% a las terminales que se encuadren en el programa de modernización, y que se comprometan a realizar las inversiones correspondientes. Argentina ha planteado la necesidad de encuadrar esta medida en el contexto de la articulación regional del complejo automotor en el cual se beneficiaría de la nueva ola de inversiones de las empresas terminales. Por otra parte, cabe destacar que varios miembros de la OMC han manifestado sus reparos por la posible incompatibilidad de las disposiciones del Plan con los compromisos multilaterales; en especial, el uso del IPI como medio para proteger a las industrias nacionales, a través de exigencias de contenido local.

⁵⁰⁶ Protocolo Adicional XL, Anexo 1^a, 1.6: “Definición sobre las políticas nacionales de apoyo al sector automotor: Tratamiento de las autopartes y procesos productivos argentinos en Inovar Auto. Políticas nacionales de Argentina.”

1,5 por el Protocolo Adicional XLI, el cual no presentó ninguna innovación de la situación imperante.⁵⁰⁷

i) PROTOCOLO XLII

Este nuevo protocolo⁵⁰⁸ resulta un aplazamiento más de la situación descrita anteriormente, aunque si no fuera porque vuelve a introducir la meta del libre comercio, podría tildarse de ser simplemente una nueva fuga hacia adelante.⁵⁰⁹ Asimismo, mantiene el coeficiente *flex* en 1,50% hasta el 30 de junio de 2.020; sin embargo señala que si las Partes alcanzaran la integración productiva y el desarrollo equilibrado de las estructuras productivas sectoriales y de comercio, a partir del 1 de julio de 2.019 el valor de las importaciones y exportaciones entre las Partes de los productos administrados deberá observar el coeficiente de desvío sobre las exportaciones no superior a 1,70%, previo acuerdo de las mismas (artículo 4). Se fija como fecha de establecimiento del libre comercio entre las Partes firmantes el 1 de julio de 2.020.

4.6.2. VALORACIÓN

En los puntos anteriores se ha podido apreciar la importancia que reviste el sector automotriz para los socios del Mercosur.⁵¹⁰ En principio, porque es generador de fuertes cantidades de empleo directo, que suele producir derrames de conocimiento y tecnología; y evidentemente proporciona ahorro de divisas. Asimismo, resulta patente como las iniciales aspiraciones a desarrollar una política común automotriz del

⁵⁰⁷ Protocolo Adicional XLI, de fecha 26 de junio de 2.015, artículo 1: “Prorrogar la vigencia del Trigésimo Octavo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 14, con las modificaciones que constan en el Cuadragésimo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 14, desde el 1° de julio de 2015 hasta el 30 de junio de 2016.”

⁵⁰⁸ Suscripto el 1 de julio de 2.016 e internalizado en la República Argentina mediante Nota EMSUR – S.G. N° 70/16 de 30 de junio de 2.016 y Decreto N° 415/91 (CR/di 4311); y en la República Federativa del Brasil, mediante Nota N° 53 de 1 de julio de 2.016; y Decreto N° 8.797, de 30 de julio de 2.016 (CR/di 4312).

⁵⁰⁹ Protocolo XLII, artículo 2, párrafo 1; “Las Partes se comprometen a concluir, antes del 30 de marzo de 2020, las negociaciones con vistas a la elaboración de un nuevo Acuerdo, a ser aplicado al intercambio comercial de Productos Automotores a partir del 1° de julio de 2020, el cual tendrá como marco la integración productiva y comercial regional y el libre comercio de productos automotores entre las Partes.”

⁵¹⁰ En el año 2.017, Argentina produjo 671.732 vehículos utilitarios, de los que un 135.900 exportó al Brasil, 4.056 al Paraguay y 2.905 al Uruguay. Por su parte, importó 534.970 desde el Brasil.

Mercosur fueron desapareciendo a partir de la falta de coincidencia de visiones e intereses por parte de los Estados parte. Al momento actual, más allá del retorno de la idea de generar la política citada en el último protocolo firmado, la situación es que subsisten aranceles externos distintos entre los países miembros, que existe un comercio administrado entre Argentina y Brasil y que cupos para el intercambio entre el Uruguay y los anteriores. También existen medidas de contenido regional mínimo y aún no han podido ser eliminados ciertos incentivos específicos con diversos fines a nivel tanto nacional como estatal y municipal.

En este sentido, la construcción de una política común debería partir inexorablemente de igualar las bases de producción entre los socios y de integrar cadenas productivas, lo cual a todas luces se encuentra en un estado bastante inicial y hasta prácticamente se ha dejado en manos de las propias empresas automotrices. La realidad señala que países con niveles de producción, exportación y competitividad diversos, se constituyen en serios obstáculos a la hora de acordar reglas regionales comunes. A pesar de que incluso administrado, genera corrientes comerciales y de *spill out* de conocimientos y tecnologías, resulta un sector demasiado significativo para continuar de esta manera.

Y si bien existen normas reguladoras, no alcanza con ellas, toda vez que muchas veces ni tan siquiera se respetan y ante cualquier amenaza a otro sector industrial, por parte de políticas de exportación o comerciales agresivas, se tiende a restringir la comercialización de vehículos. Esta es una constante entre las relaciones de Brasil y Argentina, cuando este segundo estado quiere presionar a su homónimo, básicamente restringe sus sectores más importantes, el automotriz, el del calzado y los electrodomésticos (en especial su línea blanca, es decir, neveras y lavadoras). Por otra parte, y debido al alto nivel tecnológico del Brasil, y a la especialización de la industria en Argentina, considero que es un sector que no puede estar fuera del libre intercambio, y muy probablemente sea una excelente vía para crear cadenas de producción entre los Estados Parte y en base a este, reducir asimetrías y refundar el Mercosur.

4.7. POLITICA COMÚN SOBRE EL AZÚCAR

4.7.1. INTRODUCCIÓN

El mercado mundial del azúcar es uno de los más distorsionados del mundo, resultado ello de un conjunto de políticas de protección y subsidios a la producción y a las

exportaciones por parte de los principales productores.⁵¹¹ Este producto “sensible” es protegido en su comercialización por medio de acuerdos preferenciales y contratos a largo plazo que incluyen generalmente un sistema de cuotas. El Mercosur no ha sido ajeno a esta realidad; y tanto más aún al contar entre sus miembros al mayor productor mundial y exportador de azúcar, es decir, Brasil.⁵¹²

Por tal motivo, este sector ha sido excluido de la incipiente unión aduanera, y acorde a la Decisión 7/94, de 5 julio, de Arancel Externo Común, se constituyó un grupo de trabajo con el objetivo de analizar la situación y elaborar un régimen de adecuación.⁵¹³ La Decisión 19/94, de 17 de diciembre, Sector Azucarero, renovaría el mandato para que el citado Grupo presentara una propuesta antes del 1 de noviembre de 1.995 (artículo 1). Por otra parte, también autorizaba a los Estados Partes a aplicar sus protecciones nominales, hasta la aprobación definitiva del régimen del sector azucarero.⁵¹⁴

Un año después de vencido el plazo, y sin que se hubiera podido arribar a una solución debido a las divergencias entre Argentina y Brasil, la Decisión 16/96, de 17 de diciembre, del Sector Azucarero, se prorrogó el plazo para la presentación de una propuesta al 31 de mayo de 1.997 (artículo 3). Esta debería ampararse en la liberalización gradual del comercio *intra* Mercosur para los productos del sector; y en la anulación de distorsiones de asimetrías que pudieran resultar de las políticas nacionales de estímulo.⁵¹⁵ Posteriormente, agotado el plazo para producir una propuesta de

⁵¹¹ GUTIERREZ, H. y REYES, A., “El Mercado Mundial del Azúcar”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*, 23, diciembre de 2.003, pp. 113-130. JOSEPHS, T. y FRY, J., “Tendencias en el mercado mundial del azúcar”, *Revista española de economía agraria*, 18, septiembre – noviembre de 1.997, pp. 273-288. En este artículo, los autores ilustran sucintamente los principales instrumentos utilizados por los productores más importantes.

⁵¹² En la campaña 2.015 produjo 37.496.963 millones de toneladas; mientras que el Paraguay 207.984.

⁵¹³ Decisión 7/94, artículo 10: “Constituir Grupos de Trabajo Ad – Hoc para definir antes del 15 de octubre de 1994, el régimen de transición de los sectores automotriz y azucarero para su adecuación al régimen de la Unión Aduanera, es decir AEC y libre comercio intrazona”.

⁵¹⁴ Decisión 19/94, artículo. 3: “A partir del 1º de enero de 1995, y hasta la aprobación final del régimen para el sector azucarero, los Estados Partes podrán aplicar sus protecciones nominales totales al comercio *intra* Mercosur y a las importaciones provenientes de terceros países, para los productos de ese sector. En ningún caso, las protecciones nominales totales incidentes sobre el comercio *intra* Mercosur (incluyendo la tarifa *ad valorem* y otros derechos arancelarios o para arancelarios) podrán ser superiores a la protección nominal total incidente sobre importaciones provenientes de terceros países.”

⁵¹⁵ Decisión 19/94, artículo. 3: “A partir del 1º de enero de 1995, y hasta la aprobación final del régimen para el sector azucarero, los Estados Partes podrán aplicar sus protecciones nominales totales al comercio *intra* Mercosur y a las importaciones provenientes de terceros países, para los productos de ese sector. En

programa, no se llegó a ninguna debido a las profundas diferencias entre los dos mayores socios del Mercosur.

La situación se agravó aún más con la aprobación de la Ley 24.822, de 30 de abril de 1.997 por parte de la República Argentina.⁵¹⁶ La misma determinó que mientras subsistan las asimetrías provocadas por el sistema sucro-alcoholero del Brasil, los impuestos que gravan los productos derivados del azúcar no podrían ser reducidos.⁵¹⁷ Es importante destacar que el Ejecutivo Argentino, mientras negociaba con su par Brasileño, vetó la anterior ley por medio del Decreto 471, de 22 de mayo de 1.997, en razón de que intentaba alcanzar un acuerdo más satisfactorio con el Brasil, siendo *a posteriori* aprobada por el Senado.

En la cumbre de Montevideo de diciembre de 1.997, ya no se acordaron nuevamente plazos, pero se resolvió realizar los máximos esfuerzos para cumplir con los mandatos de las Decisiones 19/94 y 16/96.

De acuerdo con los productores argentinos, las políticas gubernamentales brasileras que afectan a la producción azúcar-alcohol, implican la concesión de subsidios “implícitos” al sector, disponiendo de materia prima para la producción de azúcar a precios extremadamente bajos.⁵¹⁸ En este orden de ideas, y siguiendo con el razonamiento de los citados, cuando el gobierno del Brasil fija, por ejemplo, en el 20% el porcentaje de alcohol de caña de azúcar que debe ser mezclado con carburantes, crea un mercado cautivo que reduce los costos de producción del azúcar. El principal temor de los

ningún caso, las protecciones nominales totales incidentes sobre el comercio intra Mercosur (incluyendo la tarifa ad valorem y otros derechos arancelarios o para arancelarios) podrán ser superiores a la protección nominal total incidente sobre importaciones provenientes de terceros países.”

⁵¹⁶ Ley 24.822, de 30 de abril de 1.997 Regulación de derechos arancelarios para determinadas importaciones provenientes del Mercosur. Publicada en el Boletín Oficial de fecha 26 de septiembre de 1.997.

⁵¹⁷ Ley 24.822, artículo 1: “Los derechos con que se gravan las importaciones de mercaderías de cualquier origen y procedencia de las posiciones arancelarias que se detallan seguidamente en este artículo se aplicarán y no podrán ser reducidos, a las importaciones de esas mismas mercaderías provenientes de los miembros del Mercosur mientras subsista la asimetría provocada por el sistema sucro-alcoholero del Brasil, que se manifiesta en la exigencia de utilizar alcohol carburante en los automotores, ya sea hidratado o anhidro en mezcla con naftas convencionales. Posiciones arancelarias N.C.M. 1701.11.00, 1701.12.00, 170 191 00, 170 99 00.”

⁵¹⁸ Informe Mercosur núm. 6 (período 1.999-2.000), *op. cit.* Tal y como se constata en las páginas 56 y subsiguientes, es notable como en contraposición el Gobierno Brasileño sostiene que a partir de la desregulación de precios y cantidades vigentes ya no existen más distorsiones y que solo subsiste una medida de apoyo interno que privilegia a los productores de caña de algunos estados poco competitivos.

productores argentinos, como así también de los paraguayos era que una reducción de la mezcla de alcohol; y por ende del mercado del mismo, obligue a exportar azúcar a los países vecinos con la consecuente pérdida del mercado local.⁵¹⁹

Por su parte, los productores brasileños aducen que el nivel de protección del mercado del azúcar es demasiado alto, ya que al precio de importación, se lo grava también con una alícuota móvil, calculada en base al precio internacional de la misma.

El 10 de diciembre de 1.998, a fin de facilitar el tránsito hacia la liberalización del sector, los gobiernos argentino y brasileño firmaron un acuerdo bilateral que posibilitaría la reducción del arancel argentino de importación de azúcar, así como también del derecho adicional o móvil que se aplicaba.⁵²⁰ Concretamente el acuerdo determinó un margen de preferencia del 10% del azúcar brasileiro sobre el arancel externo vigente, el mismo se entraría en vigencia el 25 de abril de 1.999, por medio de la Resolución 457/99 del Ministerio de Economía de Argentina.

Ante esta Resolución, rápidamente dos compañías azucareras interpusieron ante la Justicia Federal Argentina un recurso de inconstitucionalidad y otro de amparo, por considerar que una Resolución no puede ir contra una ley del Congreso, por lo que se suspendió cautelarmente la aplicación de la citada a las compañías agraviadas, siendo finalmente ratificada la inconstitucionalidad de la Resolución por la Corte Suprema de Justicia Argentina.⁵²¹

⁵¹⁹ Informe Mercosur núm. 4 (período enero-junio de 1.998), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 1.998.

⁵²⁰ El Decreto 792/92, de 25 de marzo, de Importación de azúcar de caña o remolacha y otros, disponía que la importación de este bien cualquiera sea su origen o procedencia estaría sujeta, además del derecho *ad valorem* vigente, a un derecho adicional que resultaba de la diferencia entre el precio de base (promedio mensual de los últimos cuatro años del precio internacional) y el precio de comparación (cotización internacional del último día de mercado del mes anterior al despacho a plaza).

⁵²¹ Juzgado Federal de Primera Instancia de Tucumán N° 2 “Cía Azucarera Los Balcanes S.A./Poder Ejecutivo de la Nación. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos s/acción de inconstitucionalidad” (expediente n° 909/99) y “Centro Azucarero de Agricultores Cañeros de Tucumán c/Poder Ejecutivo de la Nación, Ministerio de Economía, Obras y servicios Públicos s/acción de amparo” (expediente n° 154/99). Los demandantes consideraban que la Resolución 457/99 se encontraba en clara contradicción con una norma de rango superior, la ley 24.822; y solicitaron una medida cautelar innovativa, la cual luego de ser analizados los requisitos de *fumus boni iuris*, *periculum in mora* e inexistencia de otra vía procesa más adecuada fue otorgada. En cuanto al asunto de fondo, el Juez de Primera Instancia hizo lugar a la declaración de inconstitucionalidad de la resolución 457/99. Con fecha 30 de mayo de 2.001, la Corte Suprema de la Nación confirmaría la inconstitucionalidad de la norma (expediente C. 372. XXXVI. RHE). A fin de profundizar se puede recurrir a PEROTTI, A., “Medidas cautelares contra normas comunitarias del MERCOSUR y experiencia europea: el derecho del Mercosur y su relación con el derecho interno. El sabor amargo del azúcar en la ley argentina N.º 24.822”, *Scientia Iuris*, 4, 2.012, pp. 51-113.

La *Agenda del Relanzamiento del Mercosur*, aprobada concretamente a través de la Declaración de Buenos Aires de fines de abril de 2.000, instó a “definir antes de diciembre de 2.000 una propuesta conjunta sobre las modalidades y cronograma para la plena incorporación del sector a la Unión Aduanera de acuerdo con los criterios definidos en las Decisiones 19/94 y 16/96”.⁵²² Atento a lo anterior, Brasil volvió a presentar una nueva propuesta ante el Grupo *Ad Hoc*, apoyada por Uruguay, que disponía de la liberalización completa del sector para el año 2.002, siendo objeto de numerosos reparos por parte de Argentina y Paraguay. Sin embargo, y ante la imposibilidad de generar un consenso tendiente a eliminar distorsiones generadas por políticas asimétricas, el mismo no fue constituido.

En la actualidad el comercio del azúcar no se ha liberado, por lo que Argentina aplica los aranceles de importación de azúcar establecidos por el Decreto 791/1.992 con las modificaciones introducidas por el Decreto 2275/1.994 y la Resolución del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos 743/2.000; las que deberán estar vigentes hasta que una Ley del Congreso disponga lo contrario. Asimismo, el Parlasur ha tomado cartas en el asunto y mediante la Recomendación 5/2.018, de fecha 29 de mayo de 2.018, ha requerido arbitrar los medios para que el azúcar no sea sacado de las listas de productos protegidos por las barreras arancelarias del Mercosur entre los países de Argentina y Brasil.

Es notable como un producto de escasa significancia macroeconómica en el intercambio intra-subregional ocupa un lugar tan relevante en la agenda de prioridades políticas de Brasil. A fin de destacar los obstáculos a la liberalización del comercio de este producto, se analizarán las condiciones en los dos socios mayoritarios.

4.7.2. BRASIL

4.7.2.1. PROGRAMA ALCOHOLERO

A consecuencia de la crisis del petróleo de 1.970, Brasil instituyó el programa PROALCOHOL, con el objeto de obtener energía a partir de productos agropecuarios, y de esta forma disminuir su dependencia externa de combustibles y mejorar su balanza

⁵²² Informe Mercosur núm. 6 (período 1.999-2.000), *op. cit.*

de pagos.⁵²³ Sin embargo, a partir del mismo, no solo ha logrado tal meta, sino que además aseguró la rentabilidad de la industria azucarera, creando también una dependencia de su política a la energética. El programa fue de notables dimensiones, tanto es así que implicó el desarrollo tecnológico de los sistemas de producción azucarera y la construcción de motores de combustión interna, capaces de quemar alcohol sin inconvenientes.⁵²⁴

Sin la intención de desarrollar profundamente el contenido del plan, lo cual escaba a los límites del estudio⁵²⁵, se debe tener en cuenta que el mismo pasó por diversas fases o estadios. Es así que tuvo una etapa inicial (1.975-1.979) donde se realizó un gran esfuerzo a fin de producir alcohol anhidrido, una de afirmación (1.980-1.986) donde la producción alcoholera alcanzó una cifra de 12,3 billones de litros⁵²⁶; y una de estancamiento (1.986-1.995), cuando los precios del barril de petróleo bruto caerían de US\$ 30 a 40 a un nivel de US\$ 12 a 20, lo que sumado a una merma en los subsidios estatales haría que descendiera la producción de alcohol debido a su elevado precio. La principal consecuencia del desabastecimiento de alcohol fue un gran golpe a la credibilidad del plan, por parte de los brasileros, motivo por el cual fue decreciendo su demanda, obligando a redefinir el programa (1.995-2.000), con la creación de un Consejo Interministerial del Azúcar y el Alcohol, y el establecimiento de un corte obligatorio de 22% a 24% de alcohol etílico en gasolina, obteniendo de esta forma una amplia cuota de mercado cautiva.

A partir del año 2.003, con la introducción en el mercado por parte de VOLKSWAGEN del primer vehículo comercial totalmente flexible o multicomcombustible, sumado a la mayor carga tributaria sobre los combustibles fósiles, se produjo una reactivación de la

⁵²³ Instituido el 11 de noviembre de 1.975 por medio del Decreto 76.593.

⁵²⁴ SCHEINKERMAN DE OBSCHATKO, E. y BEGENISIC, F., Perspectivas de los Biocombustibles en la Argentina y el Brasil –SAGPyA/IICA, Buenos Aires: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2.005 p. 95-118.

⁵²⁵ Véase para mayores detalles, ROSILLO-CALLE, F. y CORTEZ, L., “Towards Proalcool II- Review of the Brazilian bioethanol programme”, *Biomass and Bioenergy*, vol. 14, 2, 1.998, pp. 115-124. Los autores mencionan que: “This phase was marked by strong state interventions (although the program was run by the private sector), the installation of autonomous distilleries in pioneering areas and large-scale production of hydrated ethanol which was used for the first time as neat ethanol. The large-scale production of ethanol was stimulated by higher oil prices and the worsening balance of payments in Brazil.”

⁵²⁶ Conocida también como la “fase de la luna de miel.”

demanda.⁵²⁷ En relación a esto último, al comienzo se utilizaron dos tipos de motores, los de mezcla de alcohol anhidro con gasolina y los que funcionaban totalmente con alcohol hidratado; pero el arribo de los vehículos tipo multicomcombustible o “*flexfuel*” le proporcionan al consumidor la posibilidad de ajustar su elección tanto a la gasolina como al etanol, siendo la proporción de cada uno indiferente. El alto precio del petróleo en contraste con lo atractivo del alcohol redireccionó de tal manera la demanda que la producción de etanol fue de 28,66 billones de litros en 2.013. El sector actualmente goza de una nueva etapa de expansión, a consecuencia no solo de la demanda interna, sino de la apertura de mercados externos para el etanol.⁵²⁸

Los analistas coinciden al indicar que la desregulación de la industria alcoholera iniciada en el año 1.997, finalizó con la liberalización total de la misma en el año 2.005.⁵²⁹ Sin embargo, debido a las características del sector, al tratarse de un producto estacional y estratégico, es imprescindible la formación de stocks, a fin de minimizar la fluctuación de precios y el riesgo de desabastecimiento. Por otra parte, aún persistirán algunas formas indirectas de potenciar el mercado, tales como la fijación de los niveles

⁵²⁷ En mayo de 2003, Volkswagen montó una línea de producción para automóviles de combustible flexible, y lanzó al mercado local el Gol 1.6 “Total Flex”. Este tipo de vehículos es fabricado con un motor de combustión interna convencional que tiene la capacidad de utilizar dos combustibles mezclados en un mismo depósito, siendo el más común aquel que acepta tanto gasolina como etanol mezclados en cualquier proporción.

⁵²⁸ PINGUELLI ROSA, L., “Integración energética en América Latina y el efecto invernadero: el caso de Brasil”, en SCHÜTT, K. y CARUCCI, F. (coord.), El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur, Caracas: Friedrich Ebert Stiftung, 2.008, pp. 141-154.

⁵²⁹ La ley 9.478 de 6 de agosto de 1.997 que dispone sobre la política energética brasilera, las actividades relacionadas al monopolio del petróleo e instituye el Consejo Nacional de Política Energética y la Agencia Nacional del Petróleo, junto a la Enmienda Constitucional N° 33, de fecha 11 de diciembre de 2.001; complementadas posteriormente por las leyes n° 10.336, de 19 de diciembre de 2.001 y 10.453, de fecha 13 de mayo de 2.002, se conjugan como los pilares regulatorios de la liberación del mercado del sector. SHIKIDA, P., MORAES, M., y ALVES, L., “Agroindustria Canavieira do Brasil: Intervencionismo, Desregulamentação, e Neocorporativismo”, Revista de Economia e Agronegócio, vol. 2, 3, septiembre de 2.004, pp. 361-382. Para el citado las causas fueron las crisis financieras y fiscales del Estado de las décadas de 1.980 y 1.990, junto a un amplio proceso de alejamiento de la economía brasilera, iniciado por el gobierno de Collor de Melo, paralelamente a las variaciones de los mercados de azúcar y alcohol. WALTER, A., “Biomass Energy and Bio-energy Trade: Historic Developments in Brazil and Current Opportunities”, Country Report: Brazil – Task 40 – Sustainable Bio-energy Trade: securing Supply and Demand, disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.483.4695&rep=rep1&type=pdf>, [Fecha de Consulta: 20 de marzo de 2.018]. “After that, federal government has no longer influenced ethanol and sugarcane prices, subsidies have been phased-out and there is not any government intervention on ethanol sales. On the other hand, it is still in force the regulation regarding blend of anhydrous ethanol in gasoline, being ethanol percentages defined according to the balance between its demand and supply. The ethanol share in the fuel blend can vary from 18 to 26 per cent. In early 2006, the share of anhydrous ethanol in fuel blend was reduced from 25 to 20 per cent due to the high consumption of ethanol by flex-fuel vehicles.”

de mezcla de alcohol y gasolina detalladas; y las cargas tributarias sobre los vehículos automotores (generalmente las alícuotas son menores en aquellos alimentados a alcohol), entre otros.⁵³⁰

4.7.2.2. ESTÍMULOS A LA PRODUCCIÓN

Los subsidios a lo largo de la historia del programa PROALCOOL han sido numerosos,⁵³¹ por lo que aquí se reseñarán algunos de manera de dar una idea de la dimensión del programa.⁵³² Por ley 8.176 del año 1.991 se decidió la creación de stocks de combustibles con fines estratégicos, sin embargo no se reglamentó el texto legal, ni se llevó a la práctica la creación de los stocks hasta que surgieron excedentes de alcohol, con lo que el gobierno estableció la compra de 90 mil metros cúbicos de alcohol etílico hidratado, estableciendo un precio de R\$ 0,41 por litro, beneficiando a los productores.

Otro claro exponente de esta política gubernamental fue la instrumentación de un pago directo a la venta de alcohol. Por medio de este, con el fundamento de garantizar la

⁵³⁰ DUFFEY, A., *Producción y comercio de biocombustibles y desarrollo sustentable: los grandes temas*, 1ª ed., Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y Desarrollo, 2.006, p. 63. La autora señala que: “A pesar de la liberalización de este mercado por el gobierno a comienzos de los 1.990s (abolición del acuerdo de distribución monopolístico de Petrobras; la liberalización de los precios del bioetanol; y una reducción de los subsidios a los productores de bioetanol para mezclarlo con gasolina), el gobierno aún fija una tasa mínima para la mezcla con petróleo (actualmente entre 20 y 25 por ciento). En el año 2.001, como una forma de revivir el Programa PROALCOOL, se introdujeron medidas adicionales incluyendo una reducción del impuesto sobre los vehículos con opción flexible de combustibles (FFV), subsidios a los compradores de FFV y subsidios para el almacenamiento de azúcar de forma de asegurar la oferta futura de bioetanol. Aunque el nivel de apoyo actual del gobierno de Brasil al bioetanol es mínimo en comparación a otros países, históricamente fue un factor clave tras el desarrollo de este mercado y aún ejerce algún rol...”

⁵³¹ CERRO, E. y CERRO, J., “Azúcar en Mercosur: una visión desde Argentina”, en *XIV Congreso Internacional de Historia Económica: sesión 109*, Helsinki: 2.006, p.9, disponible en web: <http://www.helsinki.fi/iehc2006/papers3/ECerro.pdf>, [Fecha de consulta: 10 de abril de 2.017]. En el mismo se analiza que: “La iniciación del programa de Proalcoool fue con un conjunto de medidas promocionales incluyendo subsidios y tasas de interés preferencias estimándose en 5200 millones de dólares. Las líneas de crédito para inversiones en destilerías autónomas o anexas financiaban hasta el 80% del proyecto, con plazos de hasta doce años con cuatro de gracia y tasas de interés reales negativa, además de algo similar para el sector agrícola.”. Por otra parte son difíciles de estimar, toda vez que no hay información total de los mismos, ROSILLO-CALLE, F. y CORTEZ, L. “Towards Proalcoool II- Review of the Brazilian bioethanol programme”, *op. cit.*, pp. 120-121. “However, it is particularly difficult to discuss the data on ethanol costs and subsidies because of the difficulties in finding reliable figures for both ethanol and oil derivatives.”

⁵³² Se tomará como base del epígrafe el didáctico análisis hecho por PENA, C. y DE LA GUARDIA, E., “El azúcar en el Mercosur: Una dulce asignatura pendiente”, *Revista Panorama Mercosur – Centro de Economía Internacional*, 4, noviembre de 1.999, pp. 95-106.

competitividad del alcohol hidratado frente a la gasolina, se les otorgaba a los productores de San Pablo, Pernambuco y los Estados del Nordeste, R\$0.045 por cada litro de alcohol vendido. Asimismo, se han establecido a lo largo del recorrido del programa diversos subsidios también a la producción de caña de azúcar por regiones.

La prohibición de vender gasolina pura en Brasil, también se constituyó en una ayuda indirecta a los fabricantes. De esta forma, a partir de la obligación de mezclar entre un 24 a 26% de alcohol anhidro en gasolina y 3% en el gasoil, se obtuvo un mercado cautivo, capaz de asegurar ingresos regulares. No solo estas han sido las disposiciones, sino que entre otras, se pueden invocar también exenciones impositivas a la caña y otros productos destinados a la fabricación de alcohol, dispensa del ICMS para los vehículos a alcohol utilizados como taxis o para alquiler en el Estado de Sao Paulo⁵³³, etc.⁵³⁴

4.7.2.3. VALORACIÓN

Evidentemente la cantidad de contribuciones y subsidios que ha recibido el sector del azúcar y el alcohol ha incidido en su diligente desarrollo; lo cual sumado a las cualidades propias del Brasil lo han mudado en un líder mundial de producción de azúcar y etanol.⁵³⁵El fundamento del PROALCOOL fue la independencia energética, la

⁵³³ SILVA, J. G. (da), “Política para o Setor Sucroalcooleiro Frente à Crise: Uma Proposta Alternativa para o Estado de São Paulo”, en *Política para o setor sucroalcooleiro frente à crise*, São Paulo: Unicamp, 1.999. pp. 5-6.

⁵³⁴ AZEREDO VIEIRA, M.C., “Setor Sucroalcooleiro Brasileiro: Evolução i perspectivas”, en *Perspectivas do investimento 2.007/2.010*, Rio de Janeiro: BNDES, 2.007, pp. 207-246. “Com o Proálcool, o governo lançou uma grande operação de financiamento, contando, mesmo, com recursos do Banco Mundial, o que possibilitou o aumento das áreas plantadas com cana-de-açúcar. As usinas de açúcar existentes receberam financiamentos para instalar aparelhos de destilarias maiores, ao mesmo tempo em que foram criadas as destilarias autônomas – unidades de produção voltadas exclusivamente para a produção de álcool. Cerca de 180 unidades autônomas foram criadas em vários estados brasileiros, para descentralizar a produção e utilizar novas áreas mais próximas dos centros de consumo”. ANDRADE, E. T. (de), CARVALHO, S. y SOUZA, L. F. (de), “Programa do Préalcool e Etanol no Brasil”, *Engevista*, vol 11, 2, 2.009 En la página 133 señala que “A partir de 1982, o governo investiu no sentido de aumentar as vendas de veículos a álcool. Criou facilidades aos compradores, como maior prazo de financiamento, taxas mais baixas e os veículos passaram a ser dotado de sistema de partida a frio (isto se dava com a introdução da gasolina que era injetada diretamente no carburador para facilitar a partida quando o carro ainda estava frio, isto é, quando o motor era ligado após um longo período parado e em dias frios).”

⁵³⁵ CORDONNIER, V., “Ethanol's Roots: How Brazilian Legislation Created the International Ethanol Boom”, en *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, vol 33, 1, 2.008, pp. 287-317. La autora relaciona claramente el efecto de los subsidios con el crecimiento de la industria azucarera del Brasil: “Liberal governmental incentives and generous subsidies drew major new private investment into the production of ethanol in autonomous distilleries (autonomas), that is, ethanol plants unattached to sugar production facilities. By the end of Proalcool's first decade, autonomous plants accounted for over

justificación actual se encuentra más cercana a los combustibles limpios y ecológicos y a la exportación de biocombustibles.

Alcanzado este punto, es lógico admitir que el fomento de la industria en análisis no ha cesado, sino que ha evolucionado o diversificado en diferentes clases de cooperación, toda vez que el Brasil se ha propuesto liderar el mercado de combustibles respetuosos del medio ambiente.⁵³⁶ En este orden de ideas, el mismo Plan Nacional de Agroenergía del Ministerio de Agricultura recomienda el ofrecimiento de líneas de crédito para lograr inversiones privadas en las cadenas productivas del azúcar y el etanol⁵³⁷; las cuales se llevan a cabo, generalmente por medio del Banco Nacional de Desarrollo.

Por último, si se tomará como punto de partida, el concepto de asimetría desarrollado por el CMC⁵³⁸, cual cabe recordar que es que *“Toda ventaja o desventaja que un país tenga respecto de los restantes socios del MERCOSUR que provengan de regulaciones, subsidios, impuestos u otra intervención del Estado y que afecte la competitividad de productos o sectores. No se consideran asimetrías las diferencias de competitividad derivadas de la dotación de recursos o capacidades adquiridas”*, es necesario concluir que estas están presentes, y en gran parte debidas al plan PROALCOOL.

4.7.3. ARGENTINA

El segundo socio del Mercosur con producción más extensa de azúcar es la República Argentina.⁵³⁹ La producción de azúcar se obtiene de la caña de azúcar, siendo las

half of all ethanol output... Proalcool created an alcohol industry distinct from the sugar sector. In a sense, ethanol had “outgrown” even Brazil’s massive sugar industry.”

⁵³⁶ PLANO NACIONAL DE AGROENERGIA 2.006-2.010, Brasilia: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2.007, p. 110. “É importante para o Brasil organizar, dinamizar e liderar o mercado externo de biocombustível, conforme disposto nas Diretrizes de Política de Agroenergia do governo federal, que diz: Liderança no comércio internacional de biocombustíveis. O Brasil reúne vantagens comparativas que lhe permitem liderar o mercado internacional de biocombustíveis e promover ações de promoção dos produtos energéticos derivados de agroenergia.”

⁵³⁷ *Ibidem*. “A oferta de linhas de crédito adequadas ao perfil dos investimentos e às necessidades de capital de giro também deve funcionar como indutor de mais investimentos privados, e até mesmo inversões estrangeiras diretas nos vários elos da cadeia produtiva e comercial do etanol. São importantes, nessa fase de implantação, incentivos regionais e do governos estaduais, diretamente interessados, trabalhando em harmonia como as diretrizes do governo federal.”

⁵³⁸ Acta de la VI Reunión del Grupo Mercado Común, 23 a 25 de junio de 1.992, disponible en web: http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/ingles/gmc_ata06.htm, [Fecha de consulta: 3 de julio 2.018]

⁵³⁹ En la campaña 2.017-2.018, ha producido 1,820 millones de toneladas.

principales provincias productoras las de Tucumán, Salta y Jujuy, con el 99% del total de la producción. Cuantitativamente se trata de una producción pequeña, de los cuales el 85% se procesa como azúcar blanco, quedando el restante 15% como crudo y destinado a la exportación.

A pesar de esta escasa magnitud, se debe tener en cuenta que en el período 2.000-2.009, la producción de azúcar se incrementó en un 45%, motivada en el crecimiento de la producción de crudo de 504%.⁵⁴⁰ Posteriormente, la zafra del 2010, debido a las condiciones climáticas adversas sufrió una reducción del 20%.

4.7.3.1. RÉGIMEN DE REGULACIÓN Y PROMOCIÓN PARA LA PRODUCCIÓN Y USO SUSTENTABLES DE BIOCOMBUSTIBLES

Consciente de la oportunidad que representa la fabricación de etanol, la República Argentina aprobó la ley 26.093, de 19 de abril de 2.006⁵⁴¹ Por medio de esta, al igual que en el caso brasilero, se establece una mezcla obligatoria de la gasolina con un 5% de bioetanol, dejando abierta la posibilidad de incrementar o reducir el corte.⁵⁴² En consonancia con lo estudiado para la República Federativa del Brasil, también se establece un régimen de beneficios promocionales orientados a acrecentar la producción de biocombustibles. En este sentido se les otorgan *exenciones del I.V.A.*, Impuesto a la

⁵⁴⁰ ANTUÑA, J.C., Azúcar 10. Análisis de la situación internacional, nacional y transportes, Buenos aires: INTA, 2.010.

⁵⁴¹ Fue publicada en el Boletín Oficial de la Nación el 15 de mayo de 2.006. Asimismo es reglamentada por el Decreto 109/2.007, de fecha 9 de febrero de 2.007, publicado en el Boletín Oficial de la Nación de fecha 13 de febrero de 2.007.

⁵⁴² Ley 26.093, artículo 8: “Establécese que todo combustible líquido caracterizado como nafta —en los términos del artículo 4° de la Ley N° 23.966, Título III, de Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, o en el que prevea la legislación nacional que en el futuro lo reemplace— que se comercialice dentro del territorio nacional, deberá ser mezclado por aquellas instalaciones que hayan sido aprobadas por la autoridad de aplicación para el fin específico de realizar esta mezcla, con la especie de biocombustible denominada "bioetanol", en un porcentaje del CINCO POR CIENTO (5%) como mínimo de este último, medido sobre la cantidad total del producto final. Esta obligación tendrá vigencia a partir del primer día del cuarto año calendario siguiente al de promulgación de la presente ley. La autoridad de aplicación tendrá la atribución de aumentar el citado porcentaje, cuando lo considere conveniente en función de la evolución de las variables de mercado interno, o bien disminuir el mismo ante situaciones de escasez fehacientemente comprobadas.”

Ganancia Mínima Presunta y de diversas tasas como la de Infraestructura Hídrica, junto a diversos programas de promoción desarrollados por las Secretarías competentes.⁵⁴³

En referencia al I.V.A. se proyecta una devolución anticipada del mismo, de manera tal que cuando por la compra, fabricación, elaboración o importación definitiva de bienes de capital, o la realización de obras de infraestructura, se les hubiera facturado a los responsables del gravamen, transcurridos como mínimo tres períodos fiscales, el mismo les será acreditado contra otros impuestos a cargo de la Administración Federal de Ingresos públicos; o en su defecto les será devuelto.⁵⁴⁴ Asimismo se les ofrece la

⁵⁴³ Ley 26.093, artículo 15. “Los sujetos mencionados en el artículo 13, que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 14, gozarán durante la vigencia establecida en el artículo 1º de la presente ley de los siguientes beneficios promocionales: 1.- En lo referente al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto a las Ganancias, será de aplicación el tratamiento dispensado por la Ley Nº 25.924 y sus normas reglamentarias, a la adquisición de bienes de capital o la realización de obras de infraestructura correspondientes al proyecto respectivo, por el tiempo de vigencia del presente régimen. 2.- Los bienes afectados a los proyectos aprobados por la autoridad de aplicación, no integrarán la base de imposición del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta establecido por la Ley Nº 25.063, o el que en el futuro lo complemente, modifique o sustituya, a partir de la fecha de aprobación del proyecto respectivo y hasta el tercer ejercicio cerrado, inclusive, con posterioridad a la fecha de puesta en marcha. 3.- El biodiesel y el bioetanol producidos por los sujetos titulares de los proyectos aprobados por la autoridad de aplicación, para satisfacer las cantidades previstas en los artículos 7º, 8º y 12 de la presente ley, no estarán alcanzados por la tasa de Infraestructura Hídrica establecida por el Decreto Nº 1381/01, por el Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural establecido en el Capítulo I, Título III de la Ley Nº 23.966, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, por el impuesto denominado "Sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o sobre la importación de gasoil", establecido en la Ley Nº 26.028, así como tampoco por los tributos que en el futuro puedan sustituir o complementar a los mismos. 4.- La autoridad de aplicación garantizará que aquellas instalaciones que hayan sido aprobadas para el fin específico de realizar las mezclas, deberán adquirir los productos definidos en el artículo 5º a los sujetos promovidos en esta ley hasta agotar su producción disponible a los precios que establezca la mencionada autoridad. 5.- La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, promoverá aquellos cultivos destinados a la producción de biocombustibles que favorezcan la diversificación productiva del sector agropecuario. A tal fin, dicha Secretaría podrá elaborar programas específicos y prever los recursos presupuestarios correspondientes. 6.- La Subsecretaría de Pequeña y Mediana Empresa promoverá la adquisición de bienes de capital por parte de las pequeñas y medianas empresas destinados a la producción de biocombustibles. A tal fin elaborará programas específicos que contemplen el equilibrio regional y preverá los recursos presupuestarios correspondientes. 7.- La Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva promoverá la investigación, cooperación y transferencia de tecnología, entre las pequeñas y medianas empresas y las instituciones pertinentes del Sistema Público Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. A tal fin elaborará programas específicos y preverá los recursos presupuestarios correspondientes.”

⁵⁴⁴ Ley 26.093, artículo 20, a), I: “Devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado (IVA): El Impuesto al Valor Agregado (IVA) que por la compra, fabricación, elaboración o importación definitiva de bienes de capital o la realización de obras de infraestructura les hubiera sido facturado a los responsables del gravamen, luego de transcurridos como mínimo TRES (3) períodos fiscales contados a partir de aquél en el que se hayan realizado las respectivas inversiones, les será acreditado contra otros impuestos a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción o, en su defecto, les será devuelto, en ambos casos en el plazo estipulado en el acto de aprobación del proyecto y en las condiciones, con las garantías que al respecto establezca la Administración Federal de Ingresos Públicos. Dicha acreditación o devolución procederá en la medida en que el importe de las mismas no haya debido ser absorbido por los respectivos débitos fiscales originados por el desarrollo del proyecto.”

posibilidad de amortizar de forma acelerada el Impuesto a las Ganancias por las inversiones correspondientes a los proyectos promovidos en el marco de la ley en estudio. De esta manera, pueden optar por efectuar las respectivas amortizaciones a partir del período fiscal de habilitación del bien, o en diferentes cuotas anuales.⁵⁴⁵

Por otra parte, los bienes afectados al proyecto promovido e ingresados en el patrimonio de la empresa titular del mismo, con posterioridad a la fecha de su aprobación, no integran la base de imposición del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.⁵⁴⁶ Al igual que lo hiciera el Brasil, el precio de adquisición del bioetanol es fijado por el gobierno, y publicado el primer día hábil de cada mes por medio de la Secretaría de Energía.⁵⁴⁷ Sin embargo, en comparación con el Brasil, la producción argentina es marcadamente inferior, toda vez que el primero posee 8 millones de hectáreas de cultivo de caña y

⁵⁴⁵ Ley 26.093, artículo 20, a) II: “Amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias: Los sujetos titulares de proyectos promovidos en el marco de la Ley N° 26.093 por las inversiones correspondientes a dichos proyectos efectuadas con posterioridad a su aprobación y de conformidad a los plazos previstos en el mismo, podrán optar por practicar las respectivas amortizaciones a partir del período fiscal de habilitación del bien, de acuerdo con las normas previstas en el Artículo 84 de la Ley de Impuesto a las Ganancias T.O. 1997 y sus modificaciones, o conforme al Régimen que se establece a continuación: 1. Para inversiones realizadas durante los primeros DOCE (12) meses inmediatos posteriores a la fecha de aprobación del proyecto: 1.1. En bienes muebles amortizables adquiridos, elaborados, fabricados o importados en dicho período: como mínimo en TRES (3) cuotas anuales, iguales y consecutivas. 1.2. En obras de infraestructura iniciadas en dicho período: como mínimo en la cantidad de cuotas anuales, iguales y consecutivas que surja de considerar su vida útil reducida al CINCUENTA POR CIENTO (50%) de la estimada. 2. Para inversiones realizadas durante los segundos DOCE (12) meses inmediatos posteriores a la fecha indicada en el punto 1: 2.1. En bienes muebles amortizables adquiridos, elaborados, fabricados o importados en dicho período: como mínimo en CUATRO (4) cuotas anuales, iguales y consecutivas. 2.2. En obras de infraestructura iniciadas en dicho período: como mínimo en la cantidad de cuotas anuales, iguales y consecutivas que surja de considerar su vida útil reducida al SESENTA POR CIENTO (60%) de la estimada. 3. Para inversiones realizadas durante los terceros DOCE (12) meses inmediatos posteriores a la fecha indicada en el punto 2: 3.1. En bienes muebles amortizables adquiridos, elaborados, fabricados o importados en dicho período: como mínimo en CINCO (5) cuotas anuales, iguales y consecutivas. 3.2. En obras de infraestructura iniciadas en dicho período: como mínimo en la cantidad de cuotas anuales, iguales y consecutivas que surja de considerar su vida útil reducida al SETENTA POR CIENTO (70%) de la estimada.”

⁵⁴⁶ Ley 26.093, artículo 20, inciso b): “A los fines de lo dispuesto en el Artículo 15, inciso 2 de la Ley N° 26.093, los bienes que no integrarán la base de imposición del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta son los afectados al proyecto promovido e ingresados al patrimonio de la empresa titular del mismo con posterioridad a la fecha de su aprobación.”

⁵⁴⁷ Resolución 1294/2008 de la Secretaría de Energía, de fecha 13 de noviembre de 2.008, publicada en el Boletín Oficial de la Nación núm. 31.534, de fecha 18 de noviembre de 2.004: “Determinase el procedimiento para establecer el precio de adquisición del bioetanol destinado a la mezcla para la Producción y Uso Sustentable de Biocombustibles creados por la Ley N° 26.093.”

alrededor de 500 destilerías, mientras que la Argentina 350.000 hectáreas y 10 ingenios.⁵⁴⁸

4.7.3.2. VALORACIÓN

Discutir en la actualidad si ha habido o no subsidios y facilidades para el desarrollo del programa azucarero en la República Federativa del Brasil resulta en cierta medida superfluo porque la misma República Argentina, tal y como se analizó, otorga también facilidades y estímulos.⁵⁴⁹ La cuestión principal reside en que un producto con tan poca repercusión en el trasfondo macroeconómico, no tiene ni puede tener influencia a la hora de poder concluir si existe o no una ZLC en el Mercosur.

Este mismo hecho sería afirmado oportunamente por el entonces embajador de Brasil en Argentina, Don Mauro Viera, quien *manifestó "el hecho de que el azúcar no esté integrado en el Mercosur no causa un daño al comercio bilateral (entre Argentina y Brasil), pero creo que es importante que en el futuro -y cuanto más pronto mejor- esté en el bloque. De esta forma, se crearán condiciones para negociar en conjunto con otros bloques, como por ejemplo con la Unión Europea."*⁵⁵⁰

4.8. REGLAS DE ORIGEN

En un mundo globalizado, como el actual, y caracterizado por la deslocalización productiva y la rapidez de los intercambios, la determinación del origen de una mercadería se torna esencial, a fin de ejecutar los principales instrumentos de la política comercial. Las nuevas formas de producción basadas en cadenas regionales y globales de producción y suministro (como el *just in time*, que interconectan en el proceso suministradores de materias primas, con desarrolladores de tecnología, con fábricas ensambladoras en distintos puntos del mundo, etc.) han fomentado el citado cambio de

⁵⁴⁸ "Impulsan la producción de bioetanol", *La Nación*. Buenos Aires, 7 de abril de 2.012, p. 26, Sección Campo. En la zafra de 2.016, acorde a los datos suministrados por el Centro Azucarero Argentino, ha sido de 2.150.812 toneladas.

⁵⁴⁹ Solo es superfluo en cierta medida porque el incumplimiento de una obligación (no aplicar subsidios) por un Estado mercosureño no autoriza a otro país del bloque a aplicarlos invocando la *exceptio no adimpleti contractus*, ya que este principio no se aplica en el caso de los acuerdos de integración, como sea expuesto en diversas ocasiones anteriormente en esta tesis. *Vide* al respecto capítulo III.

⁵⁵⁰ Brasil espera una integración rápida del azúcar al Mercosur. *La Gaceta*. Buenos Aires, 1 de septiembre de 2.006, pp. 15 Sección Economía.

mercaderías de gran celeridad, que involucra a una pluralidad de actores y diversas localizaciones.⁵⁵¹ De acuerdo con la OMC, las normas de origen son los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto. De una manera muy didáctica se entiende que son todas aquellas disposiciones jurídicas de efecto general que vinculan a una mercancía con un determinado país o zona de integración. Generalmente esta determinación es necesaria en tres situaciones: en el caso de importaciones que entran al amparo de acuerdos preferenciales, cuando las importaciones se efectúan al resguardo de tipos arancelarios NMF y en la confección de estadísticas comerciales. En el primer caso, el importador debe cerciorarse que el producto ha sido fabricado, o al menos modificado sustancialmente en el país receptor de las preferencias. En la segunda situación, suele no ser necesario, toda vez que los derechos NMF se aplican sin discriminación a las importaciones de toda procedencia, salvo cuando haya medidas aplicables en frontera del tipo derechos antidumping, compensatorios, restricciones cuantitativas específicas, administración de contingentes arancelarios, entre otras.⁵⁵²

4.8.1. PRINCIPIOS

Los sistemas nacionales de clasificación de origen varían ampliamente, siendo posible en algunas ocasiones en un mismo país las normas difieran de acuerdo con la finalidad con que vayan a utilizarse.

No obstante, pueden formularse dos grandes principios, el de transformación sustancial y el de clasificación arancelaria. El criterio de transformación sustancial determina el país de origen de la mercadería aquel que le confirió a esta su carácter esencial. Por su parte, el criterio de clasificación arancelaria es aquel que toma en consideración que la clasificación arancelaria del producto final sea diferente a la de los insumos utilizados

⁵⁵¹ En este sentido, tal y como destaca Friedman, en la fabricación de un ordenador, pueden intervenir más de 400 empresas, de nacionalidad diversa y con locales en distintos puntos del orbe, que suministran insumos, materiales, tecnología y servicios. FRIEDMAN, T., La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del Siglo XXI, Madrid: Martínez Roca, 2.005, p. 496.

⁵⁵² Vide para mayores detalles, LOPEZ LIBREROS, J.M., “Las normas de origen para las mercancías en el Sistema GATT-OMC”, *Revista de Economía ICE*, 843, julio – agosto de 2.008, pp. 163-180. El autor también expone, en las pp. 166-167 que “el régimen jurídico de origen es la llave maestra con la que los países establecen los requisitos y grados de transformación a los cuales habrá de someterse un producto a fin de vincularlo con ese país”.

para su fabricación. Sin embargo, hay otros principios tales como el del valor agregado o valor de contenido regional⁵⁵³, el de los procesos productivos⁵⁵⁴, entre otros.

4.8.2. RÉGIMEN DE ORIGEN DEL MERCOSUR

En el caso del Mercosur, se pueden conceptualizar como el conjunto de requisitos y procedimientos acordados por los Estados Parte, a fin de determinar si un producto califica o no para el otorgamiento del tratamiento preferencial establecido por los acuerdos del bloque.

El régimen de origen del Mercosur se encuentra normado en la Decisión 01/09, de 24 de julio de Régimen de Origen del Mercosur, la cual unificó la dispersión normativa que existía y derogó los regímenes anteriores.⁵⁵⁵ A su vez, la Directiva CCM 16/11, eliminó del Anexo de Requisitos Específicos de Origen un listado de productos, otorgándole a los Estados Partes la posibilidad de aplicar requisitos más flexibles en el comercio intrazona.

La Decisión 01/09, si bien fue internalizada con algo de retraso por parte de Argentina, Paraguay y Uruguay, el gran escollo lo constituyó el Gobierno de Brasil, a quién se le debió reclamar que agilizara los trámites de incorporación.⁵⁵⁶ Finalmente, entro en vigencia con fecha 27 de junio de 2015; y a su vez sería prorrogado el Régimen hasta el año 2023 por la Decisión 31/2.015, de 16 de julio, de régimen de origen del Mercosur.

⁵⁵³ Este dispone que el producto debe cumplir con un porcentaje de valor incorporado regional a su producción, el cual puede ser expresado como mínimo porcentaje de valor regional que deberá incorporarse al bien final o máximo porcentaje de valor que podrán alcanzar los materiales no originarios en el valor de bien final.

⁵⁵⁴ Por medio de este se establece que el producto estará sujeto a ciertas condiciones en su proceso de elaboración, referidas generalmente a la utilización de determinados insumos o las características del proceso.

⁵⁵⁵ Decisión 1/09, artículo 1: “Derogar las Decisiones CMC N° 01/04 y 20/05 y las Directivas CCM N° 02/04, 04/04, 06/05, 05/06, 10/07, 21/07, 12/08, 27/08 y 07/09.”

⁵⁵⁶ Acta XLIII Reunión Extraordinaria GMC de Caracas julio 2014, punto 1.4.

4.8.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

En referencia al ámbito de aplicación, dispone que los Estados Miembros podrían requerir el cumplimiento de los requisitos de origen hasta el 31/12/2.010⁵⁵⁷, fecha que sería posteriormente prorrogada al 31/12/2.023 por la Decisión 31/15 citada.⁵⁵⁸ Atento a lo anterior, significa que se trata de un régimen transitorio, en razón de no estar reunidas las condiciones para la eliminación de los controles de origen en el comercio intrazona.

4.8.4. PRODUCTOS ORIGINARIOS

Como regla general, la antedicha Decisión dispone que son originarios del Mercosur los bienes elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de los Estados Parte y los totalmente obtenidos del reino vegetal, animal y mineral, incluyendo los provenientes de los fondos marítimos y los desechos.⁵⁵⁹

En el hipotético caso en que estas manufacturas fueran elaboradas íntegramente en el territorio de cualquiera de los Estados Partes, pero no se utilizaran sólo materiales provenientes de los mismos, esto es, materias procedentes de terceros países, se adopta

⁵⁵⁷ Decisión 01/09, artículo 2: “Hasta el 31 de diciembre de 2010, los Estados Partes podrán requerir el cumplimiento del Régimen de Origen del MERCOSUR para todo el comercio intrazona.”

⁵⁵⁸ Decisión 31/15, artículo 1: “Prorrogar, hasta el 31 de diciembre de 2023, el Régimen de Origen MERCOSUR, previsto en la Decisión CMC N° 01/09, para todo el comercio intrazona.”

⁵⁵⁹ Decisión 01/09, Anexo, Capítulo III, Artículo 3: “ Serán considerados originarios: a) Los productos totalmente obtenidos: i) productos del reino vegetal cosechados o recolectados en el territorio de una o más Partes; ii) animales vivos, nacidos y criados en el territorio de una o más Partes; iii) productos obtenidos de animales vivos en el territorio de una o más Partes; iv) productos obtenidos de la caza, captura con trampas, pesca realizada en el territorio, o en sus aguas territoriales y zonas económicas exclusivas, de una o más Partes; v) minerales y otros recursos naturales no incluidos en los subpárrafos i) a iv) extraídos u obtenidos en el territorio de una o más Partes; vi) peces, crustáceos y otras especies marinas obtenidos del mar fuera de sus aguas territoriales y de las zonas económicas exclusivas por barcos registrados o matriculados en una de las Partes y autorizados para enarbolar la bandera de esa Parte, o por barcos arrendados o fletados a empresas establecidas en el territorio de una Parte; vii) productos elaborados a bordo de barcos fábrica a partir de los productos identificados en el inciso (iv) serán considerados originarios del país en cuyo territorio, o aguas territoriales y zonas económicas exclusivas, se efectuó la pesca o la captura; viii) productos elaborados a bordo de barcos fábrica a partir de los productos identificados en el inciso (vi), siempre que tales barcos fábrica estén registrados, matriculados en alguna de las Partes y estén autorizados a enarbolar la bandera de esa Parte, o por barcos fábrica arrendados o fletados por empresas establecidas en territorio de una Parte; ix) productos obtenidos por una de las Partes del lecho del mar o del subsuelo marino siempre que esa Parte tenga derechos para explotar dicho fondo o subsuelo marino; x) productos obtenidos del espacio extraterrestre, siempre que sean obtenidos por una Parte o una persona de una Parte; xi) desechos y desperdicios resultantes de la producción en una o más Partes y materia prima recuperada de los desechos y desperdicios derivados del consumo, recolectados en un Estado Parte y que no puedan cumplir con el propósito para el cual habían sido producidos.”

el método de clasificación arancelaria, disponiéndose que el proceso de elaboración debería de conferirles una nueva individualidad que los ubicara en una partida arancelaria diferente a la de sus materias primas, a fin de considerarse originarias.⁵⁶⁰

Asimismo se considera que cumple el requisito de cambio de partida arancelaria si el valor CIF de los materiales de países ajenos al bloque que se utilizaran no excedan del 10% del valor FOB del producto exportado.⁵⁶¹ Aún si este salto en la clasificación de la partida arancelaria no se produjera, se recoge la regla del valor agregado, por lo cual basta con que el valor CIF del puerto de destino o CIF puerto marítimo de los insumos de países ajenos al bloque que se utilizaran no excedan del 40% del valor FOB de las mercancías producidas.⁵⁶²

En relación con las mercaderías producidas a partir de operaciones de ensamblaje o montaje en un país del Mercosur, utilizando materiales provenientes de terceros países, también se adopta la regla del valor agregado, por lo que se considerarán originarios cuando el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de esos materiales no exceda del 40% del valor FOB.⁵⁶³ Por otra parte, determina condiciones específicas para

⁵⁶⁰ Decisión 01/09, Anexo, Identificación del requisito en el Certificado de Origen: (Nº del Protocolo Adicional al ACE Nº 18 que corresponda a la presente Decisión) - CAPITULO III-ARTICULO 3º-INCISO b); c) Los productos en cuya elaboración se utilicen materiales no originarios de los Estados Partes, cuando resulten de un proceso de transformación que les confiera una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificados en una partida arancelaria (primeros cuatro dígitos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR -NCM-) diferente a la de todos los materiales no originarios utilizados en su elaboración.

⁵⁶¹ Decisión 01/09, Anexo, Identificación del requisito en el Certificado de Origen: (Nº del Protocolo Adicional al ACE Nº 18 que corresponda a la presente Decisión) - CAPITULO III-ARTICULO 3º-INCISO b); c), párrafo 2: No obstante, se considerará que un producto cumple con el requisito de cambio de partida arancelaria si el valor CIF de todos los materiales no originarios de los Estados Partes utilizados en su producción, que no están clasificados en una partida arancelaria diferente a la del producto, no excede el 10% del valor FOB del producto exportado, a excepción de las posiciones arancelarias sujetas a requisitos específicos de origen conforme el Apéndice I de la presente Decisión.”

⁵⁶² Decisión 01/09, Anexo, Identificación del requisito en el Certificado de Origen: (Nº del Protocolo Adicional al ACE Nº 18 que corresponda a la presente Decisión) - CAPITULO III-ARTICULO 3º-INCISO c); d) En los casos en que el requisito establecido en el apartado c) no pueda ser cumplido porque el proceso de transformación operado no implica cambio de partida arancelaria (primeros cuatro dígitos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR), bastará que el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los insumos de terceros países no exceda el 40% del valor FOB de las mercaderías de que se trate. A los efectos de la determinación del valor CIF de los materiales no originarios para los países sin litoral marítimo, será considerado como puerto de destino, el primer puerto marítimo o fluvial localizado en el territorio de los demás Estados Partes por el que hubiera ingresado el producto al MERCOSUR.

⁵⁶³ Decisión 01/09, Anexo, Identificación del requisito en el Certificado de Origen: (Nº del Protocolo Adicional al ACE Nº 18 que corresponda a la presente Decisión) - CAPITULO III-ARTICULO 3º-INCISO d); e) Los productos resultantes de operaciones de ensamblaje o montaje realizadas en el territorio de un país del MERCOSUR, utilizando materiales originarios de terceros países, cuando el valor

los bienes de capital, requiriéndoles un 60% de valor agregado regional.⁵⁶⁴ Asimismo y para completar el sistema, existen productos sujetos a requisitos de origen específicos, que prevalecen sobre los criterios generales estudiados y que usualmente se detallan en anexos o normas separadas.⁵⁶⁵ Se incluyen también a los productos importados de terceros países, que ingresan al territorio de un Estado Parte, cumpliendo con la política arancelaria del Mercosur. Se entiende que la PAC está cumplida cuando se ha efectuado el pago del arancel externo común en oportunidad de la importación definitiva o cuando correspondiere, acorde a la normativa imperante.

4.8.5. PRODUCTOS NO ORIGINARIOS

Los productos fabricados a través de insumos no originarios de los Estados Partes y a los que simplemente se les realice una tarea de montaje, ensamblaje, embalaje, fraccionamiento, selección, clasificación, marcación o simples diluciones, las cuales no alteren las cualidades del producto inicial, no serán considerados originarios del Estado Parte en que se lleven a cabo.⁵⁶⁶

CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de esos materiales no exceda el 40% del valor FOB de las mercaderías de que se trate.

⁵⁶⁴ Decisión 01/09, Anexo, Identificación del requisito en el Certificado de Origen: (Nº del Protocolo Adicional al ACE Nº 18 que corresponda a la presente Decisión) - CAPITULO III-ARTICULO 3º- INCISO e); f) Los Bienes de Capital que cumplan con un requisito de origen de 60% de valor agregado regional.

⁵⁶⁵ Decisión 01/09, Anexo, Identificación del requisito en el Certificado de Origen: (Nº del Protocolo Adicional al ACE Nº 18 que corresponda a la presente Decisión) - CAPITULO III-ARTICULO 3º- INCISO f) g) Los productos sujetos a requisitos específicos de origen, que figuran en el Apéndice I. Dichos requisitos prevalecerán sobre los criterios generales establecidos en los literales c) al f) del presente Artículo, en tanto no serán exigibles para los productos totalmente obtenidos del literal a) y los productos elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de los Estados Partes del literal b) del presente Artículo.

⁵⁶⁶ Decisión 01/09, Anexo, artículo: “No serán considerados originarios los productos resultantes de operaciones o procesos efectuados en el territorio de un Estado Parte, por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializados, cuando en esas operaciones o procesos fueran utilizados exclusivamente materiales o insumos no originarios de los Estados Partes y consistan apenas en montajes o ensamblajes, embalajes, fraccionamiento en lotes o volúmenes, selección, clasificación, marcación, composición de surtidos de mercaderías o simples diluciones en agua u otra sustancia que no altere las características del producto como originario, u otras operaciones o procesos equivalentes o la combinación de dos o más de esos procesos.”

4.8.6. MODIFICACIONES DE LAS REGLAS DE ORIGEN

El sistema no se configura como “cerrado”, sino que se le asigna competencia a la CCM para que en forma excepcional y justificada pueda establecer requisitos específicos de origen, así como revisar los excepcional y oportunamente decretados.⁵⁶⁷ En caso de que un Estado Parte los solicite, estos deberán ser fundamentados por medio de una información técnica. En la determinación de estas nuevas condiciones, la CCM deberá tener en cuenta las materias primas e insumos utilizados en la producción, el proceso de elaboración o transformación utilizado y la proporción máxima del valor de los materiales importados de terceros países en relación con el valor final del producto.

4.8.7. CERTIFICADO DE ORIGEN

El certificado de origen⁵⁶⁸ es el documento por medio del cual se comprueba el origen de las mercancías y les permite circular entre los países miembros del Mercosur recibiendo el mismo tratamiento arancelario preferencial.⁵⁶⁹

La emisión de los mismos está a cargo de reparticiones oficiales cuya nominación es competencia estricta de los Estados Partes.⁵⁷⁰ Indispensablemente deberá identificar las mercaderías de las que se trate, y contar con la indicación inequívoca de que la misma

⁵⁶⁷ Decisión 01/09, Anexo, Artículo 8: “La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) podrá establecer a futuro requisitos específicos de origen, en forma excepcional y justificada, así como rever los requisitos específicos establecidos en el Apéndice I.”

⁵⁶⁸ Sobre doctrina general de los certificados de origen, *vide* POVEDA DEL ÁLAMO, G., Los certificados de origen en la importación y la exportación, Barcelona: Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, 1.984. WITKER, J., Las reglas de origen en el comercio internacional contemporáneo, México D.F.: UNAM, 2.010.

⁵⁶⁹ Decisión 01/09, Anexo, artículo 18, primera parte: “El certificado de origen es el documento que permite la comprobación del origen de las mercaderías, debiendo acompañar a las mismas en todos los casos sujetos a la aplicación del Régimen de Origen del MERCOSUR.”

⁵⁷⁰ Decisión 01/09, Anexo, artículo 15: “La emisión de los certificados de origen estará a cargo de reparticiones oficiales, a ser nominadas por los Estados Partes, las cuales podrán delegar la emisión de los certificados de origen en otros organismos públicos o entidades de clase de nivel superior, que actúen en jurisdicción nacional, estadual o provincial. Una repartición oficial en cada Estado Parte será responsable por el control de la emisión de los certificados de origen. Cada Estado Parte comunicará a la Comisión de Comercio la repartición oficial correspondiente. El registro de Entidades habilitadas para la emisión de certificados de origen y de las respectivas firmas acreditadas será el vigente en la Asociación Latinoamericana de Integración.”

es originaria del Estado Parte a que se refiera.⁵⁷¹ Independientemente de la exped. del instrumento citado, los Estados Partes retienen para sí el poder de verificación y control del mismo. A tal fin, y en caso de duda fundamentada, el país importador podrá requerir a su igual exportador información adicional para verificar la autenticidad del certificado.⁵⁷²

Por último, es imprescindible destacar, que a fin de que las mercaderías se beneficien de los tratamientos preferenciales, a más de estar en posesión del certificado de marras, deben haber sido expedidas directamente del Estado Parte exportador al Estado Parte importador. Este tránsito directo se da cuando las mercaderías son transportadas del país exportador al importador sin pasar por ningún otro ajeno al Mercosur; o cuando el caso de circulación por algún país ajeno al bloque se dé por motivos geográficos o de requerimientos del transporte, no estuvieran destinadas al comercio, uso o empleo en el país en tránsito o no sufran, durante el transporte o depósito, ninguna operación de carga, descarga o manipulación.⁵⁷³

⁵⁷¹ Decisión 01/09, Anexo, artículo 18, parte final: “Tal certificado deberá satisfacer los siguientes requisitos: - Ser emitido por entidades certificadoras habilitadas;- Identificar los productos a que se refiere; - Indicar inequívocamente, que la mercadería a la que se refiere es originaria del Estado Parte de que se trate en los términos y disposiciones del presente Régimen. Los Estados Partes adoptan el modelo de certificado de origen del MERCOSUR que se registra como Apéndice II.”

⁵⁷² Decisión 01/09, Anexo, artículo 25: “No obstante la presentación de un certificado de origen en las condiciones establecidas por el presente Régimen de Origen, la autoridad competente del Estado Parte importador, podrá, en caso de duda fundamentada, requerir a la autoridad competente del Estado Parte exportador información adicional con la finalidad de verificar la autenticidad del certificado cuestionado y la veracidad de la información que en él consta, sin perjuicio de la aplicación de las correspondientes normas MERCOSUR y/o de las respectivas legislaciones nacionales en materia de ilícitos aduaneros. La solicitud de información efectuada en base a este Artículo debe limitarse a los registros y documentos disponibles en las reparticiones oficiales o en las entidades habilitadas para la emisión de certificados de origen MERCOSUR. Asimismo, podrá solicitarse copia de la documentación requerida para la emisión del certificado. Lo dispuesto en este Artículo no limita los intercambios de información previstos en los Acuerdos de Cooperación Aduanera. Las consultas se realizarán precisando en forma clara y concreta las razones que han justificado las dudas en cuanto a la autenticidad del certificado o la veracidad de sus datos. Tales consultas se efectuarán por intermedio de una única dependencia de la autoridad competente designada por cada Estado Parte, a estos efectos. La autoridad competente del Estado Parte importador no detendrá los trámites de importación de las mercaderías, pudiendo exigir prestación de garantía en cualquiera de sus modalidades, para preservar los intereses fiscales, como condición previa para el desaduanamiento de la mercadería. El monto de la garantía, cuando ésta fuera exigida, no podrá superar un valor equivalente al de los gravámenes vigentes para dicha mercadería, si ésta fuera importada desde terceros países, de acuerdo con la legislación del país importador.”

⁵⁷³ Decisión 01/09, Anexo, Art. 14: “Para que los productos originarios se beneficien de los tratamientos preferenciales, los mismos deberán haber sido expedidos directamente del Estado Parte exportador al Estado Parte importador. A tal fin se considera exped. directa: a) Los productos transportados sin pasar por el territorio de algún país no participante del MERCOSUR. b) Los productos transportados en tránsito por uno o más países no participantes, con o sin transbordo o almacenamiento temporario, bajo la vigilancia de autoridad aduanera competente en tales países, siempre que: i) el tránsito estuviera justificado por razones geográficas o por consideraciones relativas a requerimientos de transporte; ii) no

4.8.8. TRATAMIENTOS DIFERENCIALES

La mencionada Decisión 01/09, de Régimen de Origen del Mercosur, en su artículo 5, le concede a Paraguay, Uruguay y Argentina un tratamiento diferente temporal, de acuerdo al grado de desarrollo de sus industrias, en consonancia con el ya estudiado principio de diferencias puntuales de ritmo (capítulo I). En el caso del Paraguay es otorgado hasta el 31/12/2022 y el mismo le permite en referencia a las mercancías que siempre que el valor CIF puerto de destino, o CIF puerto marítimo de los insumos de terceros países no exceda el porcentaje de 60% del valor FOB de las anteriores, se tratarán como originarias.⁵⁷⁴

Por su parte, en lo que respecta a la República Oriental del Uruguay, el porcentaje citado en el párrafo precedente se reduce al 50% para el año 2012 y 45% a partir del 2013.⁵⁷⁵ Argentina, cuenta con la ventaja del 50% para el año 2012 y 45% a partir del 2013; y solamente en relación con sus exportaciones al Uruguay.⁵⁷⁶

4.8.9. RÉGIMEN PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS PROCESOS PRODUCTIVOS

La Decisión 03/05, de 19 de junio, Régimen para la integración de procesos productivos en varios Estados parte del Mercosur con utilización de materiales no originarios, con el fin de facilitar los procesos de complementación industrial para generar un encadenamiento productivo transfronterizo, con el consiguiente fortalecimiento de los

estuvieran destinadas al comercio, uso o empleo en el país de tránsito; iii) no sufran, durante el transporte o depósito, ninguna operación distinta a las de carga y descarga o manipuleo para mantenerla en buenas condiciones o asegurar su conservación. c) Podrá aceptarse la intervención de terceros operadores siempre que sean atendidas las disposiciones del Apéndice III, inciso "A", ítem "j" (Instructivo para el llenado del Certificado de Origen MERCOSUR en las operaciones que involucran un tercer operador). d) Los productos ingresados en depósitos aduaneros bajo régimen suspensivo para almacenamiento y su posterior envío a otro Estado Parte."

⁵⁷⁴ Decisión 01/09, Anexo, artículo 5, párrafo primero: "En el caso de Paraguay se concederá un tratamiento diferencial hasta el 31 de diciembre de 2022, por el cual bastará que el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los insumos de terceros países no exceda el 60% del valor FOB de las mercaderías de que se trate."

⁵⁷⁵ Decisión 01/09, Anexo, artículo 5, párrafo segundo: "En el caso de Uruguay, este porcentaje no podrá exceder el 50% hasta el año 2012 y el 45% a partir del año 2013."

⁵⁷⁶ Decisión 01/09, art. 5, párrafo tercero: "En el caso de Argentina, este porcentaje no podrá exceder el 50% hasta el año 2012 y el 45% a partir del año 2013 solamente para sus exportaciones a Uruguay."

intereses del Mercosur, creo un sistema que permite la integración de los procesos productivos de los Estados Parte con la utilización de materiales originarios de terceros países.⁵⁷⁷ Por su parte, la Decisión 01/09 dispone que a fin de establecer si un producto es originario por encontrarse al resguardo del régimen descrito, se deberá considerar que la totalidad de los estadios del proceso productivo se han realizado en el territorio del último Estado Parte involucrado en el mismo.⁵⁷⁸

4.9. VALORACIÓN

A partir de las conclusiones parciales que se han ido obteniendo, es necesario admitir que el estadio o la forma de zona de libre comercio ha sido alcanzada, es decir, que en principio el Mercosur es un grupo de más de dos territorios aduaneros entre los cuales han sido eliminados los derechos de aduana y las demás reglamentaciones restrictivas respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de sus países miembros, siempre que tal afirmación sea observada a través del cristal de la cláusula de habilitación, que permite tratamientos más favorables y flexibles para los países en desarrollo, en virtud de la que fue notificado el TAS a la OMC.⁵⁷⁹

En este sentido, del desarrollo del capítulo ha quedado acreditado que la totalidad de los bienes, con excepción del azúcar y en cierta medida los automóviles, son comercializados libres de tarifas, conforme a los acuerdos bilaterales vigentes. Así, tal y como se visualizara, los flujos de comercio se expandieron con rapidez, especialmente

⁵⁷⁷ Decisión 03/05, artículo 1: “Crear un régimen que permita la integración de procesos productivos realizados en distintos Estados Partes con la utilización de materiales originarios de terceros países. Los bienes beneficiados por este régimen podrán ser destinados al mercado interno del Estado Parte donde fue concluido el proceso productivo, exportados a otro Estado Parte del MERCOSUR o exportados a extrazona.”

⁵⁷⁸ Decisión 01/09, artículo 12: “A fin de establecer si un producto es originario al amparo del “Régimen para la Integración de Procesos Productivos en varios Estados Partes del MERCOSUR con utilización de materiales no originarios” (Decisión CMC N° 3/05) deberá considerarse que la totalidad de las etapas del proceso productivo integrado, realizadas en el territorio de uno o más Estados Partes, ocurran en el territorio del último Estado Parte involucrado en el proceso. Los productos finales elaborados bajo este Régimen podrán ser exportados al amparo de un Certificado de Origen del MERCOSUR, emitido por el Estado Parte donde hubiera sido completada la última etapa del proceso productivo.”

⁵⁷⁹ Cabe recordar que el Mercosur fue notificado en virtud de la cláusula de habilitación pero también se examinó en la OMC por el artículo XXIV del GATT, que no autorizaría esas dos excepciones (automotriz y azúcar) salvo que no afecten a lo esencial del comercio entre sus países miembros, y hemos visto antes que en el caso del azúcar no afecta a lo esencial del comercio; más controvertido resulta en el caso del sector automotriz, pero no parece tampoco que se trate de un sector sustancial.

el comercio intra industrial de manufacturas, con la importancia que ello reviste en aras al crecimiento económico. Asimismo, se entiende que el margen de liberación de comercio, así como las estadísticas comerciales son plena acreditación de que se han llevado a cabo en lo “esencial del comercio”, debido sobre todo, no solo a la importancia de las mismas, sino también a la falta de definición plena e indubitable de tal condición. De esta manera también, las corrientes de inversión crecieron rápidamente, tal y como se evidenciara en las gráficas adjuntadas y en las cuales el Mercosur actuó como polo de atracción de las mismas.

En referencia a las reglamentaciones restrictivas y obstáculos al comercio, tal y como pudo apreciarse ha sido más lento y desigual, no obstante ello, la creación de flujos de comercio genuinos son prueba fundamental de que si bien es un punto a tener en cuenta y a mejorarse a futuro, ya que tal y como se analizará en el capítulo siguiente, es continua la referencia a los obstáculos al comercio, se siguen emprendiendo acciones, aunque el resultado sea aún algo desalentador. En este orden de ideas, de forma usual se siguen llevando a cabo reglamentos técnicos que previenen los obstáculos y barreras de este tipo.

En relación a la obligación de no aumentar la protección hacia las partes contratantes que no integran el mismo, de los mismos gráficos, donde se describieron los medios utilizados para liberar el comercio, la misma no fue incrementada. Asimismo se ha constatado que se estableció y desarrollo un completo sistema de certificación de origen, a fin de evitar el desvío de comercio, el cual se encuentra vigente en los países miembros.

CAPITULO V. LA UNIÓN ADUANERA DEL MERCOSUR

5.1. INTRODUCCIÓN

El objetivo primordial del presente capítulo es verificar si el Mercosur ha alcanzado es estadio de unión aduanera.⁵⁸⁰ Es por ello que se analizará el despliegue de los instrumentos desplegados para alcanzar tal fin, con una revisión exhaustiva de los mismos, junto a los resultados obtenidos.

Será por ello menester examinar la estructura arancelaria del Mercosur y todas las posibles perforaciones al AEC, así como cualquier otra permisividad que se pudiera dar en relación con el mismo. Si en la observación fueran determinadas perforaciones, se indagará en ellas a fin de poder aseverar si la incipiente unión aduanera es viable o no y, en función de la respuesta, si se ha alcanzado totalmente o resulta simplemente una unión aduanera en modalidad imperfecta. En referencia al AEC, será imprescindible también distinguir si se ha eliminado el doble cobro del mismo, situación que en principio no es compatible con una unión aduanera.⁵⁸¹

Y resulta necesario también llevar a cabo un estudio del nuevo Código Aduanero del Mercosur, de 2010, señalando sus logros y carencias, a fin de descubrir si el mismo se manifiesta como un instrumento moderno al servicio del ente o si, simplemente, es una normativa más⁵⁸²

⁵⁸⁰ Sin perjuicio de los autores que citaremos específicamente, en general seguimos en la exposición de la unión aduanera del Mercosur a BRAZ GARCÍA, C., Efectos de la integración en la economía de la provincia del Río Grande del Sur/Brasil: Creación y desviación de comercio-unión aduanera Mercosur, Tesis doctoral inédita, Madrid: Universidad San Pablo CEU, 2.005. MÚGICA ARZAMENDI, M., “La libre circulación de mercancías: unión aduanera, cooperación aduanera y prohibición de restricciones cuantitativas”, en GARRIDO MAYOL, V. y ÁLVAREZ CONDE, E. (coords.), Comentarios a la Constitución Europea, Valencia: Tirant lo Blanch, 2.004, pp. 237-268. GRANDI, J., “El Mercosur en 1996: ¿consolidación o incertidumbre?: apuntes sobre los logros y dificultades de una unión aduanera en formación”, Revista del IEPRI, 29, septiembre – diciembre 1.996, pp. 84–101. RODRÍGUEZ PRADA, G., Teoría y estrategias de la integración económica y monetaria: con aplicaciones a los casos de la UE, el NAFTA y el MERCOSUR, Madrid: Universidad de Alcalá, 1.994. VELASCO SAN PEDRO, L., MERCOSUR y la Unión Europea: dos modelos de integración económica, Valladolid: Lex Nova, 1.998.

⁵⁸¹ De acuerdo con Myrdal la economía no estará plenamente integrada “mientras no se abran anchos caminos para todos y mientras la remuneración pagada por los servicios productivos no sea igual, independientemente de diferencias raciales, sociales y culturales”. MYRDAL, G., Solidaridad o desintegración: tendencias actuales de las relaciones económicas internacionales en el mundo no soviético, *op. cit.*, ver especialmente la página 22.

⁵⁸² Cabe apuntar que las perforaciones y demás excepciones del AEC y, más en general, las falencias de la unión aduanera del Mercosur están influidas notablemente por la configuración de la incorporación del

5.2. TEORÍA DE LAS UNIONES ADUANERAS

A fin de focalizarse en la materia, resulta útil una breve referencia teórica a las uniones aduaneras, atento a lo cual es factible admitir que este tipo de modelo de integración regional presupone la liberación del comercio *ad intra* propia de la ZLC, pero además establece un AEC⁵⁸³ Por lo tanto, cada Estado ya no dispone de la libertad de fijar su protección aduanera exterior sino que la misma es común, lográndose de esta forma una mayor integración y la eliminación de los problemas que causaría el ingreso de mercaderías por el país con un arancel menor en términos de desvío de comercio.

Algunos autores agregan como requisito constitutivo de la unión aduanera, la existencia de un mecanismo de reparto de los ingresos fiscales, en concepto de derechos aduaneros, por parte de los países miembros.⁵⁸⁴ Como ejemplos de este tipo de ente podemos citar a la formada por los Estados Alemanes en 1.834 conocida como ZOLLVEREIN,⁵⁸⁵ la CEE,⁵⁸⁶ el BENELUX⁵⁸⁷ y el Mercado Común Centroamericano (MCCA)⁵⁸⁸, entre otros ejemplos.

Derecho del Mercosur y sus carencias institucionales, que como regla precisa la internalización de sus normas en los ordenamientos internos para poder ser aplicadas y ello requiere la intervención de los legislativos / ejecutivos nacionales, con los riesgos subsiguientes de incumplimientos reiterados para los que existen pocas soluciones institucionales, como ya hemos señalado en el capítulo III.

⁵⁸³ ÁLVAREZ GÓMEZ-PALLETE, J.M., La Aduana en el Mercado Común, 1ª ed., Madrid: Banco Exterior de España, 1.985, pp. 16 y ss.

⁵⁸⁴ ROBSON, P., The economics of international integration, 4ª ed., Londres: Routledge, 1.998, pp. 18-27.

⁵⁸⁵ El ZOLLVEREIN precedió en el tiempo a la unión política de Prusia. Probablemente la reforma económica más importante llevada a término por el gobierno prusiano resultó ser una tarifa común impuesta para todo Prusia en el año 1.818, la cual acabó siendo la base de la unión económica. Luego de implantada la misma, los pequeños estados que se encontraban circundados por el territorio prusiano se fueron uniendo al sistema, hasta que finalmente en 1.833 a resultas de un acuerdo con uno de los mayores estados del sur de Alemania, fue creado el citado ZOLLVEREIN. Así, se suprimieron las fronteras y tarifas aduaneras y se estableció un arancel externo común, mientras que políticamente Bismarck no unificaría Alemania hasta la guerra franco – prusiana de 1.870. Para más detalles, *vide* HENDERSON, W., The Zollverein, London : Frank Cass & Co. Ltd. , 1.968. PRICE, A.H., The Evolution of the Zollverein: A Study of the Ideals and Institutions Leading to German Economic Unification between 1815 and 1833, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1.949.

⁵⁸⁶ De acuerdo con el artículo 23.1 del Tratado de la CEE, vigente hasta el 1 de diciembre de 2.009): La Comunidad se basará en una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países. Por su parte, el 25 del citado texto legal agregaba que: “Quedarán prohibidos entre los Estados miembros los derechos de aduana de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente”. Esta prohibición se aplicará también a los derechos de aduana de carácter fiscal. En general, sobre la unión aduanera de la UE, *vide* BENEYTO PÉREZ, J.M.

No obstante lo anterior, el estudio de la teoría de las uniones aduaneras es de reciente data, toda vez que hasta la década de 1.950 no se había desarrollado.⁵⁸⁹ En la actualidad, tales estudios se centralizan más en los procesos de formación de las uniones y en los efectos de las mismas.

La Corte Permanente de Justicia Internacional, en su fallo relativo al régimen aduanero existente entre Alemania y Austria de 1.931, estableció que la unión aduanera requería: uniformidad de legislaciones y de aranceles entre sus miembros; unidad de fronteras y de territorio aduanero frente a los Estados no miembros; supresión de derechos de exportación e importación en los intercambios entre los Estados Parte; y por último, el reparto, según proporciones establecidas, de los derechos aduaneros.

Tal y como se reflejara en el capítulo precedente, el GATT de 1.947 también previó en su texto fundamental una excepción a fin de constituir uniones aduaneras. Concretamente, el artículo XXIV, párrafo 8 se ocupa de definir aquello que el GATT considera unión aduanera, de la siguiente manera: *“a) se entenderá por unión aduanera, la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera: i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones*

(Dir.), MAILLO GONZALEZ-ORUS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (Coords.), Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, vol. 6 (Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria) Cizur Menor: Aranzadi-Thomson-Reuters, 2013. MATTERA, A., El mercado único europeo sus reglas, su funcionamiento, Madrid Civitas, 1.990.

⁵⁸⁷ El Tratado Constitutivo del BENELUX fue firmado el 5 de septiembre de 1.944. Su artículo 1 disponía que: “1. An Economic Union is established between the Kingdom of Belgium, the Grand Duchy of Luxembourg and the Kingdom of the Netherlands, entailing free movement of persons, goods, capital and services. 2. This Union implies: a) the co-ordination of economic, financial and social policies; b) the pursuit of a joint policy in economic relations with third countries and regarding payments related thereto”. Motivado en el desarrollo de la UE, la antigua unión aduanera perdió su razón de ser, motivo por el cual se convirtió en la Unión Económica del BENELUX. El 17 de junio de 2.008 su tratado constitutivo fue actualizado cambiando su denominación a Unión BENELUX y con una duración indeterminada. Respecto al mismo, vide DAYEZ-BURGEON, P., Belgique Nederland Luxembourg, París: Éditions Belin Sup, 1994. GAY, F., Le Benelux, Paris : Presses Universitaires de France, 1.960.

⁵⁸⁸ El artículo 1 del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, de fecha 13 de diciembre de 1.991 dispone que: “Los Estados contratantes acuerdan establecer entre ellos un mercado común que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Tratado. Se comprometen además a constituir una unión aduanera entre sus territorios.” Respecto a la unión aduanera centroamericana, vide ULATE CHACÓN, E. y SALAZAR GRANDE, E., Derecho comunitario de la integración centroamericana, 2ª ed., San Salvador: Ricaldone, 2013.

⁵⁸⁹ VINER, J., The customs union issue, *op. cit.*, p. 198. Sin lugar a dudas, el primer autor que comenzó a teorizar sobre la integración de estados independientes. BALASSA, B., Teoría de la integración económica, *op. cit.* p. 332. Probablemente la más clásica de las definiciones de unión aduanera: “el establecimiento de una UA involucra, además de la supresión de la discriminación en el campo de los movimientos de los *commodities* dentro de la unión, la creación de una muralla o pared reflejada en tarifas comunes para terceros países”

comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y ii) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos.”

De acuerdo a lo anterior, y como primera condición, ya no estamos ante un grupo de dos o más territorios aduaneros como en la ZLC; sino ante la directa sustitución de los mismos por un único territorio aduanero. De idéntica forma a lo que ocurriera con las ZLC, como segundo requisito se exige que los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminados completamente “*con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales*”, atento a lo cual, y en virtud de haberse analizado tal término en el capítulo anterior, no es necesario repetir nuevamente el mismo.

La tercera condición impuesta, tanto para las uniones aduaneras como para los acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de las mismas, se da en materia de protección externa, y se ubica en el artículo XXIV, párrafo 5. Éste dispone que “*los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión o en que se concierte el acuerdo provisional no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte de tal unión o acuerdo, de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resulten más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso*”. Acorde al Entendimiento sobre el GATT de 1.994, estos aranceles se calculan según el promedio ponderado de los tipos arancelarios y de los derechos de aduana percibidos en un período representativo anterior, fundándose dicho cálculo en las estadísticas de importación.⁵⁹⁰

⁵⁹⁰ Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1.994 artículo XXIV, párrafo 5: “2. La evaluación en el marco del párrafo 5 a) del artículo XXIV de la incidencia general de los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales vigentes antes y después del establecimiento de una unión aduanera se basará, en lo que respecta a los derechos y cargas, en el cálculo global del promedio ponderado de los tipos arancelarios y

El cuarto requisito se encuentra profundamente ligado al anterior, ya que si una de las partes contratantes necesitara aumentar su arancel por encima de los niveles concedidos a otra parte contratante “*será aplicable el procedimiento establecido en el artículo XXVIII. Al determinar el ajuste compensatorio, se tendrá debidamente en cuenta la compensación que resulte ya de las reducciones efectuadas en el derecho correspondiente de los demás territorios constitutivos de la unión.*”, de acuerdo al párrafo 6 del citado artículo XIV. Éste último también sería reglamentado por el citado Entendimiento, el cual dispuso que las negociaciones tendientes a la compensación de los países afectados por los incrementos arancelarios deban realizarse antes de la subida de los mismos.⁵⁹¹

Como ha podido observarse, no existe un concepto rígido y ni siquiera consolidado de unión aduanera. Sin embargo, se puede inferir que este modelo de integración se caracteriza por la existencia de elementos específicos, tales como la existencia de un arancel intrazona cero como regla y un arancel externo común (AEC) extrazona, pudiendo cada unión aduanera adicionar aquellos que son necesarios para el logro de sus objetivos comunes, teniendo en cuenta las características propias de la región que se pretenda integrar.⁵⁹²

los derechos de aduana percibidos. Este cálculo se basará a su vez en las estadísticas de importación de un período representativo anterior que facilitará la unión aduanera, expresadas a nivel de línea arancelaria y en valor y volumen, y desglosadas por países de origen miembros de la OMC. La Secretaría calculará los promedios ponderados de los tipos arancelarios y los derechos de aduana percibidos siguiendo la metodología utilizada para la evaluación de las ofertas arancelarias en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Para ello, los derechos y cargas que se tomarán en consideración serán los tipos aplicados. Se reconoce que, a efectos de la evaluación global de la incidencia de las demás reglamentaciones comerciales, cuya cuantificación y agregación son difíciles, quizá sea preciso el examen de las distintas medidas, reglamentaciones, productos abarcados y corrientes comerciales afectadas.”

⁵⁹¹ Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1.994, artículo XXIV, párrafo 6: “4. En el párrafo 6 del artículo XXIV se establece el procedimiento que debe seguirse cuando un Miembro que esté constituyendo una unión aduanera tenga el propósito de aumentar el tipo consolidado de un derecho. A este respecto, los Miembros reafirman que el procedimiento establecido en el artículo XXVIII, desarrollado en las directrices adoptadas el 10 de noviembre de 1.980 (IBDD 27S/27-28) y en el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXVIII del GATT de 1.994, debe iniciarse antes de que se modifiquen o retiren concesiones arancelarias a raíz del establecimiento de una unión aduanera o de la conclusión de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera.”

⁵⁹² BASALDÚA, R., Mercosur y derecho de la integración, *op. cit.*, pp. 41-45. El autor entiende que para la constitución de la unión aduanera “debe contemplarse su personalidad y capacidad jurídica y crearse los órganos necesarios, incluidos los competentes para la formulación progresiva del derecho comunitario, inspirados en el interés común de la Unión aduanera (...). Debe contemplarse, asimismo, la existencia de un presupuesto propio permanente, que asegure la aplicación e interpretación uniformes del derecho originario y derivado correspondiente a dicha unión aduanera.”

Retomando la teoría de las uniones aduaneras, se debe tener en cuenta que, para la teoría tradicional, la importancia de la implantación de estas se debe analizar a partir del bienestar derivado de los cambios en los patrones de comercio. Así, para estos autores, en el caso de economías en desarrollo, la integración económica no tendrá como objetivo la reasignación de los recursos existentes una vez que se forma la unión, sino que esta se destinará a servir para el desarrollo de los anteriores. En este orden de ideas, y de acuerdo a la función objetiva de la teoría tradicional de las uniones aduaneras para las economías en desarrollo será la maximización de la tasa de desarrollo económico, siendo el propósito de la integración el de acelerar los niveles de crecimiento económico.⁵⁹³

Por último, en el capítulo anterior, se ha descrito a la “zona de libre comercio”, y en el presente se tratará el estadio de “unión aduanera”; sin embargo, corresponde diferenciar a los anteriores de las nociones de mercado común, y la unión económica y monetaria.

Así el mercado común, incluirá, además de la consecución de una unión aduanera en la región, la liberalización del movimiento de servicios y la abolición de las restricciones al movimiento del resto de factores.

Por su parte, la unión económica y monetaria implica más que la creación del mercado común, ya que incorpora también la armonización de la política económica de los estados miembros. Asimismo, y fuera ya de la teoría clásica de la integración, en la actualidad, se señalan dos tipos de entes más, la integración económica completa y la unión total. De esta manera, la primera se describe como la unificación de las diferentes políticas de los países integrantes; y la segunda, sindicada también como culmine del proceso de integración, es la unión total, que se configura como una integración económica completa con decisiones comunes en materias relacionadas con política exterior, defensa y seguridad⁵⁹⁴.

⁵⁹³ BALASSA, B., “Hacia una teoría de la Integración Económica”, en WIONCZEK, M.S. (editor), Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas, 1ª ed., 2ª reimpresión, México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1.972, pp.3-14.

⁵⁹⁴ *Ibidem*.

5.3. ACCIONES LLEVADAS A CABO EN EL MERCOSUR CON EL FIN DE CONSTITUIR LA UNIÓN ADUANERA

5.3.1. RÉGIMEN DE ADECUACIÓN FINAL A LA UNIÓN ADUANERA

A medida que el período de transición iba llegando a su fin en los inicios de la década de 1.990, fueron creciendo las reticencias de los sectores industriales cuyos productos resultaban amparados por las listas de excepción, estudiadas en el capítulo anterior. A consecuencia de ello, el 1 de enero de 1.995, si bien el programa de liberalización comercial se concluyó con éxito, no ocurrió lo mismo con las listas de excepciones y los regímenes de salvaguardias. Es posible indicar la falta de incentivos otorgados a los productores para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia como la causa fundamental de lo ocurrido.⁵⁹⁵

Atento a ello, la Decisión 5/94, de 5 de julio, de régimen de adecuación, introdujo un mecanismo transitorio denominado Régimen de Adecuación Final (RAF). El propósito del mismo era el de brindar el tiempo indispensable para *“facilitar los procesos de reconversión y cambio estructural de sectores productivos específicos, tendientes a adecuar los mismos a la mayor competencia intrarregional y a la existencia de importantes cambios en las condiciones productivas de los mercados mundiales.”*⁵⁹⁶ Toda vez que la liberación *intra* comercial no se había logrado plenamente, el RAF simplemente consistía en la posibilidad de que cada Estado parte dispusiera de un tratamiento arancelario especial para un número limitado de productos en el libre comercio intrarregional, eximiendo de aranceles a una determinada cantidad de éstos, a partir del 1 de enero de 1.995.⁵⁹⁷ Esta dispensa no era permanente, puesto que la protección, a diferencia de lo planificado para las listas de excepción, debería disminuir

⁵⁹⁵ BOUZAS, R. y FANELI, J.M., *Mercosur: integración y crecimiento*, *op. cit.*, pp. 164-166.

⁵⁹⁶ Decisión 5/94, de 5 de julio, considerando 6°.

⁵⁹⁷ *Ibidem*, artículo 1: “Los Estados Partes podrán presentar una lista reducida de productos que requieran, con pleno efecto a partir del 1 de enero de 1995, un mecanismo de tratamiento arancelario para el comercio *intra*-Mercosur que se denominará “Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera.”

paulatinamente, finalizando en el año 1.999 para Argentina Brasil; y 2.000 para Paraguay y Uruguay.⁵⁹⁸

El cronograma de desgravación resultaba de la Resolución 48/94, de 14 de octubre, de régimen de adecuación⁵⁹⁹, pudiendo observarse en la siguiente gráfica:

FECHA	ARGENTINA Y BRASIL	PARAGUAY Y URUGUAY
01/01/1.995	PREFERENCIA INICIAL	
01/01/1.996	25%	PREFERENCIA INICIAL
01/01/1.997	50%	25%
01/01/1.998	75%	50%
01/01/1.999	100%	75%
01/01/2.000		100%

A fin de ser catalogados como exenciones dentro del régimen de adecuación, los bienes deberían haber sido incluidos anteriormente en las listas nacionales de exención, o bien estar sujetos a procedimientos de salvaguardia.⁶⁰⁰ Durante el espacio de vigencia del RAF, los Estados del Mercosur estaban habilitados para retirar y reintroducir productos de sus respectivas listas (artículo 4 de la Decisión 5/94). En la primera de las situaciones

⁵⁹⁸ Ibidem, artículo 3: “El Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera consistirá en lo siguiente: a) los productos comprendidos en las Listas de Excepciones, podrán gozar de un plazo final de desgravación, lineal y automático, partiendo de los respectivos aranceles nominales totales vigentes a la fecha (1). Dicho plazo tendrá una duración de cuatro años para la Argentina y Brasil y de cinco años para el Paraguay y Uruguay, contados a partir del 1 de enero de 1995. b) los productos sujetos al Régimen de Salvaguardias del Tratado de Asunción, podrán gozar también de un plazo final de desgravación, lineal y automática, partiendo de los respectivos aranceles nominales totales vigentes a la fecha (2), manteniendo el libre comercio al actual nivel de acceso. Dicho plazo tendrá una duración de cuatro años, contados a partir del 1 de enero de 1995 para todos los Estados Partes.” (1) y (2) En el caso argentino, a los efectos indicados en el Art. 3º se entenderá por “arancel nominal total” el derecho de importación más la tasa de estadística vigente.”

⁵⁹⁹ Resolución 48/94, artículo 4: “El arancel cobrado en virtud del Régimen de Adecuación en el comercio *intra*-MERCOSUR se reducirá de forma lineal y automática, mediante saltos anuales iguales, a partir del arancel resultante de la aplicación de la preferencia inicial al arancel nominal total vigente el 5 de agosto de 1994 (Decisión N° 5/94, Artículo 3º), hasta alcanzar el arancel cero el 1º de enero de 1999 (Argentina y Brasil) y el 1º de enero de 2000 (Paraguay y Uruguay). Para los productos incluidos en el Régimen de Adecuación por Argentina y Brasil, la aplicación de la preferencia inicial se dará a partir del 1º de enero de 1995, y para los productos incluidos por Paraguay y Uruguay, a partir del 1º de enero de 1996.”

⁶⁰⁰ Decisión 5/94, artículo 2: “Sólo podrán ser incluidos en la lista citada en el Art. 1º los productos que actualmente se encuentran en las Listas de Excepciones nacionales al ACE 18 o hayan sido objeto de una medida de salvaguardia, aplicada y/o comunicada al país exportador hasta la fecha de la presente Decisión, en el marco del Régimen de Salvaguardias del Anexo IV del Tratado de Asunción.”

los ítems retirados pasan a gozar de una preferencia del 100% (artículo 6 de la Decisión 5/94). En la segunda recibían el tratamiento que les correspondía de acuerdo el cronograma establecido por la Resolución 48/94 en correspondencia con la fecha de reintroducción (artículo 7 de la Decisión 5/94).⁶⁰¹

Por otra parte, de acuerdo al artículo 5 de la decisión en análisis, se permitía la posibilidad de que los Estados Parte se otorgaran mutuamente preferencias iniciales.

Asimismo, el artículo 7 de la decisión facultaba a la CCM para llevar a cabo el seguimiento de la implementación del RAF, gozando los Estados miembros de margen para presentar las nóminas de productos hasta el 31 de octubre de 1.994.⁶⁰²

La cantidad de posiciones arancelarias determinadas por las listas pueden apreciarse en la siguiente tabla:

Régimen de Adecuación	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Cantidad de posiciones arancelarias	212	29	432	958
	Productos siderúrgicos. Textiles. Calzado. Papel y cartón.	Textiles. Manufacturas de caucho. Vinos. Duraznos en	Textiles. Calzado. Alimentos. Madera. Papel y cartón.	Textiles. Calzado. Maquinaria y equipos. Productos

⁶⁰¹ Concretamente, el artículo 7 disponía: “Los productos retirados del Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera que en él sean reintroducidos, recibirán el tratamiento arancelario que les corresponda, de acuerdo a la fecha de reintroducción, en estricta conformidad con el cronograma de profundización de las preferencias para productos incluidos en el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera, conforme lo establecido en la Resolución No. 48/94 del Grupo Mercado Común y detallado en las listas del referido Régimen, aprobadas por el GMC.”. Por otra parte, el art. 11 agrega que “Los Estados Partes podrán recurrir hasta tres veces, por cada ítem arancelario, a la reintroducción de ítems (Artículo 4), al retorno a las cuotas originales (Artículo 8) y al retorno a los márgenes de preferencia previstos en el cronograma de desgravación (Artículo 10). En todos los casos, la decisión no podrá ser modificada durante un año.”

⁶⁰² Decisión 5/94, de 5 de julio, artículo 5: “Hasta el 31 de octubre de 1994, cada Estado Parte comunicará oficialmente a los demás la lista de productos que integrarán el Régimen de Adecuación, así como el margen de preferencia regional inicial que aplicará a partir del 1º de enero de 1995 (Argentina y Brasil) y a partir del 1º de enero de 1996 (Paraguay y Uruguay) a los productos sujetos al Régimen de Adecuación.” Las mismas serían aprobadas por la Decisión 24/94, de 17 de diciembre.

	Maderas. Neumáticos. Azúcar. Electrodomésticos Jugo de naranja. Café soluble. Muebles.	conserva.	Cueros. Productos farmacéuticos. Siderurgia. Muebles. Maquinaria y equipos. Jabón. Manufacturas de vidrio. Plástico. Cemento.	siderúrgicos. Alimentos. Productos farmacéuticos. Química. Plásticos. Papel y cartón. Manufacturas de vidrio. Piedras y cerámicas. Muebles. Juguetes. Maderas.
Libre comercio el	01-01-1999	01-01-1999	01-01-2000	01-01-2000

Elaboración propia en base a las Decisiones 5/94, 19/94, 29/94 y 16/96; y a la Resolución 48/94 y los Anexos correspondientes.

El RAF pasaría a conformar el VII Protocolo Adicional del AAP CE Núm. 18, suscrito con fecha 1 de diciembre de 1.998. El proceso de reducción de las listas de excepciones finalizó el 1 de enero de 1.999 para Argentina y Brasil; y el 1 de enero de 2.000 para Paraguay y Uruguay.

El final del RAF estuvo plagado de conflictos, los cuales son más profundos de solucionar que simplemente imponer un sistema de preferencias crecientes entre los Estados Partes. Puntualmente concurren el cese de las listas de adecuación intrazona y la depreciación de la moneda brasileña, lo que ocasionó, por ejemplo que las importaciones argentinas de calzado crecieran un 28%.⁶⁰³ Esto provocaría finalmente,

⁶⁰³ Informe Mercosur núm. 6 (período 1.999-2.000), *op. cit.*, pp. 42-43.

tal y como se analizó en el capítulo anterior, la imposición de diversas restricciones al comercio intrazona de productos afectados.⁶⁰⁴

En la actualidad aún se encuentran, en las citadas nóminas, la partida 17.01 correspondiente al azúcar y a productos del sector automotor, tal y como se analizara en el capítulo anterior.

5.3.2. ARANCEL EXTERNO COMÚN

El arancel externo común es conceptualizado doctrinariamente como el nivel de arancel que rige en el intercambio comercial entre los países integrantes de una comunidad o grupo de países y terceros países, estableciéndose una estructura arancelaria acorde para cada sector económico de los países miembros.⁶⁰⁵

El Tratado de Asunción había adquirido el compromiso del establecimiento de un arancel externo común en 1.995,⁶⁰⁶ como objetivo primordial a fin de alcanzar el mercado común; sin embargo, ambos términos no han de ser confundidos, toda vez que el arancel externo común es indispensable para la consecución de una unión aduanera, y el mercado común se constituye como un ente más avanzado y extenso que esta última, en tanto incluye también la libre circulación de factores de producción diferentes a las mercaderías, como son las personas, capitales y servicios.

Si bien la idea original, tal y como lo denota el nombre de Mercosur era la creación de un mercado común, ya durante el transcurso del año 1.993, al percatarse que resultaría imposible alcanzar tal meta en el término previsto, comenzó a ganar protagonismo la idea de constituir una unión aduanera; y por ello se llegó a un alto nivel de

⁶⁰⁴ Informe Mercosur núm. 7 (período 2.000-2.001), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.001, pp. 40-41. En julio de 2.001 Paraguay decidió unilateralmente eliminar preferencias comerciales intra-Mercosur.

⁶⁰⁵ MACARIO, S., *et al.*, Hacia una tarifa común en América Latina, Buenos Aires: Intal, 1.969. RÍOS DÍAZ, F., “Arancel externo común, derechos de exportación y su incoherencia en el Mercosur”, *Boletín Informativo del CENSUD*, 43, febrero de 2.014, 1-14.

⁶⁰⁶ El artículo 1 del TAS, disponía que: Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deber estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará «Mercado Común del Sur» (MERCOSUR). Este Mercado Común implica: (...) -El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales...”

armonización de la tarifa externa común (95%).⁶⁰⁷ La idea original era que se aplicara a la totalidad de los productos comprendidos en la nomenclatura común del Mercosur, es decir, 9.871 posiciones arancelarias a 8 dígitos del NCM.

No obstante ello, las negociaciones se estancaron en relación con algunos sectores y productos. Mientras los socios menores apoyaban la fijación de aranceles bajos, Argentina solicitaba aranceles elevados para los bienes manufacturados y Brasil los requería para todo el complejo industrial en general. Finalmente, en la reunión de Ouro Preto, llevada a cabo en diciembre de 1.994, se aprobó el AEC.⁶⁰⁸ Asimismo, se acordaron las condiciones para llevar a cabo la transición a una unión aduanera, a partir de 1.995, incluyendo excepciones transitorias al AEC y al libre comercio *intra*-zona.

En cuanto al diseño del AEC, resulta útil recordar que no existe un consenso en cuanto a su configuración. Así, mientras algunos Estados han preferido una estructura uniforme, otros (la gran mayoría) han optado por una arquitectura escalonada del mismo.⁶⁰⁹ Los países que han optado por este último sistema lo han hecho por diversos fundamentos, así, de manera tal de mejorar los términos de intercambio, toda vez que, tal y como señala la teoría del arancel óptimo, las economías grandes mejoran los anteriores, a partir de la imposición de aranceles.⁶¹⁰ También es utilizado a fin de acrecentar las

⁶⁰⁷ A tal fin la Decisión 13/93, de 17 de enero de 1.994, de Arancel Externo Común, fija los lineamientos para el tránsito desde la unión aduanera al mercado común y plantea la necesidad de redefinir la secuencia del proceso de integración; y a tal fin afirma el propósito de formalizar el 1 de enero de 1.995 una unión aduanera como paso esencial para arribar a la conformación del mercado común. Asimismo, se exponía la necesidad de definir la consolidación del arancel externo común en las posiciones acordadas por el SGT 10, los cronogramas de tareas del arancel externo común y los sectores más conflictivos, es decir, químico-petroquímico, bienes de capital, informática y telecomunicaciones y los requisitos mínimos para la puesta en funcionamiento de la unión aduanera.

⁶⁰⁸ La Decisión 7/94, de 5 de julio, Arancel Externo Común, aprobó el proyecto de arancel externo común, compuesto por la propuesta técnica del SGT y las adecuaciones resultantes de la IV Reunión Extraordinaria del GMC. Posteriormente, la Decisión 22/94, de 17 de diciembre, de Arancel Externo Común, aprobó definitivamente la tarifa externa común del Mercosur.

⁶⁰⁹ *Vide* para mayores detalles de lo que sigue, PANAGARIYA, A., The economics and politics of uniform tariffs, Maryland: Universidad de Maryland, 1.996. SCANDIZZO, E. y ARCOS, X., "El arancel externo en la Comunidad Andina", *Revista Desarrollo y Sociedad*, 53, marzo de 2.004, pp. 83-138, marzo de 2.004. TAR, D., The Design of Optimal Tariff Policy For Russia, Washington: The World Bank, 1.998.

⁶¹⁰ Se define "términos de intercambio" a la relación que existe entre los precios de los productos de exportación y los precios de los productos de importación. Toda vez que las economías constan de muchos sectores que producen y demandan múltiples bienes, la med. de los términos de intercambios se realiza mediante la razón del índice de precios de las exportaciones y del índice de precios de las importaciones. Un incremento de los términos de intercambio indica que las variaciones de precios de las exportaciones son mayores que los cambios de los precios de importaciones del período. Ello implica que, con la misma cantidad física de exportaciones, el país puede importar una mayor cantidad de bienes

ventajas estratégicas, pues puede beneficiar y ayudar a crecer una industria pequeña, en un marco de economías de escala. Asimismo, permiten obtener utilidades positivas y además sirven también para generar ingresos fiscales. Por último, una estructura escalonada es ampliamente preferible a fin de combatir cualquier desequilibrio en la balanza de pagos y resultan más pragmáticos a la hora de ser utilizados como herramienta de negociación para obtener concesiones de socios comerciales, ya sea en el ámbito multilateral, así como también en el bilateral. Por su lado, los razonamientos que avalan la utilización de una tarifa externa uniforme principalmente se enfocan hacia una reducción notable del *lobby* llevado a cabo por grupos de presión, toda vez y que, de acuerdo con las teorías de acción colectiva, los grupos pequeños tienden a organizarse y a luchar por sus intereses con mayor frecuencia que los grandes colectivos que suelen ser más disgregados. Atento a ello, la aplicación de un arancel uniforme sería menos resistida que la escalonada. Por otra parte, se observa que se reducen los costos administrativos, tanto porque cuánto más simple es el sistema, disminuyen los costos comerciales administrativos, así como también se reduce cualquier tipo de interés en llevar a cabo una clasificación incorrecta de la mercadería a fin de obtener beneficios indebidos.

No obstante lo expuesto, y en contraposición con la uniformidad de aranceles adoptada posteriormente por Chile, la tarifa externa del Mercosur finalmente aprobada resultaría de configuración escalonada. Así, el AEC poseía un arancel promedio del 11,3%, con un rango entre 0% y 20%, y niveles tarifarios crecientes con una diferencia de 2 puntos porcentuales entre cada nivel, acorde al grado de procesamiento a lo largo de la cadena de producción. Casi el 88% del universo arancelario tendría su AEC vigente desde el 1 de enero de 1.995. Tal y como se manifestó, se trataba de un AEC escalonado en 11 niveles, donde las alícuotas, esto es, los tipos arancelarios, de los bienes intermedios poseían una variación de entre 0% y el 12%; mientras que, por su parte, la de los bienes agrícolas se situaba entre el 10% y el 12%. Para los bienes de capital se determinó un arancel común del 14%, y para los de informática y telecomunicaciones del 16%.

Por otra parte, las Decisiones número 7/94, de 5 de agosto y 22/94, de 17 de diciembre, dispusieron determinadas excepciones al AEC que pasaron a constituir perforaciones al mismo y que representaban el 12% del total de ítems arancelarios. Un primer grupo de

previo al ajuste de estos términos. Esta situación es denominada “mejora de los de los términos de intercambio”, la cual se traduce en un superávit de cuenta corriente.

excepciones correspondían a los productos incluidos en el régimen de adecuación final a la unión aduanera ya analizado, es decir aquéllos que debían converger al libre comercio intra-zona, y partían de aranceles superiores al AEC, tal y como fue especificado anteriormente. El segundo grupo lo constituían las listas de excepciones al AEC, con un límite de 300 ítems arancelarios para Argentina y Brasil; y 399 para Paraguay y Uruguay, excluyéndose del cómputo los bienes de capital, informática y telecomunicaciones.⁶¹¹ El tercer grupo estaba compuesto precisamente por las listas de excepciones sectoriales de bienes de capital, bienes de informática y bienes de telecomunicaciones, las que quedaron sujetas a un proceso de convergencia lineal y automático al AEC, tanto desde arriba, como en el caso de Brasil, como partiendo de abajo. Argentina y Brasil debían converger al arancel del 14% para bienes de capital a alcanzarse en enero de 2.001 y del 16% para bienes de informática y telecomunicaciones en enero de 2.006. Por su parte, Paraguay y Uruguay deberían converger a ambos niveles en enero de 2.006. Y, por último, el cuarto grupo constituido por el sector azúcar y el sector automotor.

Asimismo, es imprescindible destacar que el acuerdo AEC no solo se decidió aplicar a las importaciones de extrazona, sino también a las importaciones provenientes de zonas aduaneras especiales, de zonas de procesamiento de exportaciones o de zonas francas (salvo que el producto estuviera exceptuado y, por tanto, pagara el arancel nacional). Empero lo anterior, mediante convenios bilaterales también se integraron diversos desvíos a la tarifa externa. En referencia a esto último, por ejemplo, entre Argentina y Brasil rigió una excepción hasta el año 2.013 para los productos fabricados en las zonas aduaneras especiales de Tierra del Fuego (Argentina) y Manaos (Brasil), que se podrían contar como una nueva excepción o desviación del AEC.⁶¹²

⁶¹¹ Decisión 7/94, artículo 4º: “Argentina Brasil y Uruguay podrán mantener hasta el 1 de enero de 2.001 un número máximo de 300 ítems arancelarios de la Nomenclatura Común del MERCOSUR como excepciones al AEC, excluyéndose de ese número las correspondientes a bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Paraguay podrá establecer hasta 399 excepciones, excluyendo de ese número las correspondientes a bienes de capital, informática y telecomunicaciones, las que tendrán un régimen de origen del 50% de integración regional hasta el año 2001 y, a partir de esa fecha y hasta el año 2006 se aplicará el régimen general de origen MERCOSUR.”

⁶¹² Informe Mercosur núm. 17, (período segundo semestre 2.011- primer semestre 2.012), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.012, pp. 29-30.

5.3.3. LAS PERFORACIONES AL ARANCEL EXTERNO COMÚN

5.3.3.1. LISTAS DE EXCEPCIONES

Originalmente las Decisiones número 7 y 22 del año 1.994 reseñadas diseñaron un sistema de excepciones al arancel determinado cuantitativa y temporalmente, es decir, 300 ítems de la nomenclatura para Argentina, Brasil y Uruguay, y de 399 para el Paraguay, sin contar las excepciones correspondientes a bienes de capital, informática y telecomunicaciones, que podrían estar vigentes hasta el 1 de enero de 2.001. Sin embargo, posteriormente los calendarios programados fueron prolongándose en el tiempo por medio de diversas prórrogas.⁶¹³ En la actualidad estas listas de excepciones siguen vigentes, debido al último aplazamiento concedido por medio de la Decisión 26/15, de 16 de diciembre, de modificación de la Decisión CMC 58/10, la cual en su artículo 1º dispone que Argentina y Brasil podrán conservar una lista de excepciones

⁶¹³ Así la Decisión 68/00, de 14 de diciembre, de Revisión del arancel externo común, en su artículo 4º dispone: “Los Estados Partes podrán establecer y mantener hasta el 31 de diciembre de 2.002 una lista de 100 (cien) ítems de la NCM como excepciones al Arancel Externo Común. Los Estados Partes deberán comunicar, antes del 31 de enero de 2.001, a los demás Estados, por intermedio de la Presidencia *Pro Tempore*, las excepciones al AEC propuestas en aplicación de la presente Decisión. Posteriormente, la Decisión 38/05, de 8 de diciembre, de Arancel externo común, en su artículo 1º ordenaría que “Los Estados Partes podrán establecer y mantener, hasta el 31 de diciembre de 2.008, una lista de ítems de la NCM como excepciones al Arancel Externo Común, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 2, 3 y 4 de la Dec. CMC N° 31/03, que continúan vigentes. La lista para Argentina y Brasil podrá contener, como máximo: 100 ítems de la NCM hasta el 31/01/2.008; 75 ítems de la NCM entre el 01/02/2.008 y el 31/07/2.008; y 50 ítems de la NCM entre el 01/08/2.008 y el 31/12/2.008. Paraguay y Uruguay podrán mantener 100 ítems de la NCM hasta el 31/12/2.008.” Por su parte la Decisión 59/07, de 17 de diciembre, de Arancel externo común, en su artículo 1º disponía que “Los Estados Partes, de acuerdo con el cronograma que se detalla a continuación, podrán establecer y mantener una lista de ítems de la NCM como excepciones al Arancel Externo Común, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 2, 3 y 4 de la Dec. CMC N° 31/03, que continúan vigentes. La lista para Argentina y Brasil podrá contener, como máximo: 100 ítems de la NCM hasta el 31/01/2.009, 93 ítems de la NCM entre el 01/02/2.009 y el 31/01/2.010, 80 ítems de la NCM entre el 01/02/2.010 y el 30/07/2.010 y 50 ítems de la NCM entre el 01/08/2.010 y el 31/12/2.010. Paraguay y Uruguay podrán mantener 100 ítems de la NCM hasta el 31 de diciembre del 2.015.” Posteriormente la Decisión 28/09, de 7 de diciembre, de Arancel externo común, determinaba en su artículo 1º, parte primera “La República Argentina y la República Federativa de Brasil podrán mantener en sus listas nacionales de excepciones al Arancel Externo Común hasta 100 ítems arancelarios hasta el 31 de diciembre de 2.011.”; por su parte el artículo 2º dispuso “Prorrogar, hasta el 31 de diciembre de 2.011, las excepciones para la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, previstas en el Artículo 2 de la Decisión CMC N° 31/03”; y por último el artículo 3º “Prorrogar, hasta el 31 de diciembre de 2.011, las excepciones para la República del Paraguay, previstas en el Artículo 3 de la Decisión CMC N° 31/03.” La Decisión 58/10, de 16 de diciembre, de Listas Nacionales de Excepciones al Arancel Externo Común, dispuso en su artículo 1º que “Cada Estado Parte podrá mantener una Lista Nacional de Excepciones al Arancel Externo Común (AEC), en los siguientes términos: a) República Argentina: hasta 100 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2.015; b) República Federativa del Brasil: hasta 100 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2.015, c) República del Paraguay: hasta 649 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2.019; d) República Oriental de Uruguay: hasta 225 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2.017.”

hasta el 31 de diciembre de 2.021; y Paraguay y Uruguay hasta el 31 de diciembre de 2.022.

Además, no solo no se ha cumplido con los cronogramas de eliminación de las listas de excepción, mediante numerosas prórrogas, sino que tampoco se ha respetado el límite cuantitativo de las mismas. Así, la Decisión 68/00, de 14 de diciembre, dispuso que los Estados Partes solo podrían establecer y mantener una lista de 100 ítems hasta el 31 de diciembre de 2.002 (artículo 4); pero la Decisión 31/03, de 5 de diciembre, no solo prorrogaría el límite temporal de la norma anterior, sino que además autorizaba a Paraguay y a Uruguay a establecer 150 y 125 ítems adicionales a los 100 originariamente dispuestos (artículo 1). Y, finalmente, en la actualidad se ha concedido a Argentina y Brasil la posibilidad de mantener hasta 100 códigos del nomenclador, con lo cual se retornó a lo planeado en el año 2.000. Pero a Paraguay y Uruguay se los autorizó a conservar 225, reduciendo únicamente en 25 posiciones el número conservado por Paraguay. Se certifica tácitamente de este modo el fracaso del método empleado.

5.3.3.2. REGÍMEN DE BIENES DE CAPITAL

El principal problema de los bienes de capital fue no haber tenido en cuenta las diferencias existentes de tejido industrial entre Brasil y el resto de los Estados Parte. Así, mientras éste, que cuenta con una alta industrialización, abogaba por aranceles altos, el resto necesitaba reducirlos a fin de poder desarrollar sus propias cadenas manufactureras.⁶¹⁴ Si bien la Decisión 22/94, de 17 de diciembre, respaldó un arancel convergente del 14%, hasta que se definiera el régimen del sector, pronto las excepciones a la misma comenzaron a dejarlo en letra muerta; en particular, con la Decisión 02/03, de 17 de junio, de medidas excepcionales en el ámbito arancelario, que autorizó a los entonces socios menores del Mercosur a aplicar alícuotas diferentes, llegando incluso a ser del 0% en el caso del Uruguay.

Tales inconvenientes habían sido previstos por los miembros del Mercosur, y por lo tanto, con el fin de encontrar una solución, la Decisión 05/01, de 22 de junio, del Grupo de Alto Nivel para examinar la consistencia y dispersión del AEC, había creado un

⁶¹⁴ BOUZAS, R. y FANELI, J.M., Mercosur: integración y crecimiento, *op.cit.*, p. 25

panel de especialistas con el objeto de analizar los inconvenientes de los que padecía el AEC, y de esta manera lograr implementar una política arancelaria común, capaz de incentivar la competitividad y la productividad de la región, especialmente en la cadena de bienes de capital, informática y telecomunicaciones.⁶¹⁵ Tras los resultados expuestos por el citado panel y luego de arduas negociaciones, la Decisión 34/03, de 15 de diciembre, aprobaría el régimen común de bienes de capital no producidos, debiendo entrar en vigencia a partir del 1 de enero de 2.006.⁶¹⁶

El régimen común se basaba en la confección, por parte de los Estados Miembros, de una lista común de bienes de capital no producidos en el Mercosur, los cuales tendrían sus alícuotas reducidas temporariamente a 0%.⁶¹⁷ Sin embargo, y a pesar del avance logrado, el sistema presentaba múltiples excepciones y excesiva flexibilidad. De esta manera, si un Estado proponía un ítem para el listado y no hubiera consenso para su inclusión, éste pasaría a formar parte de una lista nacional de excepciones, la cual presentaba tipos arancelarios del 2%.⁶¹⁸ Así también, en caso de urgencia, determinada por la naturaleza de las inversiones relacionadas, el Estado Parte interesado podría incluir el bien directamente en la lista nacional, previa notificación a la CCM (artículo 4 del anexo a la Decisión). Una vez más y acorde a las pautas adoptadas anteriormente, se aprobaron sendas excepciones para Paraguay y Uruguay, autorizándolos a aplicar una alícuota del 2% hasta el 31 de diciembre de 2.010 (artículo 3 del anexo).

⁶¹⁵ Acorde al artículo 3 de la Decisión reseñada, las propuestas deberían presentarse antes del 30 de noviembre de 2.001. Sin embargo, ya la Decisión 16/01, de 20 de diciembre, de prórroga de plazos, ante los escasos avances y el incumplimiento de los términos temporales exigidos, decidió prorrogarlo hasta el 30 de junio de 2.002. Los términos serían nuevamente prolongados por la Decisión 10/03 de 17 de junio, de definición de plazos, hasta el 30 de noviembre de 2.004.

⁶¹⁶ Decisión 34/03, artículo 1º: “Aprobar el Régimen Común de Bienes de Capital No Producidos que consta en Anexo y forma parte de la presente Decisión, el cual entrará en vigencia el 1º de enero de 2.006”. Por su parte el artículo 2: “Hasta el 31 de diciembre de 2.005, de podrán mantener los regímenes de importación de bienes de capital actualmente vigente en los Estados Partes, incluyendo las Medidas Excepcionales en el Ámbito Arancelario previstas en la Decisión CMC N° 02/03.”

⁶¹⁷ Decisión 34/03, Anexo, artículo 2, apartado b): “Los bienes incluidos en esa lista tendrán sus alícuotas reducidas, temporariamente, al 0% (cero por ciento).”

⁶¹⁸ Decisión 34/03, Anexo, artículo 3: “Si en la reunión de la CCM siguiente no hubiere consenso para influir el referido bien en la Lista Común por alegada existencia de producción regional o dudas en cuanto a la descripción o marco arancelario del bien, los Estados Partes interesados podrán, mediante previa notificación a los demás Estados Partes, incluirlo en una Lista Nacional de Bienes de Capital No Producidos. Los bienes incluidos en las Listas Nacionales tendrán alícuotas reducidas temporariamente en los respectivos Estados Partes al 2% (dos por ciento).”

De acuerdo a lo analizado, nuevamente se aprobaba una normativa general, con diversas excepciones a su aplicación, lo cual la convertía inversamente a la normativa general a aplicar en excepcional; y a las excepciones en la generalidad. Por otra parte, si bien el régimen común ya estaba aprobado, al momento no llegó a aplicarse, fruto de las diversas prórrogas a su entrada en vigencia, todo lo cual deja entrever el desacuerdo de los Estados Parte con el mismo y su consiguiente signado por puro compromiso político.⁶¹⁹

Al no haberse llevado a cabo la Cumbre del CMC de diciembre de 2013, la última prórroga autorizada por la Decisión 65/12 venció sin haber entrado el régimen común en vigor, lo que sumo la situación de vacío e inseguridad jurídica a las circunstancias ya descritas.⁶²⁰ Pero la incertidumbre jurídica sería al menos parcialmente subsanada por la Decisión 25/15, la que una vez más ha prorrogado los regímenes nacionales de importación vigentes hasta el 31 de diciembre de 2021.⁶²¹ No obstante lo expresado, la citada normativa vuelve a plantear también la necesidad de revisar los aranceles del régimen común de importación de bienes de capital no producidos en el Mercosur y posterga su entrada en vigencia a 1 de enero de 2022 para Argentina y Brasil; y 2024 para Paraguay y Uruguay (artículo 1°).

En suma, una Decisión aprobada en el año 2003 seguirá vigente hasta enero del 2022 y 2024, todo lo cual es muestra de la lentitud de los avances en el proceso.

⁶¹⁹ Así, la Decisión 40/05, de 8 de diciembre, de bienes de capital, prorrogaría la entrada en vigencia al 1 de enero de 2009; la Decisión 58/08, de 15 de diciembre, de bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones al 31 de diciembre de 2010; y finalmente la Decisión 57/10, de 16 de diciembre, bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones, extendería el plazo de entrada en vigencia de forma bifurcada, a partir del 1 de enero de 2013 para Argentina y Brasil; y a partir del 1 de enero de 2015 para Paraguay y Uruguay.

⁶²⁰ Decisión 65/12, de 6 de diciembre, de modificación de la Decisión 57/10, en su artículo 1 dispuso: “Renovar la instrucción al Grupo Ad Hoc creado por la Decisión CMC N° 58/08 para proceder, en los términos de la Decisión CMC N° 57/10, a la revisión del Régimen Común de Importación de Bienes de Capital No Producidos en el MERCOSUR, que consta en las Decisiones CMC N° 34/03 y 59/08, con vistas a la entrada en vigencia de un régimen común a partir del 1° de enero de 2014, para Argentina y Brasil, y a partir del 1° de enero de 2018, para los demás Estados Partes.”

⁶²¹ Decisión 25/15, artículo 1°: “Renovar la instrucción al Grupo Ad Hoc creado por la Decisión CMC N° 58/08 para proceder, en los términos de la Decisión CMC N° 57/10, a la revisión del Régimen Común de Importación de Bienes de Capital no producidos en el MERCOSUR, que consta en las Decisiones CMC N° 34/03 y 59/08, con vistas a la entrada en vigor de un régimen común a partir del 1° de enero de 2022 para Argentina y Brasil y, a partir del 1° de enero de 2024, para los demás Estados Partes.”

5.3.3.3. BIENES DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES

El comportamiento de los Estados Partes en relación con este sector ha sido similar al de los bienes de capital. Como ya se expresara, la Decisión 22/94 determinó un nivel de arancel del 16% para los bienes de informática y telecomunicaciones. Nuevamente, por un lado, Brasil propugnaba un arancel alto, mientras que Argentina, Paraguay y Uruguay exigían bajarlo a fin de modernizar y ganar competitividad en su cadena de bienes de informática y telecomunicaciones. La Decisión 05/01, de 22 de junio, de Grupo de Alto Nivel para examinar la consistencia y dispersión del AEC, tal y como se reseñó, institucionalizó un grupo de trabajo, con el propósito de analizar la dispersión arancelaria en la cadena de bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Las propuestas del mismo, deberían ser elevadas con anterioridad al 30 de noviembre de 2.001 (artículo 3º de la Decisión). No obstante ello, y en virtud de las profundas discrepancias, no se llegó a ningún acuerdo.

La Decisión 33/03, de 15 de diciembre, de bienes de informática y telecomunicaciones dispuso continuar examinando la situación del sector, siempre considerando el objetivo de preservar la competitividad de los miembros del Mercosur; e instruyó a la CCM como responsable de negociar un régimen común.⁶²² Una vez más se establecía como fecha límite para la aprobación por parte del GMC, del citado régimen, el 31 de diciembre de 2.005.

La citada Decisión, a fin de paliar la situación existente, determinó que los Estados Partes presentaran a la CCM una lista de ítems arancelarios de bienes de informática y telecomunicaciones, la cual estaría sujeta a consultas cuatripartitas y a los cuales se les podría aplicar una alícuota del 0 % hasta la aprobación del régimen común.⁶²³ Por otra parte, también se autorizaba a Paraguay y Uruguay, a aplicar hasta el 31 de diciembre de 2.005, un arancel del 2 % para la importación extrazona de bienes de informática y

⁶²² Decisión 33/03, artículo 1: “Continuar examinando la situación de los bienes de informática y telecomunicaciones, teniendo en cuenta el objetivo de preservar la competitividad de las economías de los Estados Partes”. Por su parte, el artículo 2: “Instruir, en ese contexto, a la Comisión de Comercio a negociar un Régimen Común de Bienes de Informática y Telecomunicaciones, el que deberá ser aprobado por el Grupo Mercado Común antes del 31 de diciembre de 2005.”

⁶²³ Decisión 33/03, artículo 5: “Antes del 31 de marzo de 2004, los Estados Partes presentaran, ante la CCM, una lista de ítems arancelarios de bienes de informática y telecomunicaciones, sujeta a consultas cuatripartitas, para los cuales se podrá aplicar una alícuota del 0 (cero) % hasta el 31 de diciembre de 2005. Una vez realizadas las consultas, esta lista podrá ser inmediatamente aplicada por el Estado Parte correspondiente, que informará a los demás.”

telecomunicaciones que no hubieran sido incluidos en la lista de ítems con tipo arancelario del 0% (artículo 3º de la Decisión). Al igual que sucedió con los bienes de capital, el mandato expreso de la Decisión 33/03, sería sucesivamente aplazado en numerosas ocasiones.⁶²⁴

La Decisión 39/05, de 8 de diciembre, de bienes de informática y telecomunicaciones, además de permitir la lista con arancel 0% del artículo 5 de la Decisión 33/03, autorizaba a los Estados Partes a aplicar aranceles distintos al AEC para los bienes de informática y telecomunicaciones.⁶²⁵

Ante la inactividad y la imposibilidad de aprobar un régimen común, la Decisión 58/08, de 15 de diciembre, de bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones, crearía en el ámbito del GMC, un grupo *Ad Hoc* para los sectores bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones, el cual recibiría todas las funciones del Grupo de Alto Nivel creado por la Decisión 05/01 (artículo 2).

La Decisión 65/12, de 6 de diciembre, de modificación de la Decisión 57/10 repetiría la vigencia del plazo dispuesto para la aprobación del régimen común, es decir, el primer semestre del 2.014, el cual sería nuevamente incumplido y postergado (artículo 3º). Pero, a diferencia de las anteriores ocasiones, ya no había prórroga alguna, hasta que la

⁶²⁴ La Decisión 39/05, de 8 de diciembre, de bienes de informática y telecomunicaciones, prorrogó el plazo establecido para la aprobación del régimen común al 31 de diciembre de 2.006; y los plazos concedidos por el artículo 3 y 4 de la Decisión 33/03 de 15 de diciembre, a Uruguay y Paraguay hasta el 31 de diciembre de 2.011. Por su parte la Decisión 13/06, de 20 de junio, de bienes de informática y telecomunicaciones, prolongaría una vez más el plazo para aprobar el régimen común al 30 de junio de 2.007; y hasta el 30 de junio de 2.012, el trato diferencial de los artículos 3 y 4 de la Decisión 33/03 de 15 de diciembre, al Paraguay y Uruguay. Inmediatamente, la Decisión 27/06, de 15 de diciembre, de bienes de informática y telecomunicaciones aplazaría nuevamente la aprobación del régimen común al 31 de diciembre de 2.007; y el régimen diferencial de Uruguay y Paraguay hasta el 31 de diciembre de 2.007. Posteriormente, la Decisión 61/07, de 17 de diciembre, de bienes de informática y telecomunicaciones retrasaría la aprobación del régimen común al 31 de diciembre de 2.008, y el régimen diferencial para el Paraguay y Uruguay hasta el 31 de diciembre de 2.015. La Decisión 58/08, de 15 de diciembre, bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones solicitaría la elevación, antes de la primera reunión del GMC del segundo semestre de 2.010, de una propuesta para los bienes de informática y telecomunicaciones, a fin de ser aprobada y aplicada a partir del 1 de enero de 2.011. A su vez, prolongaría nuevamente el trato diferencial de Paraguay y Uruguay hasta el 31 de diciembre de 2.016. Finalmente, la Decisión 57/10, de 16 de diciembre, de Bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones extendería el plazo de elevación de una propuesta de régimen común a la segunda reunión ordinaria del GMC del primer semestre de 2.014; y con vistas a su implementación a partir del 1 de enero de 2.016. Asimismo, extendía el régimen diferencial, a Paraguay hasta el 31 de diciembre de 2.019 y al Uruguay al 31 de diciembre de 2.018.

⁶²⁵ Decisión 39/05, artículo 3º: “Hasta el inicio de la vigencia del cronograma de convergencia de que trata el artículo anterior, los Estados Partes podrán aplicar aranceles distintos al Arancel Externo Común para los Bienes de Informática y Telecomunicaciones, incluyendo lo dispuesto en el artículo 5 de la Dec. CMC N° 33/03, mediante la realización de consultas cuatripartitas.” El plazo sería ampliado hasta el 31 de diciembre de 2.008, por el artículo 3º de la Decisión 61/07.

Decisión 25/15, de 15 de diciembre, de bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones, dispuso la elevación de la propuesta de régimen común antes de la última reunión ordinaria del GMC de 2.017 y pospuso su entrada en vigor al 1 de enero de 2.022 (artículo 5º). En esta situación de prórroga en la aplicación del AEC se encuentran, pues, todavía, este tipo de bienes.

5.3.3.4. REGÍMENES ESPECIALES DE IMPORTACIÓN

Los principales regímenes especiales de importación utilizados en el ámbito del Mercosur son el “*drawback*”, que consiste en la restitución total o parcial de los aranceles pagados en la importación de los insumos utilizados en la fabricación del producto finalmente exportado o consumido durante la producción; y la admisión temporaria se basa en la introducción a un territorio aduanero, exenta de tributos, de mercaderías extranjeras procedentes del exterior del mismo, con una finalidad distinta al consumo, para ser reexpedidas dentro de cierto plazo, sea en el estado en que fueron introducidas o después de haber sufrido una transformación, elaboración o reparación determinadas. Ambos son utilizados generalmente para la importación de piezas, insumos o partes a utilizar en la elaboración de otros bienes.⁶²⁶

En julio de 1.996 se instituyó, en el ámbito de la CCM, un comité especial, con el expreso encargo de analizar los regímenes vigentes, y de identificar los productos beneficiados, con el objeto de considerar la necesidad de incorporarlos a la lista consolidada de productos sujetos al régimen de origen Mercosur.⁶²⁷

La CCM debía presentar para julio de 1.997 el relevamiento completo de los regímenes, pero no fue posible cumplir con tal mandato. Luego de pasar a un segundo plano, durante algunos años, en el primer semestre del año 2.000, fueron retomadas las negociaciones en el marco de los regímenes especiales de importación. La Decisión 69/00, de 14 de diciembre, regímenes aduaneros especiales de importación, definió el concepto de régimen aduanero especial de importación como aquéllos adoptados

⁶²⁶ Informe Mercosur núm. 1 (período 1.996), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 1.996, pp. 26-27. Sobre teoría de los regímenes especiales de importación vide, ABAJO ANTÓN, L.M., El despacho aduanero, Madrid: Fundación Confemetal, 2.000, p. 500.

⁶²⁷ Informe Mercosur núm. 2 (período 1.997), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 1.997, pp. 26-29.

unilateralmente por los Estados Partes que impliquen, la exención total o parcial de los derechos aduaneros que gravan la importación definitiva de mercaderías, y que no tenga como objetivo el perfeccionamiento y posterior reexportación de las mercaderías resultantes a terceros países.⁶²⁸

La citada norma disponía también el compromiso, por parte de los Estados Miembros, de eliminar completamente, a fecha 1 de enero de 2.006, la totalidad de los regímenes aduaneros especiales de importación que hubieran sido adoptados unilateralmente (artículo 2). Por otra parte, y con el claro fin de evitar una multiplicación de los anteriores, prohibía igualmente la adopción unilateral de aquellos que no se encontraran vigentes al 30 de junio de 2.000.⁶²⁹ Asimismo establecía explícitamente la posibilidad de establecer Regímenes Especiales Comunes de Importación para el Mercosur, a partir de un relevamiento conjunto de sectores o productos a ser contemplados por políticas comerciales específicas.⁶³⁰

La Decisión 32/03, de 15 de diciembre, de regímenes especiales de importación, autorizó a Paraguay a extender su régimen de importación de materias primas, hasta el 31 de diciembre de 2.010, así como a beneficiarse, junto a Uruguay, de una alícuota del 2% para la importación de insumos agropecuarios de extrazona.⁶³¹

⁶²⁸ Decisión 69/00, artículo 1 (versión acorde a la Decisión 33/05, de 8 de diciembre): “La presente Decisión se aplica a los regímenes especiales de importación, adoptados unilateralmente por los Estados Partes, que impliquen la exención total o parcial de los derechos aduaneros (Arancel Externo Común) que gravan la importación definitiva de mercaderías que no tengan como objetivo el perfeccionamiento y posterior exportación de las mercaderías resultantes para terceros países. Lo previsto en el párrafo anterior no comprende las áreas aduaneras especiales, las zonas de procesamiento de exportaciones, ni las zonas francas de cualquier naturaleza, a las que se refiere la Decisión CMC N° 8/94.”

⁶²⁹ *Ibidem*, artículo 9, párrafo primero: “Queda prohibida la aplicación, de forma unilateral de los regímenes aduaneros especiales de importación definidos en el art. 1 que no se encontraban vigentes el 30 de junio de 2000.”

⁶³⁰ Decisión 69/00, artículo 12: “Los Estados Partes podrán establecer Regímenes Especiales Comunes de Importación para el MERCOSUR, inclusive con internación definitiva en el territorio de cualquiera de los Estados Partes, a partir de la identificación conjunta de sectores o productos a ser contemplados con políticas comerciales específicas. Tales regímenes serán establecidos por el GMC a partir de propuestas de la CCM.”

⁶³¹ Decisión 32/03, artículo 1: “Autorizar a Paraguay a extender, hasta el 31 de diciembre de 2010, su actual régimen de importación de materias primas, para una lista reducida de ítem arancelarios, a ser determinados antes del 31 de diciembre de 2005, para los cuales se aplicará una alícuota del 2 (dos) %”. El artículo 3: “En el caso de Paraguay y Uruguay, en la medida en que no utilicen los regímenes de “drawback” y admisión temporaria para la importación de Insumos Agropecuarios de extrazona, se podrá aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2010, una alícuota del 2 (dos) % para una lista de ítem arancelarios a ser determinados por cada Estado Parte antes del 31 de diciembre de 2005.”

Un importante avance para el tratamiento de este tema lo introdujo la Decisión 02/06, de 20 de julio, la cual, acorde a lo contribuido por los Estados Parte, aprobó una lista de sectores prioritarios para la elaboración de un régimen común, siendo los mismos los bienes integrantes de proyectos de inversión, ciencia y tecnología, comercio transfronterizo terrestre, educación, industria aeronáutica, naval y salud.⁶³²

Asimismo, la Decisión 03/06,⁶³³ de 20 de julio, avanzaría resueltamente, al poder elaborar finalmente un listado con los regímenes especiales de importación que podrían permanecer vigentes, por motivos tales como su impacto económico limitado o su finalidad ajena a las operaciones comerciales.⁶³⁴

La Decisión 40/08, 15 de diciembre, de régimen común de importación de bienes destinados a la investigación científica y tecnológica, aprobó el régimen diferencial de importación para productos de este sector. Así, la República Argentina y la Oriental del Paraguay podrían mantener un número de 17, la República Federativa del Brasil 22 y la República del Paraguay. A continuación, y tal como sucediera con las listas de excepción, los bienes de capital y de informática y telecomunicaciones, se producirían una serie de prórrogas en el tratamiento y escasos avances.⁶³⁵

⁶³² Decisión 02/06, artículo 1: “Aprobar la lista de sectores identificados por la CCM, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Decisión CMC N° 33/05, que figura en Anexo.”

⁶³³ Decisión 3/06, artículo 1, párrafo primero: “Los Regímenes Especiales de Importación adoptados unilateralmente por los Estados Partes de MERCOSUR que se indican en el Anexo de la presente Decisión, no estarán sujetos a la obligación establecida en el artículo 2° de la Decisión CMC N° 69/00 y sus modificatorias.”. Es importante destacar, que asimismo, dejaba una cláusula abierta a disponer de nuevos regímenes, ya que el artículo 4 disponía que “El Estado Parte que a la fecha de esta Decisión no tenga vigentes regímenes de la misma naturaleza que los listados en el Anexo, podrá adoptar, mediante la aprobación de la CCM, nuevos regímenes de naturaleza similar, siempre que los beneficios concedidos no excedan los beneficios que se otorgan en el régimen correspondiente incluido en el Anexo, y que cumplan simultáneamente con las siguientes condiciones: La materia objeto de los beneficios del nuevo régimen ya se encuentra listada en el Anexo. Los beneficiarios del nuevo régimen sean los mismo a los del correspondiente régimen listado en el Anexo; los bienes incluidos en el nuevo régimen sean los mismos a los del correspondiente régimen listado en el Anexo.”

⁶³⁴ El mandato de la confección de la misma había sido dispuesto por la Decisión 33/05, de 8 de diciembre, de regímenes especiales de importación, artículo 4: “La CCM elevará al último GMC del primer semestre del 2006 un proyecto de norma que contenga una lista de los regímenes nacionales que podrán permanecer vigentes por razones tales como impacto económico limitado o finalidad no comercial.”

⁶³⁵ Así la Decisión 32/03, prorrogaría hasta el 31 de diciembre de 2.010 la posibilidad de utilizar los regímenes de “drawback” y admisión temporaria para el comercio intrazona. La Decisión 33/05, de 8 de diciembre, aplazaría hasta el 31 de diciembre de 2.007 la eliminación de los regímenes aduaneros especiales de importación adoptados unilateralmente por los Estados Partes. La Decisión 14/07, de 28 de julio, retrasaría una vez más el plazo de eliminación al 31 de diciembre de 2.008. La Decisión 57/08, de 15 de diciembre, extendería el plazo para la elaboración de regímenes especiales comunes de importación en los sectores de interés hasta la última reunión del segundo semestre del 2.010 del GMC y la

Por último, la Decisión 24/15 prorrogó los regímenes de “*drawback*” y admisión temporaria; y los beneficios en la importación de insumos agropecuarios para Paraguay y Uruguay, hasta el 2.023.⁶³⁶

5.3.3.5. ACCIONES PUNTUALES POR DESABASTECIMIENTO Y DESEQUILIBRIOS COMERCIALES

La Decisión 22/94 delegó en el GMC la competencia para efectuar modificaciones en las alícuotas del AEC.⁶³⁷ Posteriormente, y ante la posibilidad de situaciones excepcionales de desabastecimiento de productos, el GMC, en su Resolución 69/00, de 7 de diciembre, de acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de abastecimiento, diseñó un sistema a fin de darle remedio a este tipo de acontecimientos. Con tal cometido facultó a la CCM a adoptar las medidas específicas necesarias en el ámbito arancelario a efectos de contrarrestar este tipo de situaciones y garantizar un abastecimiento normal y fluido de productos.⁶³⁸ El sistema diseñado no podía ser utilizado infundadamente, sino que debería encajar dentro de una serie de parámetros o requisitos predeterminados. Así, se dispuso que únicamente se aplicaría ante la imposibilidad de abastecimiento normal y fluido en la región, resultante de desequilibrios en la oferta y en la demanda; que las medidas a imponer no implicarían, bajo ningún concepto, restricciones al comercio intra-Mercosur; y que siempre conllevarían la adopción de tipos arancelarios inferiores a la AEC. Estas reducciones

eliminación al 31 de diciembre de 2.010. Posteriormente, la Decisión 20/09, de 7 de diciembre, prolongaría la posibilidad de utilizar los regímenes de “*drawback*” y admisión temporaria para el comercio intrazona, hasta el 31 de diciembre de 2.016. Asimismo, extendería los beneficios de Paraguay y Uruguay, en referencia a la importación de insumos agropecuarios de extrazona hasta el 31 de diciembre de 2.016. La Decisión 59/10, de 16 de diciembre, prorrogaría una vez más la propuesta de tratamiento de los regímenes nacionales especiales de importación hasta la última Reunión Ordinaria del GMC del año 2.013.

⁶³⁶ Decisión 24/15, artículo 1: “Los Estados Partes están autorizados a utilizar hasta el 31 de diciembre de 2.023, regímenes de “*drawback*” y admisión temporaria para el comercio intrazona. Por su parte, el artículo 3 dispone que “Paraguay y Uruguay podrán aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2.023, en la medida en que no utilicen regímenes “*drawback*” y de admisión temporaria, una alícuota del 0% para la importación de insumos agropecuarios, de acuerdo con la lista de ítems arancelarios a ser notificados e la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) antes del 31 de diciembre de 2.016.”

⁶³⁷ Decisión 22/94, artículo 8: “El Consejo del Mercado Común delega en el Grupo Mercado Común la competencia para aprobar modificaciones de las alícuotas del Arancel Externo Común.”

⁶³⁸ Resolución 69/00, artículo 1: “Se faculta a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) adoptar medidas específicas de carácter arancelario a efectos de garantizar un abastecimiento normal y fluido de productos en los Estados Partes, de acuerdo a lo dispuesto en esta Resolución.”

debían ser autorizadas con límites cuantitativos, sin poder afectar a más de 20 productos por Estado Parte, respetando un margen de preferencia regional; y también con un límite temporal, el cual sería de hasta 12 meses (artículo 2 de la Resolución 69/00). Por otra parte, debía tomarse en consideración el no afectar a las condiciones de competitividad de la región, ya sea de los productos objetos de las medidas, ya sea de los bienes finales que se obtengan a partir de ellos de los productos objetos de tales medidas.

A consecuencia también del carácter eminentemente agropecuario del bloque, se tendría en cuenta la estacionalidad de la oferta intra-Mercosur de este tipo de productos. Asimismo, debían tenerse en cuenta otros elementos, como la práctica desleal de comercio de terceros países o un aumento significativo de la oferta regional motivado en inversiones. Estas medidas solo podían afectar a un número limitado de productos por Estado, sin sobrepasar los 20, salvo situaciones de calamidad o riesgo para la salud pública.⁶³⁹

A continuación, y a fin de completar el sistema de protección, la Decisión 25/12, de 29 de junio, de acciones puntuales en el ámbito por desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional, procedió a autorizar elevaciones de forma transitoria del AEC, con el fin de protegerse frente a desequilibrios comerciales ocasionados por los factores internacionales que propician la expansión, continuación o estancamiento de las actividades económicas. Para ello, se autorizó a los Estados Parte a elevar transitoriamente las alícuotas del impuesto de importación por encima del arancel externo común para las importaciones originarias de extrazona.⁶⁴⁰ Se les imponía como límite arancelario el máximo consolidado por los Estados Partes en la OMC; y adicionalmente, como linde cuantitativo, no superar la cantidad de 200 posiciones arancelarias por Estado Miembro del Mercosur (acorde al artículo 2 de la Decisión 25/12). Asimismo, poseían un tope temporal ya que solo podían ser aplicadas por un

⁶³⁹ Resolución 69/00, artículo 3: “Las medidas mencionadas en el artículo 1 se aplicarán a un número de productos, identificados por los respectivos Códigos de la NCM (a 8 dígitos), que en ningún momento exceda de 20 para cada Estado Parte. Los productos que sean objeto de una reducción arancelaria en el marco de la presente Resolución, como resultante de situaciones de calamidad o de riesgo para la salud pública no serán computados en el límite previsto en el enunciado de este artículo.”

⁶⁴⁰ Decisión 25/12, artículo 1: “Se autoriza a los Estados Partes, una vez cumplidos con los procedimientos establecidos en los Artículos 3, 4, y 5, en los términos de la presente Decisión, a elevar, de forma transitoria, las alícuotas del impuesto de importación por encima del Arancel Externo Común (AEC) para las importaciones originarias de extrazona. Las alícuotas del impuesto de importación a ser aplicadas conforme lo autoriza el párrafo anterior, no podrán ser superiores al máximo consolidado por los Estados Partes en la Organización Mundial del Comercio (OMC).”

período de 12 meses, prorrogable en otro término igual (artículos 6 y 7). La competencia para la aprobación de las mismas era de la CCM, la cual lo hacía con posterioridad a un proceso de informaciones por parte de las Coordinaciones Nacionales que la componen.⁶⁴¹

En un primer momento, el sistema de protección se diseñó de forma temporal, ya que solo podría estar vigente hasta el 31 de diciembre de 2.014⁶⁴²; sin embargo, la Decisión 27/15 lo prolongó hasta el 31 de diciembre de 2.021 (artículo 11), y disminuyó la cantidad de posiciones arancelarias que cada Estado Parte puede elevar a 100, restringiendo de esta manera, al menos mínimamente la dispersión del AEC por esta causa (artículo 2).

5.4. ÁREAS ADUANERAS ESPECIALES Y ZONAS FRANCAS

De acuerdo a lo analizado en el capítulo I, la ALALC, y en gran parte la ALADI también hicieron valer la sustitución de importaciones como piedra angular de su política económica y desarrollista. Así, al agotarse la misma, en la década de los 1.980, con las consiguientes crisis económicas reseñadas, los países adoptaron nuevas políticas para poder suplir la necesidad de divisas extranjeras. De esta manera, se generó y puso en práctica una estrategia de inserción en los mercados internacionales, de las cuales el bloque mercosureño forma parte, la cual -tal y como se estudió- tuvo como orientaciones principales la apertura económica unilateral; y también el ingreso al

⁶⁴¹ El procedimiento está previsto en los artículos 3 a 5 de la Decisión 25/12. El artículo 3 dispone: “Los pedidos de adopción de las medidas previstas en esta Decisión deberán ser acompañadas por el formulario básico, que consta como Anexo de la presente, y ser sometidos a la consideración de los demás Estados Partes, a través de la Presidencia Pro Tempore, con copia a los Estados Partes y a la Secretaría del MERCOSUR. Los Estados Partes podrán agregar al formulario básico previsto en el párrafo anterior la información adicional que estimen pertinente, como ser, datos sobre la evolución de las importaciones de extrazona y su impacto en la producción nacional del Estado Parte que realiza el pedido.” Por su parte, el artículo 4 dispone que: “Las Coordinaciones Nacionales de la Comisión de Comercio del MERCOSUR de los Estados Partes tendrán quince (15) días hábiles para informar a los demás Estados Partes con copia a la SM de su eventual objeción a la(s) elevación(es) arancelaria(s) presentada(s). Dicha objeción deberá ser fundamentada con información objetiva que contemple datos de comercio nacional, regional y extra regional y de ser posible información adicional de acuerdo al Anexo. Agotado el plazo previsto en el presente Artículo y constatada la ausencia de objeción, el Estado Parte que solicitó la medida estará autorizado a implementar, inmediatamente la elevación arancelaria presentada”. En referencia a la aprobación de tales medidas, el artículo 5 señala que: “La referida medida será automáticamente aprobada por la Comisión de Comercio del MERCOSUR en su siguiente reunión, mediante Directiva, en caso de que se cumplan las condiciones del Artículo 4. En caso contrario, el tema ingresará en la agenda de la siguiente reunión de la CCM para el tratamiento del mismo y el examen de la objeción presentada.”

⁶⁴² Decisión 25/12, artículo 11: “Este mecanismo estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2.014”.

sistema multilateral de comercio, el remozamiento de la integración regional, la negociación de acuerdos de integración Sur-Sur y Sur-Norte, etc. Es en este contexto, en que se adoptaron las zonas francas, no solo por muchos de los Estados del Mercosur, sino también por el resto de América Latina. Estas zonas francas fueron concebidas como un régimen de excepción, excepcionalmente transitorio, que permitía aislar una cierta circunscripción geográfica de las políticas anti exportadoras que se aplicaban en los Estados. De esta manera, se concedían importantes incentivos a la inversión y a la exportación.

A pesar de la multiplicidad de denominaciones y especies que las zonas francas pueden presentar, las mismas poseen un denominador común, el cual es que su espacio delimitado es considerado como fuera del territorio aduanero y que, en base a ello, permiten la importación y exportación de mercancías en forma libre de aranceles y otros derechos de importación y exportación. A partir de esta raíz común, cada Estado ha legislado sobre las mismas de forma diferente, otorgándole objetivos de política e instrumentos diversos, en cuanto a procedimientos aduaneros, plazos, tipos de beneficiarios, etc. De esta manera, las legislaciones internas de los Estados Parte distinguen el concepto de zona franca del de área aduanera especial. Así, la primera cuenta con una producción destinada exclusivamente a la exportación, y las mercaderías son tratadas desde el punto de vista aduanero como si no estuvieran en territorio nacional, motivando con ello el cobro íntegro del impuesto de importación si finalmente ingresa al mismo. A diferencia de ello, la producción de las áreas aduaneras especiales está destinada sobre todo al mercado interno, toda vez que se tratan de polos de producción que disfrutaban de incentivos y beneficios fiscales con el objetivo de promover el desarrollo regional. Atento a esto último, el cobro del impuesto de importación, cuando estas mercaderías ingresan al territorio nacional, es solamente parcial.⁶⁴³

La Decisión 8/94, de 5 de julio, Zonas Francas, Zonas de Procesamiento de Exportaciones y Áreas Aduaneras Especiales, otorgó en el ámbito del Mercosur, el

⁶⁴³ Para mayores detalles, *vide* GRANADOS LÓPEZ, J., Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales, Documento de divulgación núm. 20, Buenos Aires: BID-INTAL, 2.003. Del mismo autor, "Las zonas francas de exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado", Integración & comercio, 23, 2.005, pp. 79-112. SIOTA ALVAREZ, M., "Las zonas francas en el nuevo Código Aduanero de la Unión: ¿supuestos de no sujeción o de exención?", en GARCÍA-OVIES SARANDESES, I., PEDREIRA MENÉNDEZ, J. y SESMA SÁNCHEZ, B. (Dirs.), Conflictos actuales de derecho tributario: Homenaje a la profesora doctora Manuela Fernández Junquera, Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2.017, pp. 953-964.

marco de tratamiento destinado a las zonas francas, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales.⁶⁴⁴ La misma determinó que, salvo decisión en contrario, los Estados Miembros cobrarían el arancel externo común o el arancel nacional vigente en caso de excepción a los productos provenientes de las anteriores.⁶⁴⁵ Al amparo de la brecha otorgada por el artículo 2 de la citada norma, el cual disponía el cobro del AEC “*sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de ellos para el ingreso de dichos productos al propio país*”, se suscribieron diversos acuerdos en relación con la aplicación del AEC intrazona.

Así, la Decisión 09/01, de 22 de julio, de condiciones de acceso en el comercio bilateral Brasil-Uruguay para productos provenientes de la zona franca de Manaos y de la zona franca de Colonia, a efectos exclusivos del comercio bilateral entre Brasil y Uruguay, otorgó una exención del AEC o de los aranceles nacionales de importación para una serie de productos provenientes de la zona franca de Manaos y de la zona franca de Colonia.⁶⁴⁶ La anterior sería prorrogada por la Decisión 63/12, de 6 de diciembre, de condiciones de acceso en el comercio bilateral Brasil-Uruguay para productos provenientes de la zona franca de Manaos y de las zonas francas de Colonia y Nueva Palmira, con el fin de garantizar la continuidad del acceso de los bienes comercializados por la misma y la posible expansión de dichos flujos de comercio bilateral.

De idéntica manera, la Decisión 01/03, de 17 de junio, condiciones de acceso en el comercio bilateral Argentina – Uruguay para productos provenientes del área aduanera especial de Tierra del Fuego y la zona franca de Colonia, dejaría exentos del arancel externo común, para el comercio bilateral entre Argentina y Uruguay, los productos

⁶⁴⁴ Decisión 8/94, artículo 1: “La presente Decisión será de aplicación a las zonas francas comerciales, zonas francas industriales, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales.”

⁶⁴⁵ Decisión 8/94, artículo 2: “Salvo decisión en contrario, los Estados Partes aplicaran el Arancel Externo Común o, en el caso de productos excepcionados, el arancel nacional vigente, a las mercaderías provenientes de zonas francas comerciales, zonas francas Industriales, de zonas de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales, sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de ellos para el ingreso de dichos productos al propio país.”

⁶⁴⁶ La metodología se repetiría nuevamente en la Decisión 60/07, de 17 de diciembre, de condiciones de acceso en el comercio bilateral Brasil-Uruguay para productos provenientes de la zona franca de Manaos y de las zonas francas de Colonia y Nueva Palmira.

determinados en esta normativa, provenientes de la zona franca de Colonia y del área aduanera especial de Tierra del Fuego.⁶⁴⁷

Por otra parte, la citada Decisión 8/94 determinó que podrían operar en el Mercosur las zonas francas que ya estuvieran en funcionamiento y aquellas que vinieran a instalarse en virtud de normas legales vigentes o en trámite parlamentarios, es decir, que albergó una especie de cláusula “*stand still*”. Asimismo, estableció como límite temporal para las mismas el año 2.013, si bien, ante el vencimiento del plazo otorgado, y ante la falta de prórroga formal y oportuna, se optó implícitamente por dejar el régimen de las zonas francas en una situación de informalidad. En este sentido, posteriormente Brasil llevaría a cabo una enmienda constitucional mediante la cual extendería la vigencia de la zona franca de Manaus hasta el 2.023; y *a posteriori* Argentina, por medio de un decreto, ampliaría la vigencia del área aduanera especial de Tierra del Fuego hasta el 2.023 también.⁶⁴⁸ Por todo ello, Argentina en la reunión del GMC de mayo de 2.014 presentó un proyecto de Decisión que preveía extender el tratamiento especial para Manaus y Tierra del Fuego hasta el 2.023, haciendo lo mismo el Brasil.⁶⁴⁹

Finalmente, la Decisión 33/15, de 16 de junio, de zonas francas, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales, con el firme propósito de que las mercaderías de los Estados Partes no perdieran su condición de tal al ingresar a una zona franca o área aduanera especial, dispuso que no se alterará el carácter originario de las mismas, siempre que se encuentren bajo control aduanero del Estado Parte correspondiente, y que solo sean objeto de operaciones destinadas a asegurar su

⁶⁴⁷ Decisión 01/03, artículo 1: “A partir del 1º de mayo de 2003, y para efectos exclusivos del comercio bilateral entre Argentina y Uruguay, regirá la exención del Arancel Externo Común o de los aranceles nacionales de importación, cuando sean aplicables, que se establece en los Artículos 2 y 3.” Por su parte, el artículo 2 señalaba que: “La República Argentina otorga a la República Oriental del Uruguay, una cuota anual de 2000 toneladas del producto NCM 2106.90.10 (“jarabe”) “Preparaciones del tipo de las utilizadas para la elaboración de bebidas”, originario y proveniente de la Zona Franca de Colonia.” Y finalmente, el artículo 3 “La República Oriental del Uruguay otorga a la República Argentina una cuota anual de U\$S 20.000.000 (veinte millones de dólares) FOB a la totalidad de las exportaciones de los productos originarios y provenientes del Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego.”

⁶⁴⁸ Informe Mercosur núm. 15 (período segundo semestre 2.009- primer semestre 2.010), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.009, p. 83.

⁶⁴⁹ Informe Mercosur núm. 19 (período segundo semestre 2.013- primer semestre 2.014), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.014, p. 70.

comercialización, conservación, fraccionamiento en lotes o volúmenes u otras operaciones, y bajo la condición de que mantuvieran su clasificación arancelaria.⁶⁵⁰

5.5. ELIMINACIÓN DEL DOBLE COBRO DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN

El problema del doble cobro del AEC se encuentra vigente desde la implementación del mismo, es decir, que los países miembros continuaban percibiendo el arancel externo común a las importaciones de extrazona que ya habían ingresado por otro Estado Parte y tributado el derecho arancelario correspondiente. Prácticamente, al duplicarse el cobro de la tarifa externa, no había un solo territorio aduanero, sino cuatro territorios aduaneros separados.

En el marco de la negociación entre el Mercosur y la UE, se decidió afrontar formalmente este inconveniente, toda vez que la Unión, a fin de completar un Acuerdo de Asociación, exigía la garantía de que sus mercaderías efectuarían un pago único de arancel para circular en el Mercosur.⁶⁵¹ Atento a ello, el artículo 3 de la Decisión 27/00, de 29 de junio, relanzamiento del Mercosur, arancel externo común, determinó encargar el tratamiento del tema a la CCM, la que debería presentarle una propuesta al GMC antes del 31 de diciembre de 2.000 (artículo 3°).

En el año 2.003 se elaboró una propuesta para avanzar en la eliminación del doble cobro, inclinándose a hacerlo gradualmente, o en etapas, la cual sería establecida en la Decisión 54/04, de 16 de diciembre, de eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera. La misma incorporó el principio que los bienes importados de terceros países recibirían el tratamiento de originarios del bloque, tanto

⁶⁵⁰ Decisión 33/15, artículo 1: “Incorporar como segundo párrafo en el Artículo 2° de la Decisión CMC N° 08/94, el siguiente texto: No obstante lo dispuesto en este Artículo, las mercaderías originarias de un Estado Parte o de un tercer país que cuente con las mismas reglas de origen en todos los Estados Partes, en virtud de los acuerdos comerciales suscriptos por el MERCOSUR, no perderán el carácter de originarias cuando, en el curso de su transporte y/o almacenamiento, utilicen un área aduanera especial, una zona de procesamiento de exportaciones o una zona franca, siempre que las zonas mencionadas se encuentren bajo control aduanero del Estado Parte correspondiente, y solo podrán ser objeto de operaciones destinadas a asegurar su comercialización, conservación, fraccionamiento en lotes o volúmenes u otras operaciones, siempre que no se altere la clasificación arancelaria ni el carácter originario de las mercaderías consignado en el Certificado de Origen original con el que ingresaron a dichas zonas o áreas.”

⁶⁵¹ Informe Mercosur núm. 10 (período segundo semestre 2.004- primer semestre 2.005), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.005, pp. 76-77.

para la circulación dentro del territorio de los Países Miembros, como para su incorporación a los procesos productivos, siempre que cumplieran las normas de la política arancelaria común.⁶⁵²

Los lineamientos introducidos por la Decisión 54/04 serían reglamentados por la Decisión 37/05, de 8 de diciembre, la cual determinaría las diferentes etapas en la aplicación de la progresividad acordada. De esta manera, dividió los bienes contemplados en ella en dos categorías: la primera correspondía a los bienes cuyo AEC era 0 en todos los Estados Miembros, y la segunda las mercancías que en todos los Estados Parte les hubiera sido otorgada una preferencia arancelaria del 100% en beneficio de terceros países. Los citados recibirían el tratamiento de bienes originarios a partir de enero de 2.006.⁶⁵³ Por otra parte, se excluyeron las listas nacionales de excepción al AEC y todas aquellas a las cuales se aplicaba una medida de defensa comercial.⁶⁵⁴ Igualmente se disponía de la actualización periódica de los ítems beneficiados, a medida que fueran satisfaciendo una u otra condición, es decir arancel 0 o 100% de preferencia.⁶⁵⁵

⁶⁵² Decisión 54/04, artículo 1, párrafos primero y segundo: “Los bienes importados desde terceros países por un Estado Parte del MERCOSUR, que cumplan con la política arancelaria común del Mercosur, recibirán el tratamiento de bienes originarios, tanto en lo que respecta a su circulación dentro del Mercosur, como a su incorporación en procesos productivos, en los términos definidos en la presente Decisión y sus reglamentaciones. Se entiende por cumplimiento de la política arancelaria común el pago del AEC, en oportunidad de la importación definitiva, o, cuando corresponda, del arancel resultante de la aplicación de la misma preferencia arancelaria sobre el AEC, por todos los Estados Partes del MERCOSUR en los acuerdos comerciales suscritos con terceros países, o las medidas comunes resultantes de la aplicación de instrumento de defensa comercial.”

⁶⁵³ Decisión 37/05, artículo 2: “Los bienes importados desde terceros países que ingresen al territorio de alguno de los Estados Partes a partir del 1 de enero de 2006, recibirán el tratamiento de originarios, tanto en lo que respecta a su circulación entre los Estados Partes del MERCOSUR, como a su incorporación en procesos productivos, siempre que se les aplique: a) Un Arancel Externo Común del 0% en todos los Estados Partes. Dichos bienes se encuentran incluidos en el Anexo I de la presente Decisión. b) Una preferencia arancelaria del 100%, cuatripartita y simultáneamente, y estén sujetos al mismo requisito de origen, en el marco de cada uno de los acuerdos suscritos por el MERCOSUR, sin cuotas ni requisitos de origen temporarios, cuando los mismos sean originarios y procedentes del país o grupos de países a los que se otorga dicha preferencia. Los citados bienes se encuentran incluidos en el Anexo II y están identificados por país o grupos de países de origen.”

⁶⁵⁴ Decisión 37/05, artículo 4: “Los bienes de las posiciones arancelarias NCM incluidas en los Anexos I y II no recibirán el tratamiento de originarios previsto en la Decisión CMC N° 54/04, cuando sean objeto de la aplicación de alguna medida de defensa comercial (derecho antidumping, derecho compensatorio) o salvaguardia, en alguno de los Estados Partes. Estas posiciones arancelarias NCM con la indicación de los orígenes gravados por medidas de defensa comercial o salvaguardia, se encuentran incluidas en el Anexo III.”

⁶⁵⁵ *Ibidem*, artículo 5: “La Comisión de Comercio del MERCOSUR será responsable de la actualización periódica de los Anexos I y II por medio de Directivas, a efectos de registrar los cambios que puedan producirse, de acuerdo con el siguiente detalle: a) Luego de la entrada en vigencia de una Resolución

Asimismo, la Decisión 54/04 estableció los requisitos previos a la implementación de la segunda etapa de eliminación del doble cobro, a saber, que se aprobase un código aduanero y se estableciese la interconexión de los sistemas de gestión aduaneros de los Estados Parte y un mecanismo de distribución de la renta aduanera. Y dispuso que la libre circulación de mercaderías debería estar implantada a más tardar en 2.008.⁶⁵⁶

Por su parte, las alternativas estudiadas por la Secretaría del Mercosur, para la distribución de la renta aduanera, consistían en mantener la neutralidad fiscal; o generar un mecanismo de distribución neta de los recursos; o, por último, diseñar un fondo común.⁶⁵⁷

Si se apostaba por el mantenimiento de la neutralidad fiscal, los impactos sobre las finanzas de los Países miembros se minimizaban. Así también, el mecanismo de distribución neta de los recursos se contemplaba para la transferencia de los citados de los países más ricos a los más pobres. En último término, el fondo común sería creado a fin de promover políticas que colaboren con el proceso de integración. Por su parte, la interconexión de las aduanas fue lo más sencillo, ya que a mediados de 2.008 estaba

modificando el AEC del 0% a alguno de los bienes comprendidos en el Anexo I o modificando el AEC vigente de algún bien para llevarlo al 0 %, la CCM procederá a la incorporación de dichos cambios a dicho Anexo. b) Cuando algún Estado Parte introduzca modificaciones a sus Listas de Excepciones al AEC (eliminación o inclusión de una Posición Arancelaria), la CCM procederá, si correspondiere, a la actualización del Anexo I. c) Cuando en el marco de un acuerdo celebrado por el MERCOSUR con terceros países o grupo de países se establezcan preferencias cuatripartitas del 100%, o se alcancen preferencias cuatripartitas del 100% por la aplicación de un cronograma de desgravación arancelaria, o cuando la Comisión Administradora respectiva produzca modificaciones en la lista de bienes sujetos a preferencias cuatripartitas del 100%, la CCM procederá a la actualización del Anexo II con los cambios establecidos, una vez que las preferencias o los cambios producidos en el acuerdo entren en vigor en los cuatro Estados Partes. d) Cuando en el marco de un acuerdo celebrado por el MERCOSUR con terceros países o grupos de países, se renegocien las Reglas de Origen, la CCM procederá, si correspondiere, a actualizar el Anexo II, una vez que la modificación en las Reglas de Origen entre en vigor. Estas actualizaciones entrarán en vigencia el 1 de enero o el 1 de julio de cada año, según corresponda.”

⁶⁵⁶ Decisión 54/04, artículo 4: “Con la finalidad de permitir la implementación de lo establecido en el artículo 1° de la presente Decisión para los bienes a los cuales todos los Estados Partes aplican el Arancel Externo Común y que no estén comprendidos en el artículo 2° de la presente Decisión, los Estados Partes deberán considerar el tema a partir de la XXVIII Reunión Ordinaria del CMC y aprobar y poner en vigencia, no más allá del 2008: a) El Código Aduanero del MERCOSUR; b) La interconexión en línea de los sistemas informáticos de gestión aduanera existentes en los Estados Partes del MERCOSUR, a cuyos efectos deberá acordar un conjunto de datos comunes de las operaciones aduaneras de exportación e importación de los Estados Partes, que son objeto de intercambio a través del sistema informático, que deberá alimentar una base de datos con informaciones necesarias para la futura distribución de la renta aduanera del MERCOSUR; c) Un mecanismo, con definición de modalidades y procedimientos, para la distribución de la renta aduanera que deberá contemplar las circunstancias especiales y específicas de los Estados Partes en cuanto a los eventuales impactos resultantes de la aplicación de lo establecido en el artículo 1 de la presente Decisión.”

⁶⁵⁷ Informe Mercosur núm. 11 ((período segundo semestre 2.005- primer semestre 2.006), *op. cit.*, pp. 50-51.

funcionando el sistema SINDRA.⁶⁵⁸ Asimismo, y a fin de dotarse de una solución de fondo, la Decisión 25/06 de 20 de julio, código aduanero del Mercosur, creó un Grupo *Ad Hoc* (artículo 1) a fin de redactar un proyecto de Código Aduanero.⁶⁵⁹

No obstante lo argumentado, las propuestas para una rápida eliminación de esta doble imposición siempre tuvieron reticencias por parte de Argentina y Paraguay.

La reserva de Paraguay obedecía, en primer término, a que la renta aduanera representa un recurso fiscal importante para su economía y no estaba dispuesto a perderla. Por ello, el Paraguay siempre defendió la incorporación de un factor redistributivo, a fin de repartir la recaudación de la tarifa externa de una manera más equitativa y tendiente a eliminar asimetrías. Debido a un profundo conocimiento de las realidades del proceso, la reticencia paraguaya se fundaba en el organismo encargado de recaudar y administrar los recursos aduaneros comunes. Así, consciente de las limitaciones constitucionales del Brasil, Paraguay insistía en la necesidad de que el ente a cargo fuera de carácter supranacional, para dotarlo de más transparencia y agilidad.⁶⁶⁰

En contraposición, los reparos de Argentina tenían un aliciente diferente y era la recomposición de la base industrial del país. En este sentido, el establecimiento de una política arancelaria común era vista con temor, ya que se suponía que los socios menores ingresarían productos, a los cuales, luego de practicarles pequeñas transformaciones, se reexportarían al resto de miembros, con el consiguiente perjuicio de la producción local. Debido a la ausencia de consenso, y en virtud de los escasos avances, se arribó a una solución, prácticamente de compromiso, la cual se desarrolló en la Decisión 10/10, de 2 de julio, eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera.

Esta norma, una vez más, incorpora un cúmulo de directrices muy genéricas, a fin de gradualmente eliminar el doble cobro, fraccionando el proceso en tres etapas. La

⁶⁵⁸ Decisión 01/08, de 30 de junio, considerando 1: “Que el Sistema de Intercambio de Información de los Registros Aduaneros, -en adelante SINDRA-, se encuentra operativo y disponible en los cuatro Estados Partes.”

⁶⁵⁹ La elaboración del anteproyecto del mismo sería varias veces prorrogada, como por la Decisión 55/07, de 17 de diciembre, que lo hizo hasta mayo de 2.008.

⁶⁶⁰ Informe Mercosur núm. 15 (período segundo semestre 2.009- primer semestre 2.010), *op. cit.*, p. 76. En Brasil, la recaudación del impuesto de importación es asignada por ley del tesoro y la realización de eventuales transferencias al resto de los Estados Miembros conlleva la creación de mecanismos institucionales y legales complejos.

primera de ellas, a ser implementada antes del 1 de enero de 2012, abarcaba los productos importados de extrazona que circularan sin transformación dentro del Mercosur.⁶⁶¹ Si el consumo o utilización definitiva de la mercadería, sin transformación, se produce en un país del bloque diferente al que cobra el arancel, la recaudación aduanera debería ser transferida al país de destino final.⁶⁶² De forma programática y sin establecer ni proponer medida alguna al respecto, la Decisión 10/10 determina también que el procedimiento de transferencia debería ser “*transparente, ágil y simplificado*” (apartado 3 de la primera etapa del Anexo).

Durante la segunda etapa, la cual se implementaría a partir del 1 de enero de 2014, serían incorporados los bienes importados desde terceros países que hubieran cumplido con la PAC, cuyo AEC fuera del 2% o 4%, y que circularan dentro del Mercosur, luego de su incorporación a un proceso productivo.⁶⁶³ No obstante ello, surgió otra vez una exigencia no definida, el tratamiento al que estarían sujetos los bienes que incorporaran simultáneamente insumos que cumplieran con la política arancelaria común e insumos importados bajo regímenes especiales de importación y/o sujetos a regímenes promocionales.⁶⁶⁴ Finalmente, la tercera y última etapa debería comenzar antes del 31 de diciembre de 2016, no pudiendo ser posterior al 1 de enero de 2019 y completaría el proceso con los bienes no incluidos en las anteriores.⁶⁶⁵ Asimismo, es imprescindible

⁶⁶¹ Decisión 10/10, Anexo, “Primera Etapa: Alcance. Recibirán el tratamiento de bienes originarios del Mercosur, en los términos de la Dec. CMC N° 54/04 los bienes importados de terceros países por un Estado Parte del Mercosur que cumplan con la Política Arancelaria Común del Mercosur (PAC) y que circulen sin transformación dentro del Mercosur.”

⁶⁶² Decisión 10/10, Anexo: “Primera Etapa: Distribución de la Renta Aduanera apartado 2) En el caso de que el producto sin transformación sea importado desde terceros países bajo el cumplimiento de la PAC en uno de los Estados Partes pero su consumo o utilización definitiva ocurra en otro Estado Parte la recaudación aduanera correspondiente será transferida al país de destino final.”

⁶⁶³ Decisión 10/10, Anexo: “Segunda Etapa: Alcance, apartado 1) Esta etapa incorpora a los bienes importados desde terceros países que hayan cumplido con la PAC, cuyo AEC sea de 2% o 4% y que circulen dentro del MERCOSUR luego de su incorporación a un proceso productivo.”

⁶⁶⁴ Decisión 10/10, Anexo: “Segunda Etapa: Como condición previa al inicio de la segunda etapa, el GMC deberá definir el tratamiento a que estarán sujetos los bienes que incorporen simultáneamente insumos que cumplan con la PAC e insumos importados bajo regímenes especiales de importación y/o sujetos a regímenes promocionales, y los bienes producidos al amparo de regímenes promocionales que incorporen insumos que cumplan con la PAC.”

⁶⁶⁵ Decisión 10/10, Anexo: “Segunda Etapa: Alcance, apartado 1) Esta etapa comprende los bienes importados desde terceros países no incluidos en la primera y la segunda etapas que se incorporen a un proceso productivo y que hayan cumplido con la PAC.”

destacar que los criterios de reparto de la recaudación aduanera se definirían en el segundo estadio del proceso.⁶⁶⁶

Como verdadero avance, se puede resaltar la satisfacción de la vieja aspiración de Paraguay de recibir algún tipo de compensación, debido entre otras causas a que es un país sin litoral marítimo. Así, la Decisión en análisis determinó “*el establecimiento de una compensación para el Paraguay, considerando su condición especial y específica como país sin litoral marítimo, su alta dependencia de las recaudaciones aduaneras y la eventual pérdida de recaudación derivada de la eliminación del doble cobro del AEC.*”⁶⁶⁷

Durante el año 2010, bajo la Presidencia *Pro Tempore* brasilera, se aprobó el “Programa de Consolidación de la Unión Aduanera”, el cual ratificó los compromisos de la Decisión 10/10, aclarando que los anteriores requisitos deberían estar vigentes a fecha 31 de diciembre de 2011.⁶⁶⁸ El anterior, mediante el establecimiento de un cronograma de tareas, asegura al menos mínimamente el cumplimiento de los objetivos. Dentro de este programa de trabajo, instruye a la CCM a elaborar un glosario terminológico y a determinar cuando un bien será considerado “*sin transformación*”, interpretación común de los conceptos “*consumo o utilización definitiva*” y “*país de destino final*”, implementación del cobro de diferencia de derechos, cuando fuera superior en el país de ingreso que en el de destino final, y fijación de parámetros y períodos de las estadísticas de estudio necesarias para eliminar la doble imposición.⁶⁶⁹

⁶⁶⁶ Decisión 10/10, Anexo: “Segunda Etapa: Distribución de la Renta Aduanera, apartado 2) Se establecerá un mecanismo de distribución de la renta aduanera que tendrá en cuenta cual es el Estado Parte donde se consumen los bienes importados desde terceros países.”

⁶⁶⁷ Decisión 10/10, Anexo: Disposiciones Relativas a las Tres Etapas, apartado tercero.

⁶⁶⁸ Decisión 56/10, de 16 de diciembre: “IX- Eliminación del doble cobro del arancel externo común y distribución de la renta aduanera: Artículo 24 - Los Estados Partes deberán poner en funcionamiento, antes del 31 de diciembre de 2011, la interconexión en línea de los sistemas informáticos de gestión aduanera y la base de datos que permita el intercambio de informaciones en lo que respecta al cumplimiento de la Política Arancelaria Común (PAC). Artículo 25 - Los Estados Partes adoptarán las medidas internas necesarias para la entrada en vigor del Código Aduanero del MERCOSUR a partir de 1º de enero de 2012. Artículo 26 - Para la implementación de la primera etapa, el Grupo Mercado Común deberá definir, a más tardar en el segundo semestre de 2011: 26.1. Una compensación para Paraguay, considerando su condición especial y específica como país sin litoral marítimo, su alta dependencia de las recaudaciones aduaneras y la eventual pérdida de recaudación resultante de la eliminación del doble cobro del AEC. 26.2. El monitoreo periódico de los impactos económicos y comerciales resultantes de la eliminación del doble cobro del AEC sobre los Estados Partes.”

⁶⁶⁹ Decisión 56/10: “IX- Eliminación del doble cobro del arancel externo común y distribución de la renta aduanera: Artículo 27 - Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a elaborar un glosario terminológico y a ejecutar, a más tardar en el primer semestre de 2011, acciones específicas para

De esta manera, con el claro objetivo de agilizar aún más los plazos, el Programa ordena a la CCM también que someta al GMC una propuesta de reglamentación de la primera etapa, en la cual se incluyera el procedimiento transparente ágil y simplificado de transferencia de saldos de la recaudación aduanera que había determinado la Decisión 10/10. En referencia a la segunda etapa, el GMC fue compelido a elaborar, a más tardar en el segundo semestre de 2.012, un proyecto de reglamentación, que debería atender la definición del tratamiento de los bienes que incorporen insumos y cumplan con la PAC, incluidos aquellos productos importados bajo regímenes especiales de importación.⁶⁷⁰ Asimismo, debía regularse la delimitación del universo de bienes sujeto a recibir el certificado de cumplimiento de la PAC, la determinación del mecanismo de distribución de la renta aduanera y su correspondiente procedimiento de transferencia de recursos. En relación con la tercera etapa, la CCM debería elevar al GMC, en el segundo semestre de 2.017, una propuesta de reglamentación de la misma, incluyendo el perfeccionamiento del mecanismo de distribución de la renta aduanera.⁶⁷¹

implementar la primera etapa de la eliminación del doble cobro del AEC, que deberá contemplar, entre otras tareas: 27.1. La definición de las condiciones bajo las cuales los productos serán considerados como “bienes sin transformación”, incluyendo la especificación de aquellas operaciones que no impliquen alteraciones de su naturaleza. 27.2. Una interpretación común sobre qué se entiende por “consumo o utilización definitiva” y “país de destino final”. 27.3. La definición sobre cómo implementar el cobro de la diferencia de derechos cuando el arancel nacional o el residual aplicado en el Estado Parte de destino sea superior al aplicado en el Estado Parte que importó el respectivo bien desde extrazona. 27.4. La determinación de los parámetros y del período para el intercambio de estadísticas necesarias para la eliminación del doble cobro del AEC y de la redistribución de la renta aduanera, así como en lo que refiere a la utilización del procedimiento de transferencia de “cuenta corriente”.

⁶⁷⁰ Decisión 56/10: “IX- Eliminación del doble cobro del arancel externo común y distribución de la renta aduanera. Artículo 29 - El Grupo Mercado Común elaborará, a más tardar en el segundo semestre de 2012, en base a una propuesta de la Comisión de Comercio del Mercosur, un proyecto de reglamentación para la segunda etapa de la eliminación del doble cobro del AEC, que deberá contemplar, entre otras tareas: 29.1. La definición del tratamiento a que estarán sujetos los bienes que incorporen simultáneamente insumos que cumplan con la PAC e insumos importados bajo regímenes especiales de importación y/o sujetos a regímenes promocionales, y los bienes producidos al amparo de regímenes promocionales que incorporen insumos que cumplan con la PAC. 29.2. La definición, a propuesta de la Comisión de Comercio del Mercosur, del universo de bienes que podrá recibir el Certificado de Cumplimiento de la Política Arancelaria Común (CCPAC). 29.3. La definición, a propuesta de la Comisión de Comercio del Mercosur, de un mecanismo de distribución de la renta aduanera que tendrá en cuenta el Estado Parte en el que se consuma o utiliza definitivamente de los bienes importados desde terceros países. 29.4. La definición de un procedimiento que contemple elementos de automaticidad, flexibilidad, transparencia, seguimiento y control para la transferencia de los recursos resultantes de la aplicación del mecanismo de distribución de la renta aduanera.”

⁶⁷¹ Decisión 56/10: “IX- Eliminación del doble cobro del arancel externo común y distribución de la renta aduanera. El Consejo del Mercado Común definirá la fecha para la entrada en vigor de la tercera etapa antes de 31 de diciembre de 2016, la cual deberá estar en funcionamiento a más tardar el día 1º de enero de 2019. 30.1. Instruir a la Comisión de Comercio del Mercosur a elevar al Grupo Mercado Común, antes de su última reunión ordinaria del segundo semestre de 2017, una propuesta de reglamentación de la tercera etapa, incluyendo las acciones necesarias para el perfeccionamiento del mecanismo de distribución de la renta aduanera. 30.2. La distribución de la renta aduanera se realizará en base al

En junio de 2.011 se creó un grupo de alto nivel con la misión de supervisar los trabajos de la primera etapa de eliminación del doble cobro del AEC.⁶⁷² A pesar de los cronogramas y los planes de trabajo, los avances posteriores han sido escasos.⁶⁷³

5.6. CÓDIGO ADUANERO DEL MERCOSUR

Sin lugar a dudas, las aduanas son una de las instituciones más antiguas de las cuales se tiene cuenta. Para su óptimo funcionamiento estos entes necesitan de un código aduanero, el cual debería regular todos los institutos que conforman el ordenamiento aduanero de base de cada estado, es decir, que debe ser redactado con el objetivo de poseer un cuerpo de normas organizado, armónico y moderno, que regule de forma sistemática e integral la materia aduanera. En el caso en análisis, la aprobación de un código aduanero para el Mercosur deviene fundamental, a fin de demarcar un territorio aduanero único, donde la introducción o salida de mercaderías desde cualquier punto del Mercosur resulte indistinta. Evidentemente, la aplicación de una normativa aduanera común brinda seguridad jurídica y transparencia a los operadores regionales, además de unificar el tratamiento otorgado a las diferentes mercaderías y de optimizar los servicios aduaneros, facilitando así cualquier intercambio comercial internacional, respondiendo así, a la facilitación del comercio internacional propiciada por la Organización Mundial del Comercio.⁶⁷⁴

mecanismo que fuere implementado para la segunda etapa, con las eventuales modificaciones que pudieran surgir de la experiencia de su aplicación. A estos efectos, el Grupo Mercado Común evaluará la información que surja del monitoreo y su interacción con los demás aspectos del funcionamiento de la Unión Aduanera, incluyendo aquellos referentes a la institucionalidad.”

⁶⁷² Decisión 15/11, de 28 de julio, Grupo *ad hoc* de alto nivel para la reglamentación de la primera etapa de la eliminación del doble cobro del arancel externo común y distribución de la renta aduanera, artículo 1, párrafo primero: “Crear un Grupo *Ad Hoc* de Alto Nivel como órgano dependiente del Grupo Mercado Común, encargado de supervisar las tareas necesarias para la implementación de la primera etapa de las Dec. CMC N° 10/10 y 56/10.”

⁶⁷³ La situación sería denunciada por el Subsecretario de Relaciones Exteriores del Uruguay, Luis Porto, quien admitiría que el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera “está prácticamente congelado y los avances han sido escasos”. Informe Mercosur núm. 12, (período segundo semestre 2.006- primer semestre 2.007), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.007, pp. 85-86 ; posteriormente el 13/01/2.014, en un evento organizado por la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, el Subsecretario lo admitiría nuevamente; la presentación puede verse en www.cnccs.com.uy/content/uploads/LUIS-PORTO.ppsx.

⁶⁷⁴ Para mayores detalles de lo que sigue, *vide* BASALDÚA, R., Introducción al Derecho Aduanero, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2.008. BERR, C. y TREMEAU H., Le droit douanier, Communautaire et national, 7ª ed., París: Ed. Económica, 2.006. DELUCA, S., “Delitos e infracciones aduaneras en el

Inicialmente se debe dejar constancia de que el primer código aduanero aprobado en el Mercosur, fue el establecido por medio de la Decisión 25/94, de 17 de diciembre, código aduanero del Mercosur. Se incorporó bajo la modalidad de Protocolo al TAS, y el artículo 185 del citado código establecía que el mismo entraría en vigor con el depósito del segundo instrumento de ratificación. Pero nunca adquirió vigencia, toda vez que el único país que lo ratificó fue la República del Paraguay, debido a la falta de consenso político y técnico sobre el mismo. Atento a lo anterior, se instruyó al Comité Técnico núm. 2 “Asuntos Aduaneros” a revisar el texto anterior y realizar un Protocolo Adicional al anterior código, labor que se llevó a cabo entre los años 1.997 y 2.000, dando como fruto un anteproyecto, el cual lamentablemente una vez más no alcanzó el consenso técnico y político necesario.

Motivado en otorgarle un nuevo impulso al Mercosur, el CMC, por medio de la Decisión 26/03, de 15 de diciembre, programa de trabajo del Mercosur 2.004-2.006, encomendó a un grupo de trabajo la identificación de los aspectos conceptuales básicos del Código Aduanero del MERCOSUR (CAM) que requerían definiciones por parte del GMC. Una vez individualizados estos conceptos; y durante la presidencia *pro tempore* de la República Argentina, se firmó la Resolución 40/06, de 18 de julio, Código aduanero del Mercosur, que estableció los lineamientos y definiciones que este grupo *ad hoc* debería tener en consideración para la redacción del proyecto encomendado (artículo 1). Esos lineamientos y definiciones, contenidos en el Anexo de dicha norma, se refieren, por una parte, a los temas cuya armonización se consideraba factible, de manera tal de constituir un Código marco; y, por otra parte, a aquéllos que, habida cuenta de las asimetrías detectadas en las legislaciones nacionales de los socios del bloque, se decidió que no podrían ser regulados en una etapa inicial sino posteriormente.

Así, en la primera categoría se ubicaban la regulación de la circulación intrazona de la mercadería hasta la conformación definitiva de la unión aduanera, el ámbito de aplicación y el territorio aduanero, régimen de salida de la mercadería, regulación de la figura del despachante de aduana, responsabilidad de los operadores de comercio

CAM: ausencias de fondo y de forma”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 1, 2.013, pp. 259-273. FERNÁNDEZ, T., *Fuentes y Prácticas del Derecho Aduanero Internacional*, 1ª ed., Bloomington: Palibrio Ed., 2.014. GARRELL, F., *La Aduana, su origen, su evolución*, Buenos Aires: Ed. IARA, Buenos Aires, 1.967. JUÁREZ, H. y CONDE, T., “La importancia de las aduanas en el proceso de integración del Mercosur”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente*, 6, agosto de 2.015, pp. 251-268. PELECHA ZOZAYA, F., *El Código Aduanero Comunitario y su aplicación en España*, 1ª ed., Madrid: Ed. Marcial Pons, 1.995.

exterior, hecho generador de la obligación tributaria, depósito aduanero, etc. Por otra parte, y ya en la categoría de las que serían armonizadas posteriormente, se encontraban la prescripción de la acción para exigir el pago de los tributos aduaneros, las sanciones pecuniarias y el mar territorial, entre otras.

En base a los lineamientos oportunamente especificados en la citada Resolución GMC 40/06, ya por medio de la Decisión 25/06, de 20 de julio, Código aduanero del Mercosur, se creó un grupo *ad hoc* (GAHCAM) dependiente del GMC, conformado por funcionarios especialistas en materia aduanera y derecho tributario, para la redacción del nuevo proyecto del CAM.

Los trabajos comenzaron inmediatamente, en noviembre de 2.006, llevándose a cabo 22 reuniones mensuales. En febrero de 2.007, comenzaron las tareas de redacción del proyecto, realizándose 18 reuniones internas del grupo que tenía encomendada la redacción, a fin de definir las temáticas que serían presentadas posteriormente a la mesa de negociación internacional.

La negociación resultó ardua, toda vez que se debió consensuar artículo por artículo, pero, a finales de agosto de 2.008, cuando ya se había alcanzado un notable avance en la redacción del proyecto, el mismo fue sometido por parte de las autoridades de los países miembros a consulta de diversos operadores y profesionales del comercio exterior a fin de realizaran las observaciones que considerasen necesarias. A fin del año 2.008 ya se había obtenido un consenso definitivo entre las Secciones Nacionales de los Estados Parte, y simplemente no pudo ser aprobado inmediatamente en razón a la falta de armonización por parte del Paraguay respecto a la facilitación de los tránsitos, motivado en su carácter mediterráneo.

Finalmente, el CAM se aprobó durante el año 2.010, en la Cumbre de Presidentes de San Juan, Argentina, mediante la Decisión 27/10, de 2 de julio. A diferencia del aprobado en 1.994 mediante la Decisión 25/94, en el cual solo se necesitaba la ratificación de dos Estados miembros para entrar en vigor, el artículo 2 de la citada Decisión dispone que durante los 6 meses siguientes los Estados Partes harían las consultas y gestiones necesarias para la eficaz implementación del mismo dentro de sus respectivos sistemas jurídicos, siendo necesaria la incorporación de la Decisión en la legislación de cada estado (artículo 4). Ello significa que, para la entrada en vigor del código, se requiere la aprobación de todos los Estados Parte del Mercosur. Los únicos estados que lo ha incorporado son la República Argentina, por medio de la Ley 26.795,

de 21 de noviembre de 2012, Código Aduanero del Mercosur; y la República Federativa de Brasil, por medio del Decreto Legislativo núm. 149 de 2018 de 11 de septiembre, atento a lo cual, el tan anhelado código no se encuentra vigente.

Resulta importante destacar que, durante el transcurso de las negociaciones, se descubrieron numerosas diferencias sustanciales en los ordenamientos jurídicos de cada Estado Parte, lo cual obligó en muchos casos a dejar de lado las propias normas nacionales y optar por no incluir en el proyecto determinados institutos contemplados en alguna legislación nacional, los cuales seguirían aplicándose en virtud del principio de subsidiariedad previsto en el artículo 1, apartado 4. En este sentido, a algunas de las diversidades se le adicionaron inconvenientes de matiz político, razón por la cual resultaron imposibles de conciliar por parte de los redactores, y fueron elevados directamente para su resolución y tratamiento a los coordinadores nacionales del Mercosur cinco institutos, a saber: derechos de exportación; derechos específicos; renta aduanera; facilitación del tránsito y territorio aduanero.

5.6.1. FUENTES

Se tomaron en consideración diversos antecedentes, tanto de origen nacional y regional como internacional, buscando armonizar tales normas al nivel del Mercosur, a la vez que modernizarlas.

Así dentro de las primeras, del Código Aduanero Argentino (Ley 22.415), Código Aduanero Paraguayo (Ley 2422/04 y su Reglamento Decreto No. 4672/05), Código Aduanero Uruguayo (Decreto Ley No. 15.691/84) y del Reglamento Aduanero Brasileño (Decreto No. 4543/2002) y (Decreto No. 6.759/09).

Por parte de sus antecedentes regionales, Código Aduanero del MERCOSUR (aprobado por Decisión 25/94), Código Aduanero del MERCOSUR (versión marzo año 2.000), normas de Aplicación del Código Aduanero MERCOSUR (NACAM), Decisiones del CMC (en particular, la Decisión 50/04) y Resoluciones del GMC.

Por último, las internacionales son el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Kioto), Código Aduanero Europeo (Reglamento CEE Núm. 2913/92), el Código Aduanero Europeo “Modernizado” (Reglamento CE Núm. 450/2.008), Código Aduanero Centroamericano (CAUCA III),

Borrador del Código Aduanero Comunitario Andino (2.007) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

5.6.2. METODOLOGÍA

En principio, se debe destacar que el CAM se ha concebido como un código “marco” donde se establecen principios e institutos fundamentales en materia aduanera que se aplicarán en todos los ámbitos terrestres, marítimos y aéreos sometidos a la soberanía de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Además, junto con la normas reglamentarias y complementarias, sus disposiciones regirán el tráfico internacional del MERCOSUR con terceros países, y también el comercio intrazona en el proceso hacia el perfeccionamiento de la Unión Aduanera.⁶⁷⁵ En este sentido, es importante destacar, que de acuerdo a lo que se ha ido exponiendo a lo largo de los capítulos precedentes, el Mercosur es un bloque integracional de naturaleza evolutiva, motivo por el cual ha ido avanzando en la profundización de la misma. De esta manera, y con una legislación marco, se intentan equiparar institutos y nociones comunes, para más adelante poder avanzar en aspectos procedimentales y operativos.

El Código se encuentra organizado en 14 títulos, 52 capítulos y 181 artículos. Los títulos son: I.- Disposiciones Preliminares y Definiciones Básicas; II.- Sujetos Aduaneros; III.- Ingreso de la Mercadería al Territorio Aduanero; IV.- Destinos Aduaneros de Importación; V.-Egreso de la Mercadería del Territorio Aduanero; VI. - Destino Aduanero de Exportación; VII.- Transito Aduanero; VIII.- Regímenes Aduaneros Especiales; IX.- Áreas con Tratamientos Aduaneros Especiales; X.- Disposiciones Comunes a la Importación y a la exportación; XI.- Tributos Aduaneros; XII.- Derechos del Administrado; XIII.- Disposiciones Transitorias; y XIV.- Disposiciones Finales.

El título I procede a definir el territorio donde se aplica la norma, el territorio hacia donde ingresan, permanecen o desde donde egresan las mercaderías, y se enumeran definiciones vinculadas con los movimientos de las mismas. Asimismo, conceptualiza las zonas aduaneras en primaria, secundaria, y de vigilancia aduanera especial.

⁶⁷⁵ SACERDOTE, A., *et. al.*, El Código Aduanero del Mercosur (CAM) - Desde la óptica de sus redactores nacionales, Separata Temática 18, Buenos Aires: Instituto AFIP, 2.011, p. 26, disponible en: <http://www.aduanews.com.ar>, [Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2.018].

El título II determina y define a los diferentes sujetos aduaneros; así como las competencias y la regulación de los derechos y obligaciones de los mismos. Así establece que son sujetos aduaneros la administración aduanera; y los “sujetos vinculados a la actividad aduanera”, proclamando que estos últimos son las personas físicas o jurídicas que intervienen de manera directa o indirecta en el ingreso, egreso o permanencia de la mercadería, tales como importadores, exportadores, despachantes de aduana, transportistas; y que son generados por los desplazamientos de mercaderías.

El título III describe los procedimientos relacionados con el ingreso de mercadería al territorio aduanero del Mercosur. De esta manera, contiene disposiciones generales en cuanto al control, vigilancia y fiscalización de las mercancías; así como también en relación a los lugares de ingreso, horarios habilitados y traslado a emplazamientos autorizados. Contiene asimismo disposiciones en relación a la declaración de descarga, obligaciones relativas tal obligación y situaciones de diversa casuística en referencia a la descarga. Por otra parte, define la situación de depósito temporal de importación, así como las operaciones permitidas en tal circunstancia.

Por su parte, el título IV determina los destinos aduaneros de importación, y los clasifica en: 1) inclusión en un régimen aduanero de importación; 2) reembarque; 3) abandono; y 4) destrucción. Dentro de los regímenes aduaneros de importación enumera 1) importación definitiva; 2) admisión temporaria para reexportación en el mismo estado; 3) admisión temporaria para perfeccionamiento activo; 4) transformación bajo control aduanero; 5) depósito aduanero; y 6) tránsito aduanero.

La importación definitiva consiste en el régimen por el cual las mercancías importadas pueden circular libremente dentro del territorio aduanero, previo pago de los tributos de importación en los casos en que correspondiere y cumplimiento de las formalidades aduaneras (artículo 36).

El de admisión temporaria para reexportación en el mismo estado es aquel régimen por medio del cual la mercadería es importada con una finalidad y por un plazo determinados, con la obligación de ser reexportada en el mismo estado, salvo su depreciación por uso normal, sin el pago o con pago parcial de aranceles aduaneros y con excepción de tasas (artículo 53).

Por contraste, el de admisión temporaria para perfeccionamiento activo es aquel por el cual, la mercadería es importada sin el pago de tributos aduaneros, con excepción de las

tasas, para ser afectada a una determinada operación de transformación, elaboración, reparación u otra autorizada y a su posterior reexportación bajo la forma de producto resultante, en un plazo de tiempo determinado (artículo 56).

Y la transformación bajo control aduanero es aquella por la cual los bienes son importados sin el pago de los tributos aduaneros con excepción de las tasas, a efectos de ser sometida, bajo control de aduanas y dentro del plazo de tiempo autorizado, a operaciones que modifiquen su especie o estado para la posterior importación definitiva, en condiciones que impliquen un importe de tributos aduaneros inferior al que sería aplicable a la mercadería importada (artículo 64).

El título VI detalla los destinos aduaneros de exportación, siendo los mismos: 1) exportación definitiva; 2) exportación temporaria para reimportación en el mismo estado; 3) exportación temporaria para perfeccionamiento pasivo; y 4) tránsito aduanero.

En este sentido, la exportación definitiva consiste en el régimen por el que se permite la salida del territorio aduanero, con carácter definitivo, de la mercadería del tipo libre de circulación, con sujeción al pago de los tributos aduaneros a la exportación, en los casos en que sea necesario, y el cumplimiento de las formalidades aduaneras exigibles (artículo 81).

A su vez, la exportación temporaria para reimportación en el mismo estado es el mecanismo que permite que las mercancías de libre circulación sean exportadas con una finalidad y por un plazo determinado, con la obligación de ser reimportada en el mismo estado, salvo su depreciación por uso normal, sin el pago de los tributos exigibles, a excepción de las tasas (artículo 83).

En fin, la exportación temporaria para perfeccionamiento pasivo es el régimen por el cual la mercadería de libre circulación es exportada sin el abono de tributos aduaneros, a excepción de las tasas, para ser afectada a una determinada operación de transformación, elaboración, reparación u otra autorizada y a su posterior reimportación bajo la forma de producto resultante, dentro del plazo determinado, quedando sujeta a la aplicación de los tributos a la importación solamente respecto del valor agregado en el exterior (artículo 86). Tanto este régimen, como el anterior, finalizan con el procedimiento de cancelación al reimportarse.

En el título VII se encuentran las disposiciones referentes al tránsito aduanero, el cual es definido como el régimen común a la importación y a la exportación por el cual la mercadería circula a través del territorio aduanero, bajo control de las autoridades del mismo, desde una aduana de partida a otra de destino, y en consecuencia, exenta del pago de los tributos aduaneros y de la aplicación de restricciones de carácter económico.

Por su parte, en el título VIII expone y conceptualiza los regímenes aduaneros especiales. En este sentido enumera los de 1) equipaje; 2) efectos de los tripulantes o pacotilla; 3) suministro y provisiones para consumo a bordo; 4) franquicias diplomáticas; 5) envíos postales internacionales; 6) muestras; 7) envíos de asistencia y salvamente; 8) tráfico fronterizo; 9) contenedores; 10) medios de transporte con fines comerciales; 11) retorno de mercadería; 12) envíos de consignación; y 13) sustitución de mercadería.

Así, el de equipaje es aquel que permite la importación o exportación de efectos nuevos o usados destinados al uso o consumo personal del viajero que ingrese o egrese del territorio aduanero, o para ser obsequiado, siempre que por su cantidad, naturaleza, variedad y valor no permitan presumir que se importan o exportan con fines comerciales o industriales (artículo 105).

El régimen de efectos de los tripulantes o pacotilla es el destinado a permitir la importación o, sin el pago de aranceles, de los efectos que el tripulante de un medio de transporte, pueda razonablemente utilizar para su uso o consumo personal, siempre que por su cantidad, naturaleza o valor no permitan presumir que se importan o exportan con fines comerciales o industriales (artículo 105).

El de suministro y provisiones para consumo a bordo es el tratamiento que reciben las mercaderías destinadas al mantenimiento, reparación, uso o consumo de los medios de transporte que ingresen o egresen del territorio aduanero y al uso o consumo de su tripulación o pasajeros (artículo 108, apartado 1).

Mediante el régimen de franquicias diplomáticas se permite la importación o exportación de mercadería destinada a representaciones diplomáticas y consulares extranjeras de carácter permanente, u organismos internacionales, en las situaciones y con tratamiento tributario previsto en los pactos internacionales ratificados por los Estados Parte (artículo 109).

También se incorpora el de envíos postales internacionales, mediante el cual se faculta el envío de correspondencia y encomiendas internacionales, incluido el de entrega expresa, en los que intervengan los operadores postales del país remitente y del país receptor, acorde a lo previsto en los convenios internacionales ratificadas por los Estados Parte y en las normas reglamentarias (artículo 110).

El régimen de muestras es aquel por el cual se autoriza la importación o exportación, con carácter definitivo o temporal, de objetos completos o incompletos, representativos de una mercadería, destinados exclusivamente a su exhibición, demostración o análisis para concretar operaciones comerciales (artículo 112).

También ha incluido un régimen de envíos de asistencias y salvamente, el cual es aquel por el cual se permite la importación o exportación, con carácter definitivo o temporal, sin el pago de los tributos aduaneros, de la mercadería destinada a la ayuda a poblaciones víctimas de una situación de emergencia o catástrofe (artículo 113).

Se cuenta igualmente con un régimen de tráfico fronterizo, el cual se caracteriza como aquél que, permite la importación o exportación, sin el pago o con pago parcial de los tributos aduaneros, de mercadería transportada por residentes de las localidades situadas en las fronteras con terceros países y destinada a la subsistencia de su unidad familiar, de acuerdo a lo establecido en las normas reglamentarias (artículo 114).

Asimismo, establece un régimen de contenedores⁶⁷⁶, mediante el cual se autoriza tanto el ingreso como el egreso de los mismos. Así, los contenedores o unidades de carga de terceros países que ingresen al territorio aduanero, con el objeto de transportar mercadería y deban permanecer en forma transitoria en el mismo, sin modificar su estado, queden sometidos al régimen que establezcan las normas reglamentarias, debiendo estar incluidos en la declaración de llegada o el manifiesto de carga. Complementariamente, los contenedores o unidades de carga de los Estados Partes que egresen del territorio aduanero, con el objeto de transportar mercadería y que con esa finalidad debieran permanecer en forma transitoria fuera de él sin modificar su estado, queden sometidos al régimen que establezcan las normas reglamentarias. En ambos

⁶⁷⁶ El contenedor es definido por el CAM como el recipiente especialmente construido para facilitar el traslado de mercaderías en cualquier medio de transporte, con la resistencia suficiente para permitir una utilización reiterada y ser llenado o vaciado con facilidad y seguridad, provisto de accesorios que permitan su manejo rápido y seguro en la carga, descarga y trasbordo, que fuere identificable mediante marcas y números grabados en forma indeleble y fácilmente visible, de acuerdo a las normas internacionales (artículo 116).

casos, con el cumplimiento de los requisitos detallados, se los exime de cumplir con formalidades aduaneras (artículo 115).

Por su parte, el régimen de medios de transporte con fines comerciales, es aquél mediante el cual se faculta a los medios de transporte de terceros países que ingresen al territorio aduanero por sus propios medios con el objeto de transportar pasajeros o mercaderías. Así también permite que egresen del territorio aduanero por sus propios medios, con el objeto de transportar pasajeros o mercaderías y que a tales efectos debieren permanecer fuera de él sin modificar su estado. En ambas situaciones, es decir, tanto ingreso como egreso, quedan sometidos al régimen que establezcan las normas reglamentarias, sin necesidad de cumplir formalidades aduaneras (artículo 117).

Para las situaciones en que las mercancías exportadas debieran ser devueltas, como cuando presentan defectos de carácter técnico que exigieran su devolución, cuando no se ajustaren a los requisitos técnicos o sanitarios del país importador, motivada en modificaciones de la normativa de comercio exterior del país importador, o por motivos de guerra o catástrofe, así como también por otras causales ajenas a la voluntad del exportador, establecidas reglamentariamente, se ha contemplado un régimen de retorno de mercadería. Este se conceptualiza como aquel por el cual se permite que la mercadería que antes de su exportación definitiva tenía libre circulación retorne al territorio aduanero, sin el pago de los tributos aduaneros ni la aplicación de prohibiciones o restricciones de carácter económico (artículo 118).

Complementando situaciones de naturaleza semejante, el régimen de sustitución de mercadería, se constituye en aquél por medio del cual la Administración Aduanera podrá autorizar que la mercadería importada o exportada en forma definitiva que resulte defectuosa o inadecuada para el fin al que está destinada sea sustituida, sin el pago de los tributos aduaneros, por otra de la misma clasificación arancelaria, calidad comercial, valor y características técnicas, que sea enviada gratuitamente, en razón de una obligación contractual o legal de garantía, en los plazos y condiciones establecidos en las normas reglamentarias (artículo 125).

Por último, se ha previsto un régimen por el cual las mercaderías puedan permanecer fuera del territorio aduanero del Estado exportador, a la espera de concretar su venta en el mercado de destino, el mismo es, el de envíos en consignación (artículo 121). En el mismo, solo será exigible el tributo en caso de venta dentro del plazo otorgado; en

consecuencia, el retorno de la misma al país exportador antes del vencimiento no supone el pago de arancel alguno.

El título IX trata sobre las áreas con tratamientos aduaneros especiales, las cuales determina como zonas francas, áreas aduaneras especiales y tiendas libres. Si bien el tema ya fue tratado, en el presente capítulo, en el epígrafe siguiente será analizado desde el punto desde la perspectiva del CAM.

El título X contiene un cúmulo de disposiciones comunes a la importación y exportación, tales como prohibiciones y restricciones, constituciones de garantías y dispensa de las mismas, situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, gestión del riesgo, sistemas informáticos, etc.

El título XI detalla la normativa general en referencia a los tributos aduaneros. Así, el artículo 157 determina que éstos son el impuesto o derecho de importación, cuyo hecho generador es la importación definitiva de mercancías al territorio aduanero; y las tasas, cuyo hecho generador es la actividad o el servicio realizados o puestos a disposición por la Administración Aduanera, con motivo de una importación o también de una exportación. También define la obligación tributaria aduanera y determina a los responsables de la misma. Asimismo, otorga los elementos de valoración para la determinación del impuesto de importación correspondiente.

El título XII establece los derechos del administrado, entre los cuales determina el de petición y consulta ante la Autoridad Aduanera, y el de interponer recursos ante las mismas cuando una persona se considere lesionada por un acto administrativo dictado por la mismas. Asimismo, dispone una vía judicial también ante la lesión de los intereses o derechos de una persona por parte de la autoridad administrativa. Ahora bien, los requisitos, formalidades y procedimientos necesarios para el ejercicio de estos derechos deben regirse por la legislación de cada Estado Parte (artículos 172, 173, 174, 175, 176 y 177). Finalmente, los títulos XIII y XIV, contienen las disposiciones transitorias y finales.

5.6.3. CONCEPTOS RELEVANTES

A continuación examinaremos los conceptos de los elementos más relevantes antes mencionados.⁶⁷⁷

5.6.3.1. DEFINICIÓN DE TERRITORIO ADUANERO

En la citada Resolución 40/06 del GMC se había adoptado el concepto clásico o económico, seguido por el artículo XXIV del GATT, toda vez que define al territorio aduanero como la parte del territorio de los Estados Partes en la que se aplica un único régimen arancelario y de restricciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones del mismo, excluyendo a los enclaves y a las zonas francas.

Si bien este concepto era aceptado por todos los Estados Parte, el gran inconveniente era que no quedaban incluidas las áreas aduaneras especiales, toda vez que, con ella, el régimen arancelario hubiera sido el mismo para todo el territorio y tales áreas hubieran perdido el beneficio especial derivado de un arancel inferior.

De esta manera, se optó por adoptar la definición de territorio aduanero que brinda el antedicho Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, más conocido como Convenio de Kioto, de 1.973, fundamentada en el espacio al cual se aplica la legislación aduanera. Asimismo, y en relación a la definición de las zonas francas, también se siguió el criterio del citado convenio y el Código Aduanero de la Unión Europea hoy vigente, encuadrando a dichas zonas como parte del territorio aduanero del Mercosur. De esta forma, todo el territorio soberano nacional, incluido su mar territorial, áreas francas, y ríos internacionales, forman parte del territorio aduanero comunitario.

De esta manera, en el título IX, se define a las zonas francas como una parte del territorio de los Estados Parte, en la cual las mercaderías introducidas serán

⁶⁷⁷ Para más detalles de lo que sigue, vide BASALDÚA, R., “El derecho comparado y el derecho aduanero”, *El Derecho*, año LV, 14.298, 31 de octubre de 2.017, pp. 1-10. COTTER MOINE, J., “El Código Aduanero del MERCOSUR, Aprobado por Decisión N° 27/2.010 del Consejo del Mercado Común”, *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, 63, 2.010, pp. 31-35. JAUREGUIBERRY, N., “Código Aduanero del Mercosur: la eliminación del doble cobro del arancel externo común”, *El Derecho*, año XLIX, 12.895, 14 de diciembre de 2.011, pp. 1-10. PINHO DE OLIVEIRA, J.A. y PINHO DE OLIVEIRA, M. F., “Breves Consideraciones sobre el código aduanero del MERCOSUR (CAM). Fuentes y antecedentes de creación”, *Revista Ciencia e Interculturalidad*, vol. 20, 1, enero – junio de 2.017, pp. 32-42. SACERDOTE, A., *et. al.*, *El Código Aduanero del Mercosur (CAM) - Desde la óptica de sus redactores nacionales*, *op. cit.*, p. 26.

consideradas como si no estuvieran dentro del territorio aduanero, en lo que respecta a los impuestos o derechos de importación (artículo 126). Por su parte, un área aduanera especial es una parte del territorio aduanero en la cual se aplica un tratamiento temporario especial, con un régimen tributario más favorable que el vigente en el resto del territorio aduanero (artículo 131). Por último, tienda libre es el establecimiento o recinto delimitado, ubicado en zona pradera, destinado a comercializar mercadería para consumo de viajeros, sin el pago de los tributos que gravan o sean aplicables como producto de la importación o exportación (artículo 132).

5.6.3.2. SUPLETORIEDAD

En consonancia con el carácter de código “marco” que se le otorgó, era lógico declarar el carácter “supletorio” de las legislaciones nacionales, hasta tanto el Mercosur no legislara íntegramente en materia aduanera (artículo 1 apartado 4). Es decir, que las legislaciones nacionales serán de aplicación supletoria para todos aquellos casos no regulados específicamente en las normas comunitarias, evitándose de esta forma la existencia de lagunas y vacíos legales, pero con el claro inconveniente de la coexistencia de regulaciones diferentes en referencia a un mismo ámbito.

No obstante ello, se consideró que las normas nacionales colaborarían con la directa operatividad del código, ya que en aquellos supuestos en donde la norma remite de manera expresa a las normas reglamentarias o complementarias y éstas aún no han sido dictadas, en virtud del principio de supletoriedad resultan de inmediata aplicación las legislaciones nacionales.

5.6.3.3. ACTOS ADMINISTRATIVOS ADUANEROS

Con la manifiesta intención de otorgar seguridad jurídica y certeza a las relaciones jurídicas relacionadas con el tráfico internacional de mercaderías, se creó una presunción “*iuris tantum*” acerca de la validez de los actos administrativos aduaneros de alcance particular realizados por la administración aduanera de un Estado Parte, los que producirán plenos efectos jurídicos en todo el territorio aduanero del Mercosur. De esta manera, se intentó evitar el desgaste administrativo y jurisdiccional que podría presentarse ante un doble tratamiento y el riesgo de posiciones o criterios diferentes o contradictorios ante el mismo hecho.

La única condición para que opere tal presunción de validez es que el acto administrativo extranjero debe ser considerado válido según su propio derecho, es decir debe reunir los requisitos sustanciales y formales previstos por el derecho administrativo al que pertenece la autoridad que lo dictó, acorde al principio *auctor regit actum*.

5.6.3.4. DEFINICIÓN DE SUJETOS VINCULADOS A LA ACTIVIDAD ADUANERA

Se incorporan las figuras del despachante de aduana, presente en la mayoría de los Estados parte, y del operador económico calificado. Así, en el artículo 17 se define al primero como la persona que, en nombre de otra, realiza trámites y diligencias relativos a los destinos y las operaciones aduaneros ante la administración aduanera. En este sentido, además de armonizar la citada figura, se establecen los requisitos mínimos, los cuales son: domicilio permanente en el Estado Parte; formación de nivel secundario; inexistencia de deudas fiscales y carencia de antecedentes penales.

En consonancia con lo recomendado por el Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas, y a efectos de facilitar la fluidez del comercio global garantizando la seguridad de la cadena logística internacional, fue incluida la figura del operador económico calificado en el artículo 15, y dejando para una reglamentación posterior el desarrollo de sus requisitos específicos. Generalmente consiste en una calificación especial otorgada a los sujetos que operan en el comercio exterior como fabricantes, importadores, exportadores, despachantes, transportistas, intermediarios, administradores de puertos, aeropuertos o terminales, operadores de transportes integrados, explotadores de depósitos, etc., en función de diversos criterios, como los buenos antecedentes de cumplimiento de las normativas aduaneras, un compromiso demostrado con la seguridad de la cadena logística y un sistema satisfactorio para la gestión de sus registros comerciales.⁶⁷⁸

⁶⁷⁸ SACERDOTE, A., *et. al.*, El Código Aduanero del Mercosur (CAM) - Desde la óptica de sus redactores nacionales, *op. cit.*, pp. 16-17.

5.6.3.5. TRIBUTOS ADUANEROS

La concepción del “hecho generador” de la obligación tributaria también era considerado de forma diversa. Así, mientras que para Argentina como para Uruguay lo constituía la “importación para consumo”, Brasil y Paraguay disponían que era la entrada de la mercadería en el territorio aduanero.

En la actualidad, la concepción de tributo aduanero prevaleciente es la que define al hecho generador como la importación definitiva, toda vez que lo que realmente importa desde el punto de vista económico es la introducción de mercadería vinculada a su posterior incorporación económica comunitaria, no siendo correcto gravar la introducción que tiene por única finalidad su tránsito; y, en consecuencia, no afecta a las actividades económicas de los Estados miembros. Finalmente, es por esta última que se optó en el artículo 157, apartado 1, a), el cual determina como tributo aduanero “el impuesto o derecho de importación, cuyo hecho generador es la importación definitiva de mercadería al territorio aduanero.”

5.6.3.6. DERECHOS DE EXPORTACIÓN

Es una de las cinco cuestiones en las cuales no era posible alcanzar consenso alguno.⁶⁷⁹

Esta cuestión resultó altamente compleja en el Mercosur, debido a la existencia de dos posiciones contrapuestas. Por un lado, la de Uruguay, el cual sostenía que, al tratarse de un tributo no armonizado a nivel Mercosur, debían tener el mismo tratamiento que los derechos de importación y, por lo tanto, los derechos de exportación los debe fijar el órgano competente del Mercosur. Y, por otro, la de Argentina, quién entendía, con fundamento en el tipo de norma que era el CAM y como estaba concebida su estructura para el tratamiento de los distintos regímenes, que no era necesario mencionar el órgano facultado para tal cometido; y que, en todo caso, era atribución de los Estados parte fijar los mismos respetando la normativa interna del resto de socios.

Al no ser posible llegar a un acuerdo, el artículo 157 apartado 4 determinó que *“el presente Código Aduanero no trata sobre derechos de exportación y, por lo tanto, la*

⁶⁷⁹ Cabe recordar que tampoco hubo consenso sobre ilícitos aduaneros, propiedad intelectual, estímulos a la exportación y prescripción crédito tributario.

legislación de los Estados Partes será aplicable en su territorio aduanero preexistente a la sanción de este Código, respetando los derechos de los Estados Partes.”

5.6.3.7. CIRCULACIÓN INTRAZONA

La Res. GMC 40/06 dispuso que el CAM debía regular también la circulación de las mercaderías intrazona durante el proceso de transición hasta la conformación definitiva de la Unión Aduanera. De esta manera, el artículo 178 determinó que, durante ese lapso, el ingreso y egreso de mercaderías entre los Estados Partes se considerarán como si fueran importación y exportación entre distintos territorios aduaneros, respectivamente.

5.7. DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA Y SU TRASCENDENCIA EN LAS ECONOMÍAS DE LOS PAÍSES MERCOSUREÑOS

Tal y como se efectuara en el capítulo anterior, y con el objeto de completar el panorama de la unión aduanera del Mercosur y su importancia para el desarrollo de las economías de los países mercosureños, resulta apropiado aportar cuadros con sus estadísticas macro y micro en el espacio temporal en análisis (1998-2017). Las mismas son de elaboración propia, a partir de los informes Mercosur del Banco Interamericano de Desarrollo. Por su parte, los datos del Producto Bruto Interno fueron obtenidos del Banco Mundial.

Como se puede observar en la gráfica núm. 1, 2, 3 y 4, el producto bruto interno (PBI) regional fue creciendo notablemente, a medida que el Mercosur fue madurando. A pesar de ciertos períodos de tasas de crecimiento negativas, es necesario destacar que las mismas corresponden a diversas crisis económicas mundiales.

Gráficas: Tasas de crecimiento anual del PIB en términos reales. Obtenidas a partir de la web del Banco Mundial.

	1998	1999	2000	2001	2002
PBI REAL	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL (%)				
ARGENTINA	3,9	-3,4	-0,8	-4,4	-10,9
BRASIL	0,3	0,5	4,1	1,4	3,1
PARAGUAY	0,1	-1,4	-2,3	-0,8	0,0
URUGUAY	4,5	-1,9	-1,9	-3,8	-7,7

	2003	2004	2005	2006	2007
PBI REAL	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL (%)				
ARGENTINA	8,8	9,0	8,9	8,0	9,0
BRASIL	1,1	5,8	3,2	4,0	6,1
PARAGUAY	4,3	4,1	2,1	4,8	5,4
URUGUAY	0,8	5,0	7,5	4,1	6,5

	2008	2009	2010	2011	2012
PBI REAL	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL (%)				
ARGENTINA	4,1	-5,9	10,1	6,0	-1,0
BRASIL	5,1	-0,1	7,5	4,0	1,9
PARAGUAY	6,4	-4,0	13,1	4,3	-1,2
URUGUAY	7,2	4,2	7,8	5,2	3,5

	2013	2014	2015	2016	2017
PBI REAL	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL (%)				
ARGENTINA	2,4	-2,5	2,7	-1,8	2,9
BRASIL	3,0	0,5	-3,5	-3,5	1,0
PARAGUAY	14,0	4,7	3,0	4,0	0,8
URUGUAY	4,6	3,2	0,4	1,7	2,7
VENEZUELA	1,3	-3,9	///	///	///

Seguidamente, en las gráficas 5, 6, 7 y 8 se da cuenta de lo que significó para el Mercosur su expansión comercial, y en particular el crecimiento de las exportaciones. Asimismo, es factible comprobar que mientras las importaciones y exportaciones al exterior del Mercosur crecieron exponencialmente, el comercio *intra* Mercosur la evidencia estadística no es favorable, ya que las exportaciones intrarregionales no han crecido de manera sostenida. Si bien y tal como se viera en el análisis del capítulo anterior, se presentó un impulso positivo desde el año de la firma del TAS, éste se agotó a finales de la misma década. De la lectura de las gráficas surge que las relaciones comerciales parecen hallarse estancadas con una interdependencia que apenas alcanza el 15%. Atento a ello, es necesario cuestionarse, si con ese nivel de comercio interior resulta un proyecto provechoso o que pueda hacer crecer al bloque, evidentemente la respuesta es negativa. No obstante lo anterior, si bien no ha favorecido el desarrollo de cadenas de valor de intercambio entre los socios, sí que aumentó considerablemente el peso e importancia de cada uno de ellos, como bloque, frente al resto de países. industrias regionales y expansión de sus mercados endógenos (regionales, en este caso). Las siguientes gráficas fueron obtenidas a partir de la publicación *Informe Mercosur* que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo. Asimismo, es necesario destacar que las estadísticas correspondientes a Venezuela no se incluyen hasta su ingreso al bloque en 2012.

Graficas: Tasas de crecimiento anual de flujos de comercio (exportaciones / importaciones) intra y extra Mercosur. Obtenidas a partir de la web del Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/>

		2002	2003	2004	2005
EXPORTACIONES					
TOTAL	(US\$ millones)	88.901	106.008	135.313	163.987
INTRAMERCOSUR	(%)	11,46 (10.189)	11,92 (12.635)	12,71 (17.192)	12,87 (21.111)
EXTRAMERCOSUR	(%)	88,54 (78.712)	88,08 (93.373)	87,29 (118.121)	87,13 (142.876)
IMPORTACIONES					
TOTAL	(US\$ millones)	59.705	68.693	94.500	109.239
INTRAMERCOSUR	(%)	17,25 (10.300)	19,50 (13.396)	19,11 (18.064)	19,31 (21.095)
EXTRAMERCOSUR	(%)	82,75 (49.406)	80,50 (55.297)	80,89 (76.436)	80,69 (88.144)
VOLUMEN DE COMERCIO					
INTRAMERCOSUR	(%)	13,44	26,13	15,35	15,45
EXTRAMERCOSUR	(%)	86,56	73,87	84,65	84,55
TOTAL	(US\$ millones)	148.006	174.701	229.813	273.226
SALDO COMERCIAL		29.196	37.315	40.813	54.748

		2006	2007	2008	2009
EXPORTACIONES					
TOTAL	(US\$ millones)	190.268	224.178	278.368	217.215
INTRAMERCOSUR	(%)	13,55 (25.785)	14,45 (32.401)	14,94 (41.596)	15,08 (32.756)
EXTRAMERCOSUR	(%)	86,45 (164.483)	85,55 (191.777)	85,06 (236.772)	84,92 (184.459)
IMPORTACIONES					
TOTAL	(US\$ millones)	134.756	176.586	248.195	179.831
INTRAMERCOSUR	(%)	18,84 (25.394)	18,52 (32.708)	17,23 (42.758)	17,80 (32.027)
EXTRAMERCOSUR	(%)	81,16 (109.362)	81,48 (143.878)	82,77 (205.436)	82,20 (147.804)
VOLUMEN DE COMERCIO					
TOTAL	(US\$ millones)	325.024	400.764	526.563	397.046
INTRAMERCOSUR	(%)	15,75	16,25	16,02	16,32
EXTRAMERCOSUR	(%)	84,25	83,75	83,98	83,68
SALDO COMERCIAL		55.512	47.592	30.173	37.384

		2010	2011	2012	2013
EXPORTACIONES					
TOTAL	(US\$ millones)	281.307	448.590	436.854	431.727
INTRAMERCOSUR	(%)	15,63 (43.975)	14,08 (63.161)	13,42 (58.625)	14,14 (61.041)
EXTRAMERCOSUR	(%)	84,37 (237.332)	85,71 (385.429)	86,57 (378.229)	85,86 (370.686)
IMPORTACIONES					
TOTAL	(US\$ millones)	256.132	374.675	380.254	393.468
INTRAMERCOSUR	(%)	16,51 (42.289)	16,18 (60.660)	14,93 (56.810)	27,06 (106.467)
EXTRAMERCOSUR	(%)	83,49 (213.843)	83,81 (314.015)	85,06 (323.444)	72,94 (287.001)
VOLUMEN DE COMERCIO					
TOTAL	(US\$ millones)	537.439	823.265	817.108	825.195
INTRAMERCOSUR	(%)	16,06	15,5	14,5	20,03
EXTRAMERCOSUR	(%)	83,94	84,5	85,5	79,70
SALDO COMERCIAL		25.175	73.915	56.600	38.259

		2014	2015	2016
EXPORTACIONES				
TOTAL	(US\$ millones)	393.199	300.302	258.612
INTRAMERCOSUR	(%)	13,30 (51.626)	13,6 (40.825)	13,71 (35.452)
EXTRAMERCOSUR	(%)	86,70 (341.573)	86,40 (259.477)	86,29 (223.160)
IMPORTACIONES				
TOTAL	(US\$ millones)	368.427	290.355	210.642
INTRAMERCOSUR	(%)	15,08 (56.981)	13,27 (38.523)	31,76 (83.000)
EXTRAMERCOSUR	(%)	84,53 (311.446)	86,73 (251.832)	68,24 (177.883)
VOLUMEN COMERCIO				
TOTAL	(US\$ millones)	761.626	590.657	469.254
INTRAMERCOSUR	(%)	14,26	13,44	22,77
EXTRAMERCOSUR	(%)	85,74	86,56	77,23
SALDO COMERCIAL		24.772	9.947	47.970

5.8. VALORACIÓN

De acuerdo a lo analizado en relación con las uniones aduaneras, es menester convenir que básicamente las mismas resultan de la substitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo. A tal fin, resulta fundamental el establecimiento de una tarifa

externa común. En este sentido, si bien es cierto que el Mercosur estableció un arancel externo común, capaz de regir los intercambios comerciales con los países extra bloque, y que fue adoptado para un importante número del universo arancelario (88% en el año 1.995), no es menos cierto que los Estados partes han aprovechado cualquier situación interna para ajustar el nivel del AEC a su necesidad particular, por lo que las desviaciones al mismo son múltiples. En este sentido, tal y como se reseñó, desde el año 1.994, existen listas nacionales de excepciones; y no se ha podido alcanzar un régimen de bienes de capital, ni de informática y telecomunicaciones. Además, tal y como se analizara a lo largo del capítulo, las áreas aduaneras especiales y zonas francas, ahora ya recogidas en el CAM, también se constituyen en perforaciones al AEC. Esta situación resulta agravada porque algunos de los Estados Parte utilizan además otros instrumentos, que si bien, son más limitados, tienen muchas similitudes con estas últimas, es decir, los regímenes especiales de devolución de derechos (*drawback*), el depósito aduanero, la admisión temporaria (ahora normados en el CAM), etc. Por último, tal y como se reflejara, existe un sistema de acciones puntuales por desabastecimiento y desequilibrios comerciales, el cual es utilizado con regularidad por los socios.

De más está decir que, las listas básicas de excepciones fueron variando, cambiando los ítems comprendidos en las mismas; se acordaron normas en referencia a bienes de capital, informática y telecomunicaciones acorde al tejido y aspiraciones industriales de cada país miembro; las acciones puntuales por desabastecimiento o por desequilibrios comerciales resultaron utilizadas en algunas ocasiones como azote frente a desequilibrios de la balanza comercial o inclusive como instrumento de presión para obtener beneficios en algún sector comercial o industrial; se constituyó un régimen especial para zonas francas y aduaneras, etc. Todo ello sin contar, como se explicó en el capítulo anterior, la notoria incapacidad para pactar una política automotor común y un régimen azucarero del Mercosur.

Entendemos que el problema es de fondo, que no se ha querido buscar una integración positiva, es decir, la que trasciende la eliminación de los aranceles de aduana, y busca complementar y coordinar políticas económicas, sino que todo generalmente ha girado en torno a porcentajes de desgravación. Atento a ello, se ha previsto una infinidad de soluciones intermedias, sin atacar el problema de fondo, que -tal y como señaló el Tribunal de Justicia de la UE, en su sentencia de 5 de octubre de 1.995 asunto C-

125/1994, apartado 32, es que *“el AEC busca ofrecer equilibrio comercial, pero lo único que provoca, en los casos en que no se tengan en cuenta las situaciones particulares, es perpetuar los desequilibrios estructurales industriales y comerciales.”*

Mas grave aún resulta que no se haya desplegado en su totalidad la eliminación del doble cobro del AEC para todo el universo arancelario. Y en este sentido partimos de la convicción de que, al no haberse eliminado, ya no resulta posible hablar de un solo territorio aduanero, sino de 5 territorios aduaneros diferentes con aranceles comunes para algunos productos.

En fin, en relación al CAM, si bien su aprobación es loable, resulta menester afirmar que no es la primera vez que se aprueba; y que a pesar de todo el proceso de confección del mismo, y de la práctica unanimidad en todo lo normado en el mismo, aún en la actualidad no se encuentra vigente en el Mercosur como bloque, debido a que solo Argentina y Brasil lo han aprobado. ¿Cómo es posible que se tarde más tiempo en internalizarlo que en elaborarlo? La respuesta reside en el capítulo II, donde se analizaron los grandes inconvenientes para internalizar normas comunes que padece el bloque. ¿Es factible que se trate de una nueva maniobra, a fin de no eliminar el doble cobro del AEC? Asimismo, ¿por qué no se adoptó un CAM que no dependa de una reglamentación? No solo no está internalizado, sino que además cuando lo esté, deberá depender de lo que cada legislación nacional dispongo.

Retomando la situación del AEC, y pudiendo observar el proceso en perspectiva, es óbice admitir que el principal problema que ocasionó esta situación es probablemente el hecho de haber prácticamente copiado la estructura arancelaria del Brasil sin tener en cuenta el nivel de desarrollo industrial de los demás socios, ni tampoco el diferente peso de los ingresos fiscales que representaban sus aranceles externos. Así, para Argentina era del 5,1% y Brasil el 2,2%, mientras que para Paraguay y Uruguay, del 18,4 % y 9,5 % respectivamente. En este sentido, se debería haber evitado cualquier intento de utilizar la tarifa común exterior como el único o principal instrumento para compensar diferencias de productividad y de costos.⁶⁸⁰

La experiencia de otros procesos de integración como la UE demuestra también que no se pueden conciliar todos los intereses en conflicto, y menos aún realizar negociaciones

⁶⁸⁰ ARAGAO, J., “El Arancel Externo Común del Mercosur: reflexiones a partir de aspectos parciales de la realidad brasileña”, *Integración Latinoamericana*, 16, marzo-abril de 1.993, pp. 2-12.

sectoriales, sino que “*el establecimiento de un arancel común es un acto de fe, no una operación científica: la incidencia del futuro arancel sobre las actividades interiores y las relaciones exteriores es difícil de apreciar, las circunstancias cambian, el “animus” de los productores evoluciona y un arancel bajo puede tener efectos psicológicos beneficiosos que compensen el perjuicio que él pueda causar a la producción interna.*”⁶⁸¹

De esta manera, y tal y como se detallara en el capítulo anterior, la UE, entonces CEE, alcanzó el nivel de unión aduanera en un tiempo notablemente menor, debido a diversas aceleraciones (la primera de ellas por medio del Acuerdo del Consejo de Ministros de la CEE, de fecha 12 de mayo de 1.960) que impuso al proceso de desgrave arancelario. Así, y no obstante el Tratado de Roma disponía, que a fecha 1 de enero de 1.970, no existirían aranceles internos dentro de la comunidad, esto ya fue alcanzado a principios de julio de 1.968. Sin embargo, el mercado común tardó en constituirse de forma completa, debido principalmente a los distintos estándares nacionales, barreras en la regulación a la entrada en los mercados, la restricción al comercio de bienes, servicios y factores de producción, las formalidades aduaneras y las prácticas discriminatorias en las adquisiciones públicas. De esta manera, y en lo que respecta a la libre circulación de capitales, hubo que esperar a julio de 1.990. En este sentido, vale la pena también destacar que inclusive la conformación del AEC europeo presentó diversas dificultades y desacuerdos. Es así y que si bien, de acuerdo al Tratado de Roma, debería haber estado conformado por la media aritmética de los derechos aplicados por los Estados Miembro, a fecha 1 de enero de 1.957, sin embargo, y puesto que este método automático, no aseguraba en absoluto que el resultado respondiera a la estructura económica de la Comunidad, se hizo necesario aceptar ciertas excepciones al principio de la media aritmética. Atento a ello, las Partes negociaron unas listas de mercancías que constituyeron un anexo al Tratado y que respondieron a criterios de desgravación diferente. Finalmente, y tras un período de desarrollo y consolidación de la integración europea de unos 30 años, el 17 y 28 de febrero de 1.986 se firmaría el Acta Única Europea, la cual en su artículo 13, modificadorio del artículo 8-A del TCEE, disponía que “la Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el

⁶⁸¹ TOUZELET, R., “Las experiencias de la armonización aduanera en Europa”, en Hacia Una Tarifa Externa Común en América Latina, Buenos Aires: BID INTAL, 1.969, pp. 321-349.

mercado interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1.992.”

Ahora bien, y a pesar de que parte de la doctrina entiende las uniones aduaneras imperfectas no son un tipo de integración válido y existente, toda vez que convertirse en una unión aduanera implica un cambio significativo para los estados, particularmente desde la dimensión de entes soberanos, entendemos que si ha existido una cesión de soberanía, de hecho los Estados Parte y salvo excepciones, que de momento se notan como múltiples, que no por ello dejan de serlo, ya no pueden fijar el AEC *motu proprio*. Es por ello, y que a pesar de la multiplicidad de falencias señaladas, debemos admitir que la unión aduanera ha sido desplegada de forma imperfecta o parcial.⁶⁸² Es por lo anterior, que el bloque debe ser clasificado como una unión aduanera imperfecta, incompleta o parcial, toda vez que exceden sus logros a los esperados en una ZLC.

⁶⁸² CARDONA, G., “El Estado en el marco de los procesos de Integración Regional: ¿renuncia o ejercicio extendido de soberanía?”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 109, julio- septiembre de 2.012, pp. 1-20. En contra y a favor de la no existencia de la unión aduanera, BOUZAS, R., “Acerca de las cuatro falacias”, *Revista TODAVÍA*, 5, 5 de agosto de 2.003, pp. 4-10, disponible en: <http://www.revistatodavia.com.ar/todavia21/5.bouzasnota.html>, [Fecha de consulta: 19 Junio de 2.017]. Aún más señala que la idea de una Unión Aduanera “imperfecta” responde a un motivo perverso: mantener “la ficción de que los miembros del Mercosur persiguen una política comercial común, mientras que al mismo tiempo han hecho todo lo posible para alejarse de ese objetivo.” Sobre el tema y la valoración, debo admitir que este doctorando se encontraba en un principio más cercano a la posición de la inexistencia de la unión aduanera. No obstante ello, y luego de una puesta en común con el Director, el cual me señaló que inclusive en la UE existían multiplicidad de incumplimientos, y no por ello, se la podía considerar una Unión Monetaria “imperfecta”, me di cuenta de que caía en la tentación que señalé en la introducción, es la de decantarme por el éxito o el fracaso del Mercosur, de que o es blanco o es negro, e indefectiblemente el Mercosur ha desplegado elementos de una unión aduanera, a pesar de que sean de una tonalidad gris.

CAPÍTULO VI. HACIA LA PROFUNDIZACIÓN DEL MERCOSUR

6.1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la tesis se ha examinado la génesis y evolución del Mercosur desde sus orígenes, analizando sus instituciones y orden normativo, el sistema de solución de diferencias y, finalmente, su grado de integración como zona de libre comercio y unión aduanera a la luz de la teoría económica de la integración y de la normativa de la OMC. Terminar el estudio con ello significaría obviar otros instrumentos e institutos mercosureños que exceden lo que es propio de los entes de integración de la teoría económica estudiados hasta ahora.

En este capítulo se examinarán detenidamente elementos propios de los procesos de integración profunda, como son los mecanismos de solidaridad, a fin de reducir asimetrías; el estado de la integración educativa; la libertad de residencia y circulación; y, por último, el profundo significado político y democrático del Mercosur.

6.2. MECANISMOS DE SOLIDARIDAD

6.2.1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

La integración de Estados con estructuras económico sociales diversas resulta siempre una operación más compleja de llevar a cabo que cuando se trata de Estados con economías similares. Por tal motivo, y en virtud del principio de solidaridad económica entre los socios del proceso de integración, se suelen crear diversos fondos destinados a equilibrar las economías y de esta manera lograr una mayor cohesión económica y social.

De esta manera, y durante el progresivo despliegue del mercado único en Europa en los años ochenta y noventa del siglo XX, se requirió la implementación de diversos mecanismos de solidaridad a fin de impulsar la convergencia económica y social entre regiones con niveles de desarrollo muy dispares (sobre todo entre los Estados centrales y los periféricos de la UE). Esta política de cohesión europea, se instrumenta a través de diversos fondos, tales como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el

Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión, utilizados primordialmente como instrumentos financieros de la política regional.⁶⁸³ Así, el FEDER financia la construcción de infraestructuras e inversiones productivas; el FSE proyectos para la inserción de los desempleados y de los sectores más desfavorecidos de la población; y el Fondo de Cohesión proyectos de infraestructuras relacionados con el medio ambiente y los transportes.

Con finalidades análogas en la Unión está el Fondo de Solidaridad, destinado a paliar los efectos de catástrofes, y el Fondo Tecnológico, el cual es un fondo adicional integrado dentro del FEDER dedicado a la promoción de la I+D+i empresarial y del que España es el único beneficiario.⁶⁸⁴ No son los únicos fondos que persiguen objetivos de este tipo.⁶⁸⁵

6.2.2. FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR

El TAS, tal y como se desprende del capítulo I en el que se analizaron sus principios formadores, no desarrolló expresamente el de solidaridad entre sus miembros; sin embargo, la creación de un mecanismo de tales características resultó fundamentando

⁶⁸³ LÁZARO, L. "España y los Fondos Estructurales", en MOLINA DEL POZO, C. (director), Treinta años de integración europea, 1ª ed., Lisboa: Juruá, 2.009, pp. 445-456. MORENO, L., "Nuevas perspectivas para los fondos estructurales europeos", La Semana Vitivinícola: revista técnica de interés permanente, 3.152, enero de 2.007, pp. 34-37. NIETO SOLÍS, J.A., "La experiencia de los fondos estructurales de la UE: posible aplicación a Centroamérica", ICE, 817, 2.004, pp. 161-183. ORDÓNEZ SOLÍS, D., Fondos estructurales europeos, 1ª ed., Madrid: Marcial Pons, 1.997. PASTOR, J.M., "Fondos estructurales, capital humano y convergencia en las regiones objetivo 1 en España", Papeles de economía española, 123, 2.010, pp. 39-54. PODADERA, P., Política regional comunitaria: los fondos estructurales, Málaga: Universidad de Málaga, 1.997.

⁶⁸⁴ El Fondo Tecnológico es una partida especial de fondos FEDER de la Unión Europea dedicada a la promoción de la I+D+i empresarial en España. El Fondo Tecnológico va dirigido a todas las regiones españolas, pero en su distribución se ha dado prioridad a las antiguas regiones del Objetivo 1, que en conjunto son destinatarias del 90% de su presupuesto, de la siguiente manera: 1) Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Galicia: regiones de "Convergencia", destinatarias del 70% del Fondo Tecnológico; 2) Comunidad Valenciana, Castilla y León y Canarias: regiones "Phasing in", destinatarias del 15%; 3) Murcia, Asturias, Ceuta y Melilla: regiones "Phasing out", destinatarias del 5%; y por último, 4) Las restantes regiones españolas (regiones de "Competitividad") son destinatarias del 10% restante. Parte del mismo es gestionada por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), pudiéndose profundizar información sobre el fondo en la página web del organismo, disponible en <https://www.cdti.es/index.asp?MP=100&MS=856&MN=3&TR=C&IDR=536>, [Fecha de consulta: 16 de Junio de 2.018].

⁶⁸⁵ Por ejemplo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

en el concepto de que el Mercosur debe constituirse en una vía para el desarrollo económico y social de los Estados Partes⁶⁸⁶; y en la necesidad de dotarlo de instrumentos idóneos a fin de aprovechar las oportunidades generadas por el proceso de integración.

Con este fin, la Decisión 27/03, de 15 de diciembre, Fondos estructurales, dispuso en su artículo 1 *“Promover, en el curso del año 2004, los estudios para el establecimiento en el MERCOSUR, de Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas.”*

Después, la Decisión 45/04, de 16 de diciembre, Fondo para la convergencia estructural del Mercosur (FOCEM), estableció tal mecanismo de solidaridad y cohesión, el cual acorde a su artículo 1 será *“destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.”*⁶⁸⁷

Atento a lo enunciado, responde a los mismos principios inspiradores de los Fondos Europeos antes mencionados, toda vez que el FOCEM es un fondo destinado a financiar proyectos para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas⁶⁸⁸ y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

⁶⁸⁶ Desarrollo económico que debe responder al criterio de justicia social; en este sentido, *vide* capítulo I.

⁶⁸⁷ Sobre el FOCEM, *vide* BERRETTONI, D. “Las asimetrías estructurales en el MERCOSUR: Balance a 20 años de iniciado el proceso de integración”, *Relaciones Internacionales*, 45, 2.013, pp. 2-23. FERRETI, M., “FOCEM: Una acción concreta para el avance hacia la reducción de las asimetrías estructurales en el Mercosur”, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, año XII, 23, 2.003, pp. 135-210.

⁶⁸⁸ MARÍN MEZA, Y., “El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur en el ámbito de la Inversión Pública del Paraguay. Periodo 2005-2014”, *Población y desarrollo*, vol. 21, 41, 2.015, pp. 43-50. La autora señala la importancia del FOCEM para el Paraguay, como cuando señala “que analizando en este contexto el MERCOSUR, se encuentra la condición rezagada del Paraguay con respecto a sus socios del bloque en cuanto a variables como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el PIB per cápita, la Inversión Extranjera Directa (IED). De manera a superar las diferencias socioeconómicas mencionadas, a través del FOCEM, desde sus inicios hasta la actualidad, fueron ejecutados 44 proyectos, 38 de ellos beneficiando en forma particular a cada uno de los países miembros; 4 proyectos del total corresponden al Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración, mientras que 3 Proyectos son Pluriestatales, es decir, benefician de manera conjunta a los países miembros. El valor total de estas inversiones asciende a aproximadamente 1.445 millones de dólares, de los cuales el 68,3%

En este sentido, es el primer mecanismo solidario de financiamiento propio de los países del Mercosur y tiene por objetivo reducir las asimetrías del bloque.⁶⁸⁹ Los fondos son destinados a los países y entregados en carácter de donación no reembolsable para financiar hasta el 85% del valor elegible de los proyectos por éstos presentados.

El FOCEM fue diseñado de tal forma que sus áreas de acción se encuentran contenidas en 4 programas, dispuestos por el artículo 2 de la Decisión 18/05, de 19 de junio. Los mismos son: I. Programa de Convergencia Estructural; II. Programa de Desarrollo de la Competitividad; III. Programa de Cohesión Social; y IV. Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración.

Así, los proyectos del programa I deberían contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general.

Por su parte, los correspondientes al programa II deberían ayudar a la competitividad en el ámbito del Mercosur, incluyendo procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio *intra* Mercosur, y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción; así como a la investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos.

Los proyectos del programa III deben estar diseñados para colaborar con el desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera, y pueden incluir proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo (artículo 3 de la Decisión 45/04).

Por último, los correspondientes al programa IV se orientarían a atender la mejora de la estructura institucional del Mercosur y su eventual desarrollo. Este último programa, y a

corresponde a aportes realizados por el FOCEM y el 31,6% fue cubierto con contrapartida local, es decir, que fueron saldados por los países beneficiarios.”

⁶⁸⁹ Las cuales son una de las principales causas de la no implementación plena de la unión aduanera, de acuerdo a lo analizado en el capítulo V. Sobre la importancia del FOCEM, *vide* ARAUJO, N. (de) y NORONHA, C., “Os investimentos internacionais no Mercosul: o exemplo bem sucedido do FOCEM - inversiones internacionales en el Mercosur: el ejemplo exitoso del FOCEM”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, año 3, 5; marzo 2.015; pp. 255-265., FERRETI, M., “FOCEM: una acción concreta para el avance hacia la reducción de las asimetrías estructurales en el Mercosur”, *op. cit.*, pp. 135-210. RUÍZ DÍAZ, F., “Artículo sobre FOCEM”, *OBEI-CADEP*, abril de 2.016, pp. 1-6, disponible en: http://works.bepress.com/francisco_ruizdiaz/33/, [Fecha de consulta: 16 de Junio de 2.018].

fin de no consumir la totalidad de los recursos en proyectos propios de la organización institucional, tiene un umbral máximo de asignación anual, el cual es el 0,5% de los recursos del FOCEM (artículo 10 Decisión 1/2.010, de 2 de agosto, Reglamento del fondo para la convergencia estructural del Mercosur).

El FOCEM se integra con los aportes anuales de los Estados Parte, efectuados en cuotas semestrales (artículo 6 Decisión 18/05),⁶⁹⁰ aportes voluntarios de los anteriores; y recursos provenientes de terceros países, instituciones u organismos internacionales, así como también de recursos resultantes de cuentas remuneradas, que se incluirán en el presupuesto del FOCEM del año siguiente. Es importante destacar que el FOCEM no posee capacidad de endeudamiento. El aporte anual por parte de los Estados Parte era de 125 millones de dólares en sus orígenes⁶⁹¹, repartidos de acuerdo a los siguientes porcentajes: Argentina 27%; Brasil 70%, Paraguay 1%; y Uruguay: 2% (artículo 6 de la Decisión 18/05).

El gasto es asignado en proporción al nivel de desarrollo del Estado receptor que presenta un proyecto, de la siguiente manera: Paraguay 48%, Uruguay 32%, Argentina 10%; y Brasil 10% (artículo 10 de la Decisión 18/05). Los recursos sobrantes, es decir, no asignados durante cada año presupuestario, se suman a los del año siguiente, y son distribuidos acorde el porcentaje detallado anteriormente.

Ello lleva a que la Decisión 11/18, de 17 de diciembre, Presupuesto para el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur para el ejercicio 2.019, haya dispuesto un presupuesto de USD 375.349, 195.

De acuerdo al artículo 14, de la citada Decisión 18/05, los recursos asignados a proyectos aprobados revisten el carácter de contribuciones no reembolsables, afirmando que, no obstante ello, pueden considerarse alternativas para la concesión de préstamos reembolsables. Por último, el artículo 22 otorgó una vigencia de 10 años al FOCEM, cumplidos los cuales, debería ser analizada su conveniencia, en relación con los resultados obtenidos. Debido a la importancia del mismo, el Fondo continúa vigente.

⁶⁹⁰ Decisión 18/05, de 19 de junio, de Integración y Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del Mercosur.

⁶⁹¹ Decisión 28/06, de 14 de diciembre, Primer Presupuesto para el Fondo para la Convergencia del Mercosur

6.2.2.1. ORGANIZACIÓN

A nivel orgánico, el FOCEM se compone de un Consejo de Administración y de la Unidad técnica FOCEM (ver capítulo II de la tesis, donde se detallaron sus funciones). El GMC actúa en calidad de Consejo de Administración del FOCEM y, de esta manera, constituye una instancia de evaluación, funcionamiento y prioridades del FOCEM (ver capítulo II).

Tiene competencia para formular directrices a la Comisión Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) y al Coordinador Ejecutivo del FOCEM. Asimismo, y con fines de fiscalización, al final de cada semestre, el Consejo de Administración recibirá un informe sobre el funcionamiento del FOCEM, elaborado por la CRPM.

En este sentido, la CRPM tiene asignadas funciones relativas a la gestión y supervisión del funcionamiento del mecanismo, así, evalúa la ejecución de las actividades desarrolladas en el marco del mismo; recibe los proyectos presentados, verifica el cumplimiento de los requisitos para su presentación y procede a su consideración; decide sobre la elegibilidad de los anteriores; remite los proyectos a la Unidad Técnica del FOCEM (UTF) para el análisis técnico de los mismos; y los eleva al GMC.

En referencia a la fiscalización de los mismos, aprueba los informes de las inspecciones técnicas y contables, llevadas a cabo por la UTF, y los resultados de las auditorías externas, contables, de gestión y de ejecución; elabora y aprueba los instructivos de procedimiento relativos al funcionamiento del FOCEM, a partir de propuestas de los Estados Partes o de la UTF; recibe, valora y eleva al GMC el anteproyecto de presupuesto del mecanismo; propone al órgano decisorio correspondiente enmiendas a normas relativas al personal, presupuesto, funcionamiento y administración del FOCEM; resuelve las consultas presentadas por un Estado Parte o por la UTF sobre la aplicación o interpretación del presente Reglamento; solicita a la UTF informes o aclaraciones relativas a cualquier aspecto relacionado con sus actividades, incluida la administración de los recursos del fondo; y por último, acorde a lo enunciado anteriormente, presenta al Consejo de Administración un informe semestral sobre el funcionamiento del FOCEM (artículo 19 de la Decisión 1/2.010).

6.2.2.2. PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE PROYECTOS

Los Estados Parte, a través de las representaciones Nacionales de las que dispones, ante el FOCEM (UTNF), y de sus Representantes Permanentes ante MERCOSUR, introducen sus proyectos en la CRPM en cualquier momento del año. En relación con los proyectos correspondientes al fortalecimiento institucional, es decir, los del programa IV, los mismos pueden ser presentados por cualquier Estado Parte o por los propios órganos del Mercosur. También es factible el caso de presentación de proyectos pluriestatales, o sea, los introducidos por dos o más Estados Partes por intermedio de las Representaciones Permanentes, y con comunicación conjunta de las respectivas UTNF participantes.

Una vez recibidos, la CRPM, de acuerdo a las funciones detalladas en el epígrafe anterior, es la encargada de constatar las condiciones de elegibilidad de los proyectos; si resultaran elegibles, los remite a la UTF para la elaboración del dictamen técnico pertinente.

Asimismo, los proyectos deben reunir unas determinadas condiciones de elegibilidad, las cuales son señaladas por el artículo 38 de la Decisión 1/2.010, siendo las mismas las siguientes:

- Atender objetivos del FOCEM, es decir, disminución de asimetrías regionales o fortalecimiento del proceso de integración;
- Ajustarse a uno de los cuatro programas FOCEM;
- Cumplir los requisitos de presentación: oportunidad, forma y documentación⁶⁹²;
- Debe ser propuesto y ejecutado bajo la responsabilidad del sector público de uno o más Estados Partes;
- Debe ser propuesto para gastos superiores a los US\$ 500.000 (excepto Programa IV, el cual tiene la limitación ya enunciada);

⁶⁹² Los requisitos de presentación son los dispuestos en el artículo 41 de la Decisión 1/2.010: “Nómina de requisitos para la presentación de proyectos: 1. Oportunidad para la presentación de los proyectos Los proyectos podrán ser presentados por los Estados Partes ante la CRPM en cualquier momento del año. 2. Forma a) Los proyectos deberán ser formulados y presentados conforme a la metodología del Sistema de Marco Lógico. b) Los proyectos deberán presentarse en papel y en medio magnético. c) Los gastos elegibles y no elegibles deberán ser presentados de conformidad con el Nomenclador de Gastos del FOCEM. 3. Documentación Al momento de su presentación, los proyectos en el marco de los Programas I, II y III deberán incluir la ficha de información sintética y la siguiente documentación: a) Análisis técnico. b) Análisis jurídico. c) Análisis financiero. d) Análisis socioeconómico. e) Análisis ambiental. f) Información institucional del Organismo Ejecutor. g) Información específica.”

- Tasa de retorno socioeconómica superior a la tasa mínima de rentabilidad social fijada por la CRPM (actual 5,5% - excluyendo proyectos de agua potable y cloacas);
- No debe sustituir otros proyectos en ejecución ni gastos estructurales públicos del Estado Parte beneficiario;
- Debe optimizar la utilización de los recursos naturales y prever acciones de mitigación de daños ambientales;
- Demostrar haber tomado en cuenta las especificidades culturales, geográficas, económicas y sociales del territorio.

Resulta importante destacar que existe un límite a la elegibilidad de los gastos; en este sentido y de acuerdo al artículo 25 del Reglamento, se prohíbe la utilización de fondos del FOCEM para cubrir gastos de: 1. Elaboración de estudios de viabilidad y proyectos básicos; 2. Compra de inmuebles; 3. Adquisición y amortización de bienes de capital usados; 4. Inversión en capital de trabajo; 5. Gastos financieros, inclusive refinanciamiento de deudas y compra de bonos o acciones; 6. Pago de impuestos y tasas a favor del propio Estado Parte en el cual se ejecuta el proyecto; 7 . Pago de multas, moras, sanciones financieras y gastos en procedimientos legales; 8. Gastos que no puedan ser comprobados como resultantes de la ejecución del proyecto; 9. Gastos corrientes de funcionamiento de organismos públicos; y 10. Pagos adicionales a funcionarios públicos.

Una vez recibido, por parte de la UTF el proyecto, esta lo evalúa y emite un dictamen técnico, el cual es remitido a la CRPM para su tratamiento, conjuntamente con la versión final del proyecto y una propuesta de Convenio de Financiamiento. A partir de este dictamen, la CRPM debe elaborar su propio informe para ser presentado al GMC, en su función de Consejo de Administración. Estudiado el informe de la CRPM, por el GMC, y en caso de considerar esta, que el proyecto se encuentra en condiciones de ser aprobado, el GMC elevará al CMC, para su consideración, el proyecto de Decisión que incluirá el informe de la CRPM (artículo 53 del Reglamento), el dictamen técnico de la UTF y la versión final del proyecto en cuestión. Finalmente, los proyectos a ser financiados por el FOCEM, son aprobados por el CMC, mediante una Decisión, asignándoseles los recursos correspondientes a cada uno (artículo 54 del Reglamento).

Ahora bien, y ya inmersos en la casuística particular de cada programa, es pertinente describir sumariamente los proyectos que se aprueban en el marco de cada uno de ellos.

Así, dentro del programa I incluyen obras de saneamiento, electricidad, rutas y ferrovías. Por su parte, y en el programa II, se consideran proyectos que signifiquen una mejora en la productividad y competitividad de sectores productivos, favorecer asociaciones estratégicas, investigación y desarrollo de nuevos productos, entre otros temas.

El programa III está enfocado al área de educación, empleo, salud, pobreza.

Por último, los proyectos del programa IV, se destinan al mejoramiento de la propia estructura de los órganos del Mercosur. No obstante lo anterior, vale la pena destacar, que desde sus comienzos, el Fondo tuvo un claro perfil orientado hacia la dotación de infraestructuras.

A fin de recabar una idea completa del alcance del mecanismo, a continuación, resulta útil detallar los proyectos llevados a cabo en cada Estado mercosureño y los proyectos pluriestatales, divididos a su vez por los programas a los cuales responden⁶⁹³:

1) REPÚBLICA ARGENTINA

Dentro de los fondos otorgados, se han llevado a cabo los siguientes tres proyectos, divididos por programas:

a.- PROGRAMA I: Convergencia estructural

1) PROYECTO: Proyecto de Interconexión en 132kv entre ET 500 Kv Iberá y ET 132 Kv Paso de los Libres Norte

APROBACIÓN: Decisión CMC 03/10, modificado por la Decisión CMC 01/12.

DESCRIPCIÓN: El proyecto se ubica en la Provincia de Corrientes, Argentina. Su propósito es fortalecer el Sistema de Transmisión de 132 Kv en la zona de influencia de Iberá y Paso de Los Libres, así como su interconexión con Uruguay y, Brasil. Así, se contribuye a la mejora de la oferta de energía regional y la calidad de servicio a usuarios

⁶⁹³ Los mismos son publicados y pueden ser consultados en la web del FOCEM: <https://focem.mercosur.int/es/>, [Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2.018].

finales, potenciando la radicación de inversiones; y de esta manera se fortalece el sistema de transmisión de 132 kV en las zonas detalladas.

Organismo ejecutor: Secretaría de Energía de Corrientes.

Aporte FOCEM: USD 23.720.911,00

Aporte local: USD 10.529.834,00

Costo total USD: USD 34.250.745,00

b.-PROGRAMA II: Desarrollo de la competitividad: Solamente cuenta con uno en vigencia, el cual se combina con el programa III de cohesión social.

1) PROYECTO: Polo de desarrollo local y regional Universidad Nacional Arturo Jauretche en el partido de Florencio Varela.

APROBACIÓN: Decisión CMC 45/12.

DESCRIPCIÓN: Promueve el desarrollo del Municipio de Florencio Varela y aledaños a partir de la consolidación del funcionamiento de la Universidad Arturo Jauretche como nuevo polo de desarrollo productivo y social. Las acciones se encuadran en tres pilares correspondientes a cada uno de los componentes del proyecto: a. dotar de infraestructura pública educativa y científica adecuada (competitividad), capacitación de recursos humanos tanto de la Universidad como de la industria y fortalecer el tejido social a través de la promoción cultural y científica (promoción social sectores vulnerables).

Organismo ejecutor: Universidad Nacional Arturo Jauretche – UNAJ

Aporte FOCEM: USD13.951.400,00

Aporte local: USD13.951.400,00

Costo total USD: USD 21.950.370,00

c.- PROGRAMA III: cohesión social

1) PROYECTO: Intervenciones Integrales en los Edificios de Enseñanza Obligatoria en los Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay y San Javier – Provincia de Santa Fe.

APROBACIÓN: Decisión CMC 08/10.

DESCRIPCIÓN: Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay y San Javier de la Provincia de Santa Fe, correspondiente a las Regionales Educativas I, II y IV. El propósito del presente proyecto es contribuir al incremento de la calidad educativa a través de la ampliación y adecuación de 72 espacios educativos de los niveles Inicial, Primaria y Secundaria de gestión estatal, el diseño de nuevos mecanismos de gestión para administrar la demanda de infraestructura; así como la capacitación de los representantes de la comunidad educativa.

Organismo ejecutor: Dirección Provincial de Infraestructura y Equipamiento Escolar.

Aporte FOCEM: USD 8.548.923,99

Aporte local: USD 4.134.351,45

Costo total USD: USD 12.683.275,44

2) REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

En Brasil el FOCEM ha subvencionado los siguientes 3 proyectos.

a.- PROGRAMA I: Convergencia estructural

1) PROYECTO: Ampliación del Sistema de Saneamiento de Ponta Porã – MS

APROBACIÓN: Decisión CMC 05/10.

DESCRIPCIÓN: El proyecto tiene por finalidad la construcción de la red de alcantarillado sanitario y el tratamiento de aguas servidas y excretas para la población de Ponta Porã, Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil. De esta manera, se contribuirá al mayor acceso a los servicios públicos de saneamiento, con la construcción de 93.753 m de red de alcantarillado y la realización de 3.973 conexiones domiciliarias.

Organismo ejecutor: Empresa de Saneamiento de Mato Grosso do Sul S.A.
(SANESUL)

Aporte FOCEM: USD 4.496.136,00

Aporte local: USD 1.640.071,00

Costo total USD: USD 6.136.207,00

b.-PROGRAMA II: Desarrollo de la competitividad

1) PROYECTO: Calificación de Proveedores de la Cadena Productiva de Petróleo y Gas

APROBACIÓN: Decisión CMC 11/10.

DESCRIPCIÓN: El proyecto desarrolla de acciones destinadas a fortalecer la cadena productiva de Petróleo y Gas en el Mercosur, a partir de la cualificación, integración y complementación de empresas proveedoras (potenciales y efectivas), de acuerdo con las demandas y necesidades de las empresas “ancla” de los Estados Parte.

Organismo ejecutor: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Aporte FOCEM: USD 2.849.063,00

Aporte local: USD 823.173,00

Costo total USD: USD 3.672.236,00

2) PROYECTO: Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del MERCOSUR

APROBACIÓN: Decisión CMC 09/10.

DESCRIPCIÓN: La finalidad del proyecto es potenciar el crecimiento e integración de la cadena productiva automotriz del Mercosur, y de esta manera, fortalecer la competitividad de pequeños proveedores de autopartes del Mercosur, viabilizar la sustitución de las importaciones y aumentar las exportaciones a través de la capacitación tecnológica y el acceso a oportunidades de negocios de las empresas.

Organismo ejecutor: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Aporte FOCEM: USD 2.960.881,00

Aporte local: USD 968.363,00

Costo total USD: USD 3.929.244,00

3) REPÚBLICA DEL PARAGUAY

En Paraguay se han ejecutado los siguientes 17 proyectos con cargo al FOCEM.

a.- PROGRAMA I: Convergencia estructural

1) PROYECTO: Mejoras en la conectividad física del Departamento de San Pedro.

APROBACIÓN: Decisión CMC 21/18.

DESCRIPCIÓN: El proyecto se desarrollará en los Departamentos de San Pedro y Concepción; iniciándose sobre la Ruta Nacional núm. 11, a 17,39 km de la ciudad de San Pedro del Ycuamandiyú. El propósito del citado es mejorar la conectividad física de la zona noroeste de los departamentos mencionados, a través de la construcción y rehabilitación de 123,100 km de ruta, y así, contribuir al desarrollo socioeconómico de la región y la dinamización de las economías regionales.

Organismo ejecutor: Dirección Nacional de Vialidad - Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Aporte FOCEM: USD 92.993.387,00

Aporte local: USD 62.715.268,00

Costo total USD: USD 155.708.655,00

2) PROYECTO: Construcción de la Avenida Costanera Norte de Asunción - 2ª Etapa y Conexión (Av. Primer Presidente) con la Ruta Nacional N°9

APROBACIÓN : Decisión CMC 06/12, modificada por la Decisión CMC 33/14.

DESCRIPCIÓN: Construcción de la Avenida Costanera Norte de la ciudad de Asunción, 2da Etapa, sobre una extensión de 15,053 km. Se trata de una vía de rápido acceso al centro de Asunción y al eje de la Avda. Artigas, que conecta a su vez con

importantes rutas nacionales y en condiciones de circulación más seguras, para los usuarios del norte de la Capital y de los municipios cercanos al área de influencia.

Organismo ejecutor: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Aporte FOCEM: USD 83.242.689,00

Aporte local: USD 33.355.586,00

Costo total USD: USD 116.598.275,00

3) PROYECTO: Construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú-Villa Hayes, la Sub-Estación Villa Hayes y la Ampliación de la Sub-Estación Margen Derecha Itaipú.

APROBACIÓN: Decisión 07/10.

DESCRIPCIÓN: El proyecto propone la implantación de una línea de transmisión en 500 kV desde Itaipu hasta Villa Hayes, la Sub Estación en Villa Hayes, y la ampliación de la Sub Estación en la margen derecha de Itaipú. El fin del mismo es contribuir con el desarrollo socioeconómico del Paraguay, a través de la obtención de energía eléctrica.

Organismo ejecutor: Itaipú Binacional

Aporte FOCEM: USD 400.000.000,00

Aporte local: USD 155.000.000,00

Costo total USD: USD 555.000.000,00

4) PROYECTO: Rehabilitación y Pavimentación asfáltica del tramo Concepción – Puerto Vallemí.

APROBACIÓN: Decisión CMC 6/10.

DESCRIPCIÓN: La traza del proyecto recorre en dirección norte-sur el Departamento de Concepción, entre las poblaciones de Concepción- Puerto Vallemí- San Lázaro-Rio Apa, con una extensión 197 km. Tiene por finalidad la construcción de una ruta en pavimento flexible con tratamiento superficial triple.

Organismo ejecutor: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)

Aporte FOCEM: USD 75.309.383,00

Aporte local: USD 84.985.667,00

Costo total USD: USD 160.295.050,00

5) PROYECTO Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 2, corredor de integración regional, Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero.

APROBACIÓN: Decisión CMC 09/08

DESCRIPCIÓN El Objetivo del Proyecto es la disminución del costo de fletes de mercaderías, productos y cargas en general, tiempos de viaje y costos de operación vehicular. El tramo tiene una longitud total de 27.3 Km, y su mejoramiento permitirá una más eficiente comunicación entre las comunidades del área de influencia de la obra así como también posibilitará un mejor ingreso a los mercados de comercialización y consumo de los productos de la zona. El tramo reencuentra con un empedrado en mal estado con malas condiciones de transabilidad dificultando el transporte de cargas y pasajeros.

Organismo ejecutor: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Aporte FOCEM: USD 4.008.000,00

Aporte local: USD 1.178.500,00

Costo total USD: USD 5.186.500,00

6) PROYECTO Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de las Rutas 6 y 7, corredores de integración regional, Pdte. Franco – Cedrales

APROBACIÓN: Decisión CMC 08/08.

DESCRIPCIÓN: Pavimentación asfáltica sobre empedrado, del tramo Pte. Franco – Cedrales, de 29 kilómetros, que incluye reparación de empedrado, regularización con concreto asfáltico y señalización. El mejoramiento de este tramo tiene por objetivo optimizar la comunicación entre las comunidades del área de influencia y posibilitar un mejor ingreso a los mercados de comercialización y consumo, así como también, brindar facilidades al turismo dado que está ubicado en la zona de las tres fronteras. De

esta manera, se disminuirá el costo de fletes de mercaderías, productos y cargas en general, así como tiempos de viaje y costos de operación vehicular.

Organismo ejecutor: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Aporte FOCEM: USD 4.517.000,00

Aporte local: USD 1.572.434,00

Costo total USD: USD 6.089.434,00

7) PROYECTO: Recapado del tramo alimentador de las Rutas 1 y 6, corredores de integración regional, Ruta 1 (Carmen del Paraná) – La Paz, Ruta Graneros del Sur

APROBACIÓN: Decisión CMC 10/08.

DESCRIPCIÓN El Objetivo del Proyecto es la disminución del costo de fletes de mercaderías, productos y cargas en general, así como tiempos de viaje y costos de operación vehicular. El recapado de la Ruta 1 (Carmen del Paraná)-La Paz, tiene una longitud de 39 km, he incluirá bacheos, carpeta de concreto asfáltico y señalización completa. El mejoramiento de este tramo permitirá una mejor comunicación entre las comunidades del área de influencia de la obra, así como también posibilitará un mejor ingreso a los mercados de comercialización y consumo de los productos de la zona.

Organismo ejecutor: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Aporte FOCEM: USD 3.092.750,00

Aporte local: USD 911.250,00

Costo total USD: USD 4.004.000,00

8) PROYECTO Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 8, corredor de integración regional, Ruta 8 – San Salvador – Borja Iturbe y Ramal a Rojas Potrero.

APROBACIÓN: Decisión CMC 48/07.

DESCRIPCIÓN El proyecto ejecuta diversos productos turísticos ubicados en: Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, en el Departamento de Itapúa (Ruinas Jesuíticas de

Trinidad y San Cosme y Damián) y Alto Paraná (Parque Moisés Bertoni). El objetivo del mismo es la disminución del costo de fletes de mercaderías, productos y cargas en general, tiempos de viaje y costos de operaciones vehiculares reducidos. El tramo se encuentra en un alto grado de deterioro y tiene un considerable flujo de tránsito. Con el proyecto se llevará a cabo la reparación de empedrados, regularización asfáltica sobre empedrado, carpeta de concreto asfáltico, arcenes de suelo seleccionado, obras complementarias de desagüe superficial y nuevo sistema de señalización.

Organismo ejecutor: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Aporte FOCEM: USD 4.902.000,00

Aporte local: USD 3.291.314,00

Costo total USD: USD 8.193.314,00

9) PROYECTO Construcción y Mejoramiento de Sistemas de Agua potable y Saneamiento Básico en Pequeñas Comunidades Rurales e Indígenas del País

APROBACIÓN: Decisión CMC 47/07.

DESCRIPCIÓN: El Objetivo del Proyecto es contribuir a la salud de la población y sus condiciones de vida reduciendo la tasa de mortalidad-infantil, a través del acceso a los servicios de agua y saneamiento.

Organismo ejecutor: Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)

Aporte FOCEM: USD 10.606.582,00

Aporte local: USD 9.732.551,00

Costo total USD: USD 20.339.133,00

10) PROYECTO Rehabilitación de Corredores Viales

APROBACIÓN: Decisión CMC 11/07.

DESCRIPCIÓN Departamentos de Guaira y Presidente Hayes. Tramo ubicado en Departamento de Guaira y Tramo ubicado en el Departamento de Presidente Hayes. El objeto del presente es la reducción de tiempos de viaje y costos de operación vehicular reducidos y aumento de transporte de carga.

Organismo ejecutor: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)

Aporte FOCEM: USD 14.441.758,00

Aporte local: USD 22.849.255,86

Costo total USD: USD 37.291.013,86

11) PROYECTO Rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción.

APROBACIÓN: Decisión CMC 08/07.

DESCRIPCIÓN: El objetivo del proyecto es la reducción de tiempos de viaje y costos de operación vehicular, así como el aumento en la frecuencia en el transporte público de pasajeros. El proyecto incluye el mejoramiento de cuatro tramos los cuales atraviesan zonas densamente pobladas y algunas zonas rurales intermedias. Las obras que comprenden: obras de desagüe pluvial urbano para reemplazar las obras de desagüe pluvial propias de zonas rurales. Estas obras tienen el objetivo de posibilitar el tráfico seguro aún en momentos de precipitaciones pluviales intensas. En las zonas rurales se proyecta la construcción de banquetas pavimentadas en los tramos de mayor volumen de tráfico. En uno de los tramos está prevista la construcción de un puente de hormigón armado en sustitución de otro similar muy antiguo y que actualmente presenta problemas estructurales en su fundación. Finalmente está previsto realizar un nuevo sistema de señalización completo.

Organismo ejecutor: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Aporte FOCEM: USD 12.631.000,00

Aporte local: USD 8.546.728,00

Costo total USD: USD 21.177.728,00

12) PROYECTO Mercosur-Hábitat de promoción social, fortalecimiento de capital humano y social en asentamientos en condiciones de pobreza.

APROBACIÓN: Decisión CMC 08/07.

DESCRIPCIÓN: El Proyecto propone la promoción y el desarrollo comunitario con el mejoramiento integral de los barrios beneficiados. Abarca la construcción de 1400 viviendas (tipología unifamiliar de 48 m²) y el mejoramiento de su entorno y equipamiento comunitario. El programa constructivo se realiza por ayuda mutua mixta en el que los beneficiarios aportan mano de obra y gestión. Se complementa con servicios básicos: agua, energía eléctrica, construcción y equipamiento de aulas, puestos de salud primaria. La focalización y selección de los beneficiarios se realiza a partir de familias que viven por debajo de la línea de pobreza.

Organismo ejecutor: Presidencia de la República, Secretaría de Acción Social (SAS)

Aporte FOCEM: USD 7.500.000,00

Aporte local: USD 5.414.680,00

Costo total USD: USD 12.914.680,00

b.-PROGRAMA II: Desarrollo de la competitividad

1) PROYECTO Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad – DeTIEC

APROBACIÓN: Decisión CMC 10/09.

DESCRIPCIÓN El Proyecto tiene por finalidad mejorar la competitividad, las condiciones de venta y mejor acceso de los productos paraguayos a los mercados. Su objetivo específico es el fortalecimiento del sistema de calidad e innovación. La estrategia del proyecto consiste en articular y desarrollar capacidades institucionales para resolver problemas de calidad e innovación tecnológica.

Organismo ejecutor: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Aporte FOCEM: USD 5.000.000,00

Aporte local: USD 1.470.588,00

Costo total USD: USD 6.470.588,00

2) PROYECTO Desarrollo de Productos Turísticos Competitivos en la Ruta Turística integrada Iguazú Misiones, atractivo turístico del Mercosur

APROBACIÓN: Decisión CMC 07/08.

DESCRIPCIÓN: El proyecto ejecuta diversos productos turísticos ubicados en: Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, en el Departamento de Itapúa (Ruinas Jesuíticas de Trinidad y San Cosme y Damián) y Alto Paraná (Parque Moisés Bertoni). Su objetivo es contribuir al desarrollo sostenible del turismo y generación de valor agregado a la industria turística a través de la mejora de la información y valorización de productos de la Ruta Jesuítica, Iguazú-Misiones. Así, se trabajará sobre el Museo Científico Moisés Bertoni, se llevará a cabo la construcción y equipamiento de diversas oficinas fronterizas de atención a turistas; y se optimizará la señalización informativa, y de atracción de la Misión Jesuítica Trinidad.

Organismo ejecutor: Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR).

Aporte FOCEM: USD 992.300,00

Aporte local: USD 313.292,00

Costo total USD: USD 1.305.592,00

3) PROYECTO Laboratorio de Bioseguridad NSB3A y Fortalecimiento del Laboratorio de Control de Alimentos

APROBACIÓN: Decisión CMC 08/07.

DESCRIPCIÓN: La finalidad del Proyecto es la prevención y protección del Patrimonio pecuario de Paraguay. El propósito es el mejoramiento de la competitividad en mercados internacionales con Certificación de Calidad e Inocuidad mediante la implementación de un Laboratorio de Referencia a nivel Nacional y del Mercosur.

Organismo ejecutor: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Aporte FOCEM: USD 14.441.758,00

Aporte local: USD 22.849.255,86

Costo total USD: USD 37.291.013,86

4) PROYECTO Programa de Apoyo Integral a Microempresas.

APROBACIÓN: Decisión CMC 08/07.

DESCRIPCIÓN El proyecto se desarrolla en el Área Metropolitana del Gran Asunción y ciudades adyacentes del Departamento Central. Contará con tres componentes: capacitación y asistencia técnica, fomento a la asociatividad empresarial y centro de información Microempresarial.

Organismo ejecutor: Ministerio de Industria y Comercio (MIC)

Aporte FOCEM: USD 4.250.000,00

Aporte local: USD 1.339.777,00

Costo total USD: USD 5.589.777,00

c.- PROGRAMA III: cohesión social.

1) PROYECTO: MERCOSUR YPORÁ - Promoción de acceso al agua potable y saneamiento básico en comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza.

APROBACIÓN: Decisión CMC 11/08.

DESCRIPCIÓN El objetivo del Proyecto es contribuir a la mejora de la calidad de vida en las comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza en los asentamientos urbanos y en las comunidades rurales del Paraguay. Se busca reducir el índice de morbilidad debido a enfermedades parasitarias y gastrointestinales de origen hídrico en las comunidades pobres.

Organismo ejecutor: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Aporte FOCEM: USD 671.235,00

Aporte local: USD 1.400.035,00

Costo total USD: USD 2.071.270,00

4) REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

En Uruguay se han financiado con cargo al FOCEM los siguientes 16 proyectos.

a.- PROGRAMA I: Convergencia estructural.

1) PROYECTO MERCOSUR- REHABILITACIÓN DE LA RUTA 30 - Tramo IV: Javier de Viana - A° Chiflero.

APROBACIÓN: Decisión CMC 11/17.

DESCRIPCIÓN: Rehabilitación de un tramo de la Ruta 30 y Ramal, el cual mejorará el estado de la infraestructura vial de la zona norte de Uruguay, contribuyendo a la integración y al desarrollo productivo, económico y social del país y de la región. La infraestructura vial rehabilitada posibilitará un mejoramiento del sistema de transporte carretero y del sistema de interconexión, tornándolo más seguro y ágil. Del mismo modo, reducirá los costos de operación vehicular (tiempo, combustible y mantenimiento) con efectos positivos sobre la competitividad del sistema de salud, derivados de los altos índices de accidentalidad, y los costos de mantenimiento rutinario de una vía altamente deteriorada.

Organismo ejecutor: Dirección Nacional de Vialidad - Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Uruguay (MTO)

Aporte FOCEM: USD 6.529.060,34

Aporte local: USD 3.639.443,27

Costo total USD: USD 10.168.503,61

2) PROYECTO MERCOSUR- REHABILITACIÓN DE LA RUTA 30 - Tramo III: Acceso Este A° Cuaró 2 - Javier de Viana.

APROBACIÓN: Decisión CMC 10/17.

DESCRIPCIÓN: El tramo a rehabilitar de Ruta 30, Tramo III, se localiza en una zona estratégica en el marco de la Planificación Territorial del Departamento de Artigas, existiendo zonas concertadas para el desarrollo de emprendimientos productivos o actividades múltiples. Se destacan, como principales emprendimientos de la región, las actividades arroceras, mineras y de producción de ganado ovino. La Ruta 30 y Ramal Ruta 30 rehabilitada mejorará el estado de la infraestructura vial de la zona norte de Uruguay, contribuyendo a la integración y al desarrollo productivo, económico y social del país y de la región. La infraestructura vial rehabilitada posibilitará un mejoramiento del sistema de transporte carretero y del sistema de interconexión, tornándolo más seguro y ágil. Del mismo modo, reducirá los costos de operación vehicular (tiempo,

combustible y mantenimiento) con efectos positivos sobre la competitividad del sistema de salud, derivados de los altos índices de accidentalidad, y los costos de mantenimiento rutinario de una vía altamente deteriorada.

Organismo ejecutor: Dirección Nacional de Vialidad - Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Uruguay (MTOPE)

Aporte FOCEM: USD 7.980.786,81

Aporte local: USD 4.452.100,23

Costo total USD: USD 12.432.887,04

3) PROYECTO MERCOSUR- REHABILITACIÓN DE LA RUTA 30 – Tramo II: Tomás Gomensoro - Acceso Oeste A° Cuaró 2.

APROBACIÓN: Decisión CMC 09/17.

DESCRIPCIÓN: El tramo a rehabilitar de Ruta 30, Tramo II, se localiza en una zona estratégica en el marco de la Planificación Territorial del Departamento de Artigas, existiendo zonas concertadas para el desarrollo de emprendimientos productivos o actividades múltiples. Se destacan, como principales emprendimientos de la región, las actividades arroceras, mineras y de producción de ganado ovino. La Ruta 30 y Ramal Ruta 30 rehabilitada mejorará el estado de la infraestructura vial de la zona norte de Uruguay, contribuyendo a la integración y al desarrollo productivo, económico y social del país y de la región. La infraestructura vial rehabilitada posibilitará un mejoramiento del sistema de transporte carretero y del sistema de interconexión, tornándolo más seguro y ágil. Del mismo modo, reducirá los costos de operación vehicular (tiempo, combustible y mantenimiento) con efectos positivos sobre la competitividad del sistema de salud, derivados de los altos índices de accidentalidad, y los costos de mantenimiento rutinario de una vía altamente deteriorada.

Organismo ejecutor: Dirección Nacional de Vialidad - Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Uruguay (MTOPE)

Aporte FOCEM: USD 7.626.384,44

Aporte local: USD 4.256.314,28

Costo total USD: USD 11.882.698,72

**4) PROYECTO MERCOSUR- REHABILITACIÓN DE LA RUTA 30 - Tramo I:
Ramal: Ruta 3 - Tomás Gomensoro, Departamento de Artigas.**

APROBACIÓN: Decisión 08/17.

DESCRIPCIÓN El tramo a rehabilitar de Ruta 30, Tramo I – Ramal I: Empalme Ruta 3 – Tomás Gomensoro, se localiza en una zona estratégica en el marco de la Planificación Territorial del Departamento de Artigas, existiendo zonas concertadas para el desarrollo de emprendimientos productivos o actividades múltiples. Se destacan, como principales emprendimientos de la región, las actividades arroceras, mineras y de producción de ganado ovino. La Ruta 30 y Ramal Ruta 30 rehabilitada mejorará el estado de la infraestructura vial de la zona norte de Uruguay, contribuyendo a la integración y al desarrollo productivo, económico y social del país y de la región. La infraestructura vial rehabilitada posibilitará un mejoramiento del sistema de transporte carretero y del sistema de interconexión, tornándolo más seguro y ágil. Del mismo modo, reducirá los costos de operación vehicular (tiempo, combustible y mantenimiento) con efectos positivos sobre la competitividad del sistema de salud, derivados de los altos índices de accidentalidad, y los costos de mantenimiento rutinario de una vía altamente deteriorada.

Organismo ejecutor: Dirección Nacional de Vialidad - Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Uruguay (MTO)

Aporte FOCEM: USD 3.628.769,62

Aporte local: USD 2.004.704,66

Costo total USD: USD 5.633.474,28

**5) PROYECTO MERCOSUR- R Rehabilitación de la Ruta 8 Treinta y Tres –
Melo / Tramo II: Km 366 al Km 393,1.**

APROBACIÓN: Decisión CMC 10/14.

DESCRIPCIÓN La obra contribuirá a una mejor interconexión de los países de la región específicamente a través de la propia Ruta 8, así como con su articulación con

Ruta 26 y las Rutas BR 153, BR 392 y BR 116 del Brasil. El proyecto consiste en la rehabilitación de 27.1 km de carretera en Ruta 8 del Km 366 al Km 393,1, mediante la reconstrucción con un tendido de una capa en mezcla asfáltica de 5 cm de espesor en calzada de 7,20 m de ancho con tratamiento bituminoso simple en banquetas de 1m de ancho. La obra incorpora previamente la corrección de drenajes, alargue de alcantarillas, ensanche de plataforma según sección transversal tipo, bacheo del pavimento existente, escarificado, conformación y compactación de capa de base y colocación de una capa base granular cementada. Se adicionan a su vez la señalización vertical y horizontal de la obra.

Organismo ejecutor: Dirección Nacional de Vialidad - Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Uruguay (MTO)

Aporte FOCEM: USD 11.107.562,00

Aporte local: USD 4.563.563,00

Costo total USD: USD 15.671.125,00

6) PROYECTO MERCOSUR- Rehabilitación de vías férreas II (tramos Piedra Sola – Tres Árboles – Algorta – Paysandú, Queguay – Salto – Salto Grande)

APROBACIÓN: Decisión CMC 43/12, modificada por la Decisión CMC 38/15.

DESCRIPCIÓN El proyecto alcanza la rehabilitación de vía de la línea Artigas en el tramo entre las estaciones de Tres Arboles (Km 334) y Salto (Km 590) con el ramal de Piedra Sola (Km 392) a Tres Arboles (Km 334) y el ramal el precursor de Salto (Km 590) a Salto Grande (Km 603), con una longitud total de 327 Km. Se ubica desde el eje central en el centro del país, hacia el litoral oeste, y desde allí al norte hasta la frontera en Salto Grande, atravesando los Departamentos de Tacuarembó, Río Negro, Paysandú y Salto, conectado con la República Argentina a través de Salto Grande.

Organismo ejecutor: Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Uruguay (MTO)

Aporte FOCEM: USD 83.520.000,00

Aporte local: USD 43.780.000,00

Costo total USD: USD 127.300.000,00

7) PROYECTO MERCOSUR- Rehabilitación de la Ruta 8 Treinta y Tres – Melo / Tramo I: Km 310 al Km 338.

APROBACIÓN: Decisión CMC 09/14.

DESCRIPCIÓN El proyecto consiste en la rehabilitación de 28 km de carretera en Ruta 8 del Km 310 al Km 338, mediante la ejecución de una solución de una reconstrucción con un tendido de una capa en mezcla asfáltica de 5 cm de espesor en calzada de 7,20 m de ancho con tratamiento bituminoso simple en banquetas de 1m de ancho. La obra incorpora previamente la corrección de drenajes, alargue de alcantarillas, ensanche de plataforma según sección transversal tipo, bacheo del pavimento existente, escarificado, conformación y compactación de capa de base y colocación de una capa base granular cementada. Se adicionan a su vez la señalización vertical y horizontal de la obra.

Organismo ejecutor: Dirección Nacional de Vialidad - Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Uruguay (MTO)

Aporte FOCEM: USD 11.044.495,00

Aporte local: USD 4.541.686,00

Costo total USD: USD 15.586.181,00

8) PROYECTO MERCOSUR- Rehabilitación de Vías Férreas, línea Rivera: tramo Pintado (Km 144) - Frontera (Km 566).

APROBACIÓN: Decisión CMC 52/10.

DESCRIPCIÓN Rehabilitación de la Línea Rivera, en el tramo comprendido entre Pintado (km 144m570) hasta la frontera con Brasil (km 566,642) El Proyecto consiste en la rehabilitación de 422 Kms de vías, en el tramo comprendido entre Pintado (km 144,570) hasta la frontera con Brasil (km 566,642), de manera de asegurar la vía Clase 3 con mantenimiento automatizado, según la Norma ALAF 5-026, que implica una velocidad de 40 km/h, y soporta 18 ton/eje, y a su vez permitir el mantenimiento mecanizado en forma uniforme en toda la extensión de los tramos considerados, sin precauciones, incluso alcanzando mayores velocidades.

Organismo ejecutor: Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB)

Aporte FOCEM: USD 50.100.407,00

Aporte local: USD 24.730.563,00

Costo total USD: USD 74.830.970,00

9) PROYECTO MERCOSUR- Tramo Empalme Ruta 54 – Ruta 55.

APROBACIÓN: Decisión CMC 23/07.

DESCRIPCIÓN El proyecto consiste en la reconstrucción de 12,9 Km. de carreteras en Ruta 12, ruta fundamental en la interconexión regional Argentina-Uruguay-Brasil, con beneficios directos e indirectos en materia de abatimiento de costos de operación, tiempo de viaje y mejora de los estándares de seguridad. Comprende ensanche de plataforma, recargo con material granular y la ejecución de un refuerzo con mezcla asfáltica en calzada en un ancho de 7,20 m y un tratamiento bituminoso simple en banquetas de ancho igual a 2 m. Asimismo, se realizará la corrección de drenajes y alargue de las alcantarillas existentes. Complementa el proyecto la señalización vertical y horizontal del tramo. Apunta a mejorar el nivel de servicio de los tramos que lo integran, fundamentalmente en lo que refiere a estado, confort y seguridad vial, así como también favorecer el desarrollo económico de la región.

Organismo ejecutor: Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB)

Aporte FOCEM: USD 2.928.000,00

Aporte local: USD 1.443.428,00

Costo total USD: USD 4.371.428,00

10) PROYECTO MERCOSUR- Intervenciones Múltiples en Asentamientos ubicados en Territorios de Frontera con Situaciones de Extrema Pobreza y Emergencia Sanitaria, Ambiental y Hábitat.

APROBACIÓN: Decisión CMC 11/07.

DESCRIPCIÓN: Los objetivos del Proyecto son el mejoramiento de las condiciones de vida de la Población vulnerable, consolidación de los mecanismos de inclusión social a través de estrategias participativas y fortalecimiento institucional de los actores

involucrados (autoridades nacionales, locales, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil). Las zonas de intervención comprenden un total de 1200 hogares. El alcance del Proyecto son asentamientos fronterizos ubicados en zonas total o parcialmente inundables o cercanos a las mismas, con graves problemas de afectación ambiental.

Organismo ejecutor: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Aporte FOCEM: USD 1.200.000,00

Aporte local: USD 297.973,00

Costo total USD: USD 1.497.973,00

11) PROYECTO MERCOSUR- Ruta 26 - tramo Melo – “Arroyo Sarandi de Barceló.”

APROBACIÓN: Decisión CMC 08/07.

DESCRIPCIÓN: Rehabilitación de tramo de 54 km. de carretera sobre Ruta 26. Los trabajos para la rehabilitación de la carretera en cuestión consistirán en diversas tareas, así, definición y replanteamiento del eje existente, nivelación del eje y definición de perfiles transversales cada 25 m, proyección de sección transversal a una calzada de 7.20m. También, se llevará a cabo la corrección de drenajes a través de la profundización de las cunetas existentes y la limpieza y alargue de las alcantarillas; así como también la limpieza de faja y recubrimiento con suelo y pasto.

Organismo ejecutor: Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)

Aporte FOCEM: USD 5.310.000,00

Aporte local: USD 2.619.000,00

Costo total USD: USD 7.929.000,00

12) PROYECTO MERCOSUR- Interconexión Eléctrica de 500 MW Uruguay-Brasil.

APROBACIÓN: Decisión CMC 02/10.

DESCRIPCIÓN: El proyecto tiene por objetivo la interconexión eléctrica entre los sistemas eléctricos de Uruguay (50 Hz) y del sur de Brasil (60 Hz). La interconexión se proyecta entre la estación San Carlos 500 kV, 50 Hz (Uruguay) y la región del sur de Brasil, donde actualmente está la estación Presidente Medici. La capacidad de esta estación es de 230 kV, 60 Hz, pero donde a futuro se prevé la llegada de una línea de transmisión (LT) de 525 kV, desde la región de Porto Alegre, lo que implica la construcción de una nueva estación de transmisión que será la futura cabecera en Brasil de la interconexión.

Organismo ejecutor: Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE)

Aporte FOCEM: USD 83.113.000,00

Aporte local: USD 101.360.634,00

Costo total USD: USD 184.473.634,00

b.-PROGRAMA II: Desarrollo de la competitividad

1) PROYECTO MERCOSUR- Internacionalización de la especialización productiva - desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de 'software', biotecnología y electrónica y sus respectivas cadenas de valor (2ª etapa).

APROBACIÓN: Decisión CMC 23/11.

DESCRIPCIÓN El Proyecto tiene por objetivo contribuir al desarrollo de tecnología innovadora en las cadenas productivas del país y de la región, incorporando innovación tecnológica en software, biotecnología, nanotecnología y electrónica.

Organismo ejecutor: Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).

Aporte FOCEM: USD 2.967.500,00

Aporte local: USD 782.500,00

Costo total USD: USD 3.750.000,00

2) PROYECTO MERCOSUR- Internacionalización de la especialización productiva - desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de 'software', biotecnología y electrónica y sus respectivas cadenas de valor.

APROBACIÓN: Decisión CMC 08/07.

DESCRIPCIÓN: El proyecto está dirigido a proyectos asociativos de innovación a nivel nacional y regional, para exportación en los sectores de software, biotecnología y electrónica y sus cadenas de valor incluyendo capacitación y desarrollo de los sectores. El proyecto tiene por finalidad la instrumentación de una política industrial de Estado de promoción de la competitividad y la asociatividad de empresas en tres sectores transversales en la economía: software, biotecnología y electrónica. El propósito del proyecto es conseguir una mayor integración nacional y regional de las cadenas de valor de las empresas vinculadas a los sectores elegidos. El proyecto piloto prevé la de internacionalización de la especialización productiva y la creación de una cultura de proyectos asociativos regionales.

Organismo ejecutor: Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).

Aporte FOCEM: USD 1.275.000,00

Aporte local: USD 225.000,00

Costo total USD: USD 1.500.000,00

c.- PROGRAMA III: cohesión social.

1) PROYECTO MERCOSUR- Desarrollo de Capacidades e Infraestructura para Clasificadores Informales de Residuos Urbanos en Localidades del Interior del Uruguay

APROBACIÓN: Decisión CMC 11/07.

DESCRIPCIÓN: El objetivo del Proyecto es capacidad e infraestructura mejorada para la participación de clasificadores en nuevos modelos de gestión de residuos urbanos, con especial énfasis en los departamentos de frontera.

Organismo ejecutor: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Aporte FOCEM: USD 1.600.000,00

Aporte local: USD 282.000,00

2) PROYECTO MERCOSUR- Economía Social de Frontera.

APROBACIÓN: Decisión CMC 08/07.

DESCRIPCIÓN: El Proyecto tiene como finalidad el apoyo técnico y económico a micro emprendimientos preferentemente asociativos, ubicados en los departamentos de frontera con Argentina y Brasil. La capacitación y asistencia estará a cargo de diversas ONG y consultores individuales especializados en la materia.

Organismo ejecutor: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Aporte FOCEM: USD 1.399.799,00

Aporte local: USD 247.021,00

Costo total USD: USD 1.646.820,00

5) PROYECTOS PLURIESTATALES

El FOCEM ha subvencionado los siguientes tres proyectos pluriestatales.

a.- PROGRAMA I: Convergencia estructural.

1) PROYECTO Saneamiento Urbano Integrado Aceguá/Brasil y Aceguá/Uruguay

APROBACIÓN: Decisión 30/12.

PAÍS: Brasil, Uruguay

DESCRIPCIÓN: Proyecto binacional a desarrollarse en la zona fronteriza de Aceguá/Brasil - Aceguá/Uruguay. **Sistema de Saneamiento Urbano Aceguá Brasil:** Construcción de sistema colector compuesto de, aproximadamente 12.000 metros en Aceguá Brasil; construcción de estaciones de bombeo; construcción de una planta de tratamiento de efluentes; volumen tratado mensual de aprox. 200 mil m³ con eficiencia de remoción de: - 40 mg/l para DBO, - 50 mg/l para ST, - 105 NMP CF/100 ml para Coliforme. Se verán beneficiadas cerca de 1.132 personas conectadas a red de

saneamiento en el lado brasileño, más las entidades públicas y privadas, con lo cual, suman cerca de 1.500 beneficiarios directos del sistema.

Organismo ejecutor: Companhia Riograndense de Saneamiento (CORSAN) - Brasil / Obras Sanitarias del Estado (OSE) – Uruguay

Aporte FOCEM: USD 5.719.708,00

Aporte local: USD 3.494.246,00

Costo total USD: USD 9.213.954,00

b.-PROGRAMA II: Desarrollo de la competitividad.

1) PROYECTO Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud

APROBACIÓN: Decisión CMC 17/11.

PAÍS: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay

DESCRIPCIÓN: El Proyecto tiene por finalidad generar capacidad tecnológica y ofrecer soluciones al problema del creciente envejecimiento de la población y el padecimiento de enfermedades crónico degenerativas en el Mercosur, contribuyendo a la competitividad de las producciones del citado y al fortalecimiento de las instituciones nacionales de investigación y desarrollo. Atento a ello, se formará una red de institutos de investigaciones en biomedicina, para abordar en forma coordinada un problema de salud común a los Estados miembros: el estudio de aspectos biológicos, epidemiológicos y sociológicos de enfermedades degenerativas.

Organismo ejecutor: Argentina -Instituto de Investigación en Biomedicina de Buenos Aires –CONICET / Brasil -Fundação Oswaldo Cruz / Paraguay - Laboratorio Central de Salud Pública / Uruguay -Instituto Pasteur de Montevideo/

Aporte FOCEM: USD 7.855.362,00

Aporte local: USD 4.338.101,44

Costo total USD: USD 12.193.463,44

2) PROYECTO Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa – PAMA

APROBACIÓN: Decisión CMC 08/07.

PAÍS: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Es necesario mencionar que en este plan se incluyó al Estado Plurinacional de Bolivia.

DESCRIPCIÓN: El proyecto tiene como fin erradicar la Fiebre Aftosa (FA) y prevenir su reintroducción en el ámbito del MERCOSUR y Estados Asociados. Mejorar la sanidad animal general de los países de la Región logrando así aumentar la disponibilidad de alimentos de origen animal y mejorar el acceso a los mercados externos de productos agropecuarios. Al finalizar el proyecto aumentará las zonas y países “libres de Fiebre Aftosa con y sin vacunación”, un aumento de las toneladas de productos cárnicos y productos lácteos exportados, aumento en su precio promedio, aumento del stock ganadero y un aumento del número de mercados abiertos.

Organismo ejecutor: Comité MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa (CMA) a través de la Secretaría del Mercosur.

Aporte FOCEM: USD 13.888.598,00

Aporte local: USD 2.913.544,00

Costo total USD: USD 16.802.142,00

6.2.3. OTROS MECANISMOS DE SOLIDARIDAD EN EL MERCOSUR

Ante el éxito del FOCEM, y dentro del marco de la integración productiva regional, el Mercosur ha creado otros fondos, de características más específicas que el FOCEM, el cual cubre una extensa variedad de diversos proyectos.

Así, y con el claro objetivo de priorizar la integración de cadenas de valor productivas, a través de las pequeñas y medianas empresas, y de esta manera reducir las asimetrías existentes entre los Estados Parte, la Decisión 22/07, de 28 de junio, Fondo Mercosur de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas, en su artículo 1, encomendó al GMC que propusiera, en la XXXIV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, alternativas para la constitución de tal fondo. De esta manera, por medio de la Decisión

13/08, de 30 de junio, se creó el Fondo Mercosur de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas, el cual, acorde a su artículo 1, en una primera etapa instrumentaría únicamente un “sistema de garantías.”⁶⁹⁴

A consecuencia de la anterior norma, estableció el fondo la Decisión 41/08, de 15 de diciembre, Creación del Fondo Mercosur de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. El mismo fue diseñado a efectos de garantizar, directa o indirectamente, operaciones de crédito contratadas por micro, pequeñas y medianas empresas que participen de actividades de integración productiva en el Mercosur (artículo 1). Según lo dispuesto por el artículo 4, al igual que se efectuara con el FOCEM, se le otorgó un plazo de vigencia de diez años a partir de la primera contribución efectuada por uno de los Estados Partes; y al cumplimiento del plazo, debería ser evaluada la efectividad del mismo y la conveniencia de su continuidad. En este sentido, debe tenerse en cuenta que las micro, pequeñas y medianas empresas, son un sector estratégico de los países y se constituyen en factores clave para el fomento y creación del empleo, la optimización del reparto de los ingresos y el desarrollo de las sociedades. Es así que los gobiernos del Mercosur intentan mediante este fondo crear un instrumento de sustento para las mismas.

El fondo fue regulado con detalle por la Decisión 46/12, de 6 de diciembre, Reglamento del Fondo Mercosur de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Éste, dispuso, en su artículo 4, que el fondo se constituiría, de forma no excluyente y de forma similar al FOCEM, por medio de contribuciones de los Estados Parte; ingresos provenientes de los cobros de la comisión de garantía y de los rendimientos de aplicación financiera de sus recursos; recursos originados en las recuperaciones de las operaciones honradas por el Fondo de Garantías y provenientes de donaciones y/o asociaciones con instituciones financieras y no-financieras, con sede o no en el territorio de los Estados Partes, en observancia a la legislación pertinente.

La composición del fondo, de acuerdo al artículo 5, se llevaría a cabo, de acuerdo a la siguiente proporción: Argentina US\$ 27.000.000,00; Brasil US\$ 70.000.000,00; Uruguay US\$ 2.000.000,00; y Venezuela US\$ 27.000.000,00. Asimismo, el artículo 6

⁶⁹⁴ Vide LUCÁNGELI, J., “MERCOSUR: progreso la integración productiva”, *Revista del CEI*, 12, agosto de 2.008, pp. 23-39. MOLINA YCAZA, D. y SÁNCHEZ RIOFRÍO, A., “Obstáculos para la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina”, *Revista Pymes, Innovación y Desarrollo*, vol. 4, 2, 2.016, pp. 21-36 ZURITA, A., “El rol de las pymes en el Mercosur”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 3, 2.011, pp. 50-129.

dispuso que aquellos Estados Partes del Mercosur no incluidos en el anterior artículo, podrían igualmente participar del Fondo de Garantías por Decisión del Consejo Mercado Común, tal y como resulta del caso de Paraguay.

El reglamento del Fondo sería modificado por la Decisión 39/14, de 16 de diciembre, Fondo Mercosur de Garantías Para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, el cual en su artículo 17 detalló los tipos de proyectos a garantizar por el mismo. Así, para caracterizar su vinculación a alguna actividad de integración productiva respalda por el Fondo, debe estar relacionado a alguno de los siguientes Proyectos de Integración Productiva, conforme lo definido en el Artículo 20 del presente Reglamento;

- 1) Proyectos de Inversión Orientados al Comercio Exterior Intra-MERCOSUR, conforme a lo establecido en el Artículo 21 del presente Reglamento;
- 2) Operaciones de comercio exterior Intra-MERCOSUR;
- 3) Empresas independientes consideradas integradas con otras empresas de otro Estado Parte, conforme a lo definido en el Artículo 22 del presente Reglamento; y
- 4) Empresas localizadas en municipios en el área de frontera, conforme al listado anexo de la Resolución GMC 29/07 y sus modificatorias, o conforme fuera definido por dos o más Estados Partes, en acto declaratorio específico.

Por su parte, en el artículo 18 determinó los destinos de las garantías o reafianzas:

- 1) Inversión en capital fijo, y eventual capital de trabajo asociado, orientado a la creación, ampliación o modernización de la capacidad productiva;
- 2) Proyectos de inversión en activos intangibles, como proyectos de I&D (Investigación y desarrollo experimental), proyectos de marketing (creación de marcas), capacitación e innovación;
- 3) Proyectos de *joint-venture* con el objetivo de establecer empresas binacionales o regionales, respetando y manteniendo la independencia de los actores involucrados;
- 4) Capital de trabajo; y
- 5) Operaciones de comercio exterior Intra-MERCOSUR.

6.3. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

Tal y como se analizó en el capítulo I, el TAS fijó como objetivo la constitución de un mercado común. Las diferencias entre una unión aduanera y un mercado común, de acuerdo a la teoría económica clásica, ya fueron examinadas en el capítulo IV; sin embargo, conviene recordar que, además de los requisitos de una unión aduanera, un mercado común incorpora la libre movilidad de factores productivos, capital y trabajo, entre los Estados Parte. Pues bien, tal y como se ha ido analizando, a través de los capítulos anteriores, el Mercosur, se ha limitado casi exclusivamente a los vértices económicos del proceso de integración, prácticamente dejando de lado inclusive la dimensión social del mismo.⁶⁹⁵

Conviene precisar que el tratamiento del tema migratorio ha ido cambiando en el Mercosur, así, en el Cronograma de Las Leñas, cuyo funcionamiento se extendió durante el proceso de transición (desde la puesta en vigencia del Tratado de Asunción en 1.991 hasta el 31 de diciembre de 1.994) existía la decisión política de entender los fenómenos migratorios dentro del concepto de libre circulación de personas en general y de trabajadores en particular; posteriormente, en el POP, la libre circulación de trabajadores desaparece como objetivo prioritario y se desplaza la noción de libre movilidad hacia la de migraciones laborales tradicionales.⁶⁹⁶ No obstante lo anterior, y en relación a la libre circulación de personas, los Estados Miembros del Mercosur y los países asociados, han ido integrando paulatinamente, lo que se podría denominar como una política migratoria común. Asimismo, se han ido coordinando los sistemas nacionales de seguridad nacional, y el reconocimiento mutuo de las titulaciones técnicas y universitarias, tal y como se analizará en el epígrafe siguiente. Sin embargo, resulta patente, que aún no se ha establecido una real libertad de circulación de personas dentro

⁶⁹⁵ Ver capítulo II, y especialmente el FCES.

⁶⁹⁶ MARTINEZ PIZARRO, J. y STANG ALVA, M. F., “Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada”, Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional, Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, 2.005. MÁRMOLA, L. y PÉREZ VICHICH, N., “Elementos de políticas migratorias para el Mercosur”, en Informe Nacional de Desarrollo Humano, Buenos Aires: Senado de la Nación Argentina, 1.997. En el mismo, los autores exponen la idea de que la libre circulación es el concepto que transforma a la variable migratoria en un elemento clave de los procesos de integración económica. Así, diferencian la noción de libre circulación en el plano de la integración, de la noción de migración tradicional. Esta última significa cambiar la condición de ciudadano en extranjero, por el sólo hecho de atravesar una frontera. Además, la libre circulación privilegia la ciudadanía comunitaria por sobre cualquier otra circunstancia.

del Mercosur, a diferencia de lo que sucede en la UE, aunque conviene referir el estado de la misma.⁶⁹⁷

Por último, debe tenerse en cuenta que el Mercosur, también converge con el ámbito abarcado por la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, el cual es un proceso consultivo y de diálogo regional en materia de movilidad humana compuesto por delegaciones oficiales nacionales, las cuales son representadas y presididas por las Cancillerías de los países que la componen, donde se reúnen anualmente y emiten recomendaciones y declaraciones, a fin de establecer lineamientos y construir consensos políticos relevantes para la región y los procesos de integración subregional.

6.3.1. TRÁNSITO VECINAL FRONTERIZO

En referencia a la libre circulación de personas, la Decisión 18/99, de 7 de diciembre, Tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Partes del Mercosur, en su artículo 1, dispuso que *“los ciudadanos nacionales o naturalizados de un Estado Parte o sus residentes legales, nacionales o naturalizados de otro país del MERCOSUR, que se*

⁶⁹⁷ BELLO, J., El Mercosur y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados, Informe de la Consultoría del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Proceso Cartagena +30, p. 110, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10216.pdf>, [Fecha de consulta: 16 de junio de 2.018]. CERIANI CERNADAS, P. “Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración”, en: GIUSTINIANI, R. Migración. Un derecho humano, 1ª ed., Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2.004, p. 283. CHUECA SANCHO, Á., “Libre circulación de personas en Suramérica: una aproximación”, Revista Electrónica Iberoamericana, vol. 2, 1, 2.0087, pp. 49-60, disponible en <http://www.red-riedial.net/referencia-bibliografica-36648.html>, [Fecha de consulta: 16 de Junio de 2.018]. MAGUID, A., “La migración internacional en el escenario de Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias”, Estudios Migratorios Latinoamericanos, vol. 19, 57, 2.005, pp. 249-286. MARMORA, L., “Políticas migratorias consensuadas en América Latina”, Estudios Migratorios Latinoamericanos, vol. 17, 50, 2.003, pp. 111-142. MENDICOA, G., “El Mercosur social y el significado de la coordinación para una nueva institucionalidad. La apuesta a la Red Merco ciudades como integrante del proceso”, en MENDICOA, G. (comp.), Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur. Opciones para el debate, 1ª ed., Buenos Aires: Espacio Editorial, 2.004. NICOLAO, J., “Las migraciones en la agenda del Mercosur. El rol de Argentina en el foro especializado migratorio”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 29, 2.015, pp. 1-32, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5168958>, [Fecha de consulta: 16 Junio de 2.018]. NOVICK, S., “Mercosur y migraciones: el caso argentino”, en Historia Comparada de las Migraciones en las Américas, Mexico D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2.014, pp. 251 – 278. SASSONE, S. M., “Las Condiciones de la Movilidad para los ciudadanos en el MERCOSUR: hacia la reconfiguración de las territorialidades transfronterizas”, Territorios et sociétés du Mercosur: jeux et enjeux de l’intégration. L’Ordinaire Latinoaméricain, 196, abril-junio de 2.004, pp. 50-62. TEXIDÓ, E., *et al.*, Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado, Ginebra: OIT, p. 213. ZURBRIGGEN, C., *et al.*, Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur, ZURBRIGGEN, C. y MONDOL, L. (coords.), 1º ed., Montevideo: Flacso, 2.010. En referencia los derechos de los ciudadanos frente al Brexit, *vide* RIPOLL CARULLA, S., “Los derechos de los ciudadanos en el proyecto de acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, en Revista Jurídica de Catalunya, vol. 17, 2, 2.018, pp. 345-370.

domicilien en localidades contiguas de dos o más Estados Parte, podrán obtener la credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF).”

Esta normativa, es complementada por la Decisión 19/99, de 7 de diciembre, Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, la cual concede los beneficios del tránsito de personas domiciliadas en fronteras de los Estados Parte, a los Estados Asociados citados.

Ambas Decisiones fueron desarrolladas por sus iguales núm. 14/2.000 y 15/2.000, de 29 de junio, en cuyo artículo 3 se dispone que la *“Tarjeta Tránsito Vecinal Fronterizo permitirá a su beneficiario cruzar la frontera y permanecer en el territorio del país vecino por un plazo máximo de setenta y dos horas (72 Hs) a contar desde el último ingreso, salvo acuerdo bilateral o trilateral entre los Estados Partes que establezcan un plazo mayor.”*

Como puede apreciarse, si bien las normas del Mercosur no están plenamente desarrolladas como sus iguales de la UE, que sí que garantían la libre circulación de personas ciudadanos de la Unión –y, en determinados casos, de los nacionales de terceros Estados-, embrionariamente comienza a regularse el derecho de desplazamiento, aunque abordado desde el ámbito de la armonización de las legislaciones internas de los Estados Parte, con el objeto de facilitar la circulación transfronteriza de los nacionales de los Estados Partes del Mercosur.⁶⁹⁸

6.3.2. ACUERDOS DE RESIDENCIA

La Decisión 28/02, de 6 de diciembre, Acuerdos emanados de la XII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, de la República de Bolivia y de la República de Chile, aprobó los siguientes acuerdos logrados en la citada reunión:

⁶⁹⁸ *Vide* sobre el tema, CARDESSA SALZMAN, A., “El marco jurídico del mercado común del sur relativo a la migración laboral: ¿hacia una libre circulación de trabajadores?”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y SOBRINO HEREDIA, J.M. (coord.), Migraciones y desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2.006, 1ª ed., Barcelona: Marcial Pons, 2.007, pp. 521-536. Y para una comparación de la libre circulación de personas en el Mercosur con la UE, *vide* GOIZUETA VÉRTIZ, J., GÓMEZ FERNÁNDEZ, I. y GONZÁLEZ PASCUAL, M. I. (Dir.), La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados. Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina, Cizur Menor: Aranzadi, 2012. Más recientemente, *vide* CIENFUEGOS MATEO, M., “Las libertades de circulación y movilidad de los nacionales de terceros países en la Unión Europea: derechos, condiciones y limitaciones”, en RIPOL CARULLA, S. (Dir.), Derecho, migración y empresa, Barcelona: Marcial Pons, 2.019, pp. 141-183.

- Acuerdo núm. 11/02 – Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur;
- Acuerdo núm. 12/02 – Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile;
- Acuerdo núm. 13/02 – Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur; y
- Acuerdo núm. 14/02 – Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile.

Los mismos son un hito en la política migratoria del Mercosur, y tal y como surge del preámbulo del Acuerdo, son adoptados *“teniendo presente que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos.”*

El acuerdo de residencia resulta innovador, toda vez que, a diferencia de los criterios tradicionales de acceso a una residencia o tramitación de visado que se observan en las legislaciones migratorias de la mayoría de los países, los cuales generalmente se encuentran vinculados a la acreditación de la realización de una actividad económica o laboral específica, el parentesco con un nacional o residente, la realización de estudios de educación superior, etc., este acuerdo estableció un criterio migratorio novedoso: dejó de lado esa “actividad determinada” y pasó a focalizarse únicamente en la acreditación de la nacionalidad del solicitante, a favor de los ciudadanos de los países del Mercosur.⁶⁹⁹

Además, y con la finalidad de facilitar la movilidad, las solicitudes y procedimientos de este acuerdo, pueden ser tramitadas desde el país de origen, y con anterioridad al desplazamiento; o bien directamente en el territorio del Estado receptor ante los servicios migratorios oficiales. En este supuesto, es posible la regularización, sin importar la categoría migratoria con la cual ingresó al país receptor, dejando de lado cualquier tipo de multas o sanciones por la irregularidad en que hubiera incurrido.

De esta manera, tal y como se refiriera en el párrafo anterior, se permite que los nacionales de un Estado Parte, que se encuentren en el territorio de otro Estado Parte,

⁶⁹⁹ NOVICK, S., “Mercosur y migraciones: el caso argentino”, *op. cit.*, pp. 8-9.

puedan efectuar la tramitación migratoria de su residencia en este último, sin necesidad de egresar del mismo (artículo 1).

Asimismo, dispone el artículo 3 que, para la aplicación del acuerdo, los Estados firmantes del mismo, podrían conceder residencia temporaria o permanente, de conformidad con las categorías migratorias previstas en sus legislaciones internas.

No obstante, las buenas intenciones del citado acuerdo, recién entrarían el vigor el 28 de julio de 2.009, luego de que los cuatro firmantes comunicarán formalmente la ratificación del Acuerdo al Gobierno de Paraguay (conforme el artículo 14 del Convenio).

Resulta importante señalar que, de acuerdo al artículo 4 del mismo, únicamente se exige que la solicitud de regularización, documentación acreditativa de la identidad y nacionalidad de la persona, de la ausencia de antecedentes policiales, judiciales o penales y, en su caso, de certificación médica, si la legislación interna del Estado de acogida así lo exigiera. Cumplidos estos requisitos, el Estado de acogida deberá conceder inicialmente un permiso de residencia temporal, de una vigencia de dos años (apartado 1 del artículo 4). Dentro de los noventa días anteriores al vencimiento del permiso temporal, si titular solicitara la renovación del mismo, podría solicitar la concesión de un permiso de residencia permanente. El artículo 5, desde la perspectiva de los requisitos a cumplimentar, únicamente y a diferencia del artículo que regula la residencia temporal, exige la acreditación de *“medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente.”*

La autorización de residencia además, y de conformidad con el principio de equivalencia de condiciones con los nacionales del Estado de residencia, al otorgar un haz de derechos al inmigrante, configura la esencia del derecho a la circulación en el Mercosur; así, de acuerdo al artículo 8 otorga a su titular el *“derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio del país de recepción, previo al cumplimiento de las formalidades previstas por éste y sin perjuicio de restricciones excepcionales impuestas por razones de orden público y seguridad pública.”* Asimismo, otorga un definitivo derecho al trabajo, ya que el titular tiene *“derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país”* (artículo 8.2 del acuerdo). Estos derechos se

complementan con el reconocimiento de la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicos de los nacionales del Estado de acogida.

Específicamente, el Acuerdo establece el principio de igualdad de trato con los nacionales del país de recepción “*en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales*” (artículo 9.2).

También se reconoce el derecho fundamental de los hijos del inmigrante al acceso a la educación en las mismas condiciones que los nacionales del país de acogida, sin que la posible situación irregular de los padres pueda servir de excusa para limitar el acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas (artículo 9.6).

Ahora bien, y en referencia a la documentación a aportar, a fin de tramitar los permisos, resulta importante mencionar, que la Decisión 45/00, de 14 de diciembre, Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efecto de inmigración entre los Estados partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, en su artículo 2 dispensa de obtener una traducción en los trámites administrativos migratorios de los siguientes documentos: 1) Pasaporte; 2) Cédula de Identidad; 3) Testimonios de Partidas o Certificados de Nacimiento y de Matrimonio; y 4) Certificado de Ausencia de Antecedentes Penales.⁷⁰⁰ Finalmente, la Decisión 50/00, de 14 de diciembre, Acuerdo sobre el Beneficio de Litigar sin Gastos y Asistencia Jurídica Gratuita entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, garantiza el acceso a la justicia gratuita a los migrantes, y de esta manera, completa la protección, creando prácticamente un estatus legal para los mismos.

Por último, resulta imprescindible destacar que la Decisión 64/10, de 16 de diciembre, Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur Plan de Acción (en su versión actualizada por la Decisión 37/17, de 20 de diciembre) ha establecido un ambicioso programa de acción, con el objeto de establecer la progresiva conformación de un Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur. El mismo, acorde al artículo 2 del texto en análisis, estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Partes, y se conformará en base, entre otros, a los siguientes objetivos oportunamente enunciados por los Tratados Fundacionales y la normativa derivada de los mismos:

⁷⁰⁰ Sobre el particular y su aplicación real, *vide* OYARZÁBAL, M., “Exención de traducciones para efectos de inmigración en el Mercosur”, *Revista de Derecho*, vol. XIX, 2, diciembre de 2.006, pp. 109-116.

- Implementación de una política de libre circulación de personas en la región;
- Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur; e
- Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

Esta iniciativa abre un proceso de consolidación de los objetivos del proceso de integración regional, del cual la libre circulación de factores constituye un elemento sustancial del mercado común, postulando el mismo sobre el presupuesto de la nacionalidad.⁷⁰¹ De esta forma, la nacionalidad mercosureña, adquiere, y se postula sobre la base de la nacionalidad. Así, la nacionalidad “mercosureña” parece constituirse, de manera definitiva como el criterio de atribución de derechos para la construcción del proyecto de ciudadanía regional, lo cual le otorgaría nuevos bríos al proceso de integración, además de completar la dimensión social del mismo.

Por último, vale la pena mencionar la Recomendación 07/18 del Parlasur, de 29 de mayo, mediante la cual solicita la creación de una comisión tendiente al estudio de la supresión del cupo de jugadores extranjeros en los casos de los profesionales originarios de los Estados del Mercosur; así como también instar a los Estados Parte, a que tomen las medidas necesarias, para que las Federaciones y Gremios de fútbol adecuen sus convenios y demás instrumentos legales, a fines de suprimir tal cupo⁷⁰². Resulta desconcertante que fundamente la misma en que el Mercado Común del Sur es una unión aduanera, creada el 26 de marzo de 1991, “cuyo objetivo primordial es la integración de los Estados Parte, a través de la libre circulación de ciudadanos, bienes, servicios y factores productivos.” Más allá de la confusión que presenta entre lo que es una unión aduanera y un mercado común, es importante destacar, una vez más, que la idea del mercado común no se encuentra abandonada.

⁷⁰¹ BELLO, J., El Mercosur y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados, *op. cit.*, pp. 36-37.

⁷⁰² Cabe apuntar que al nivel de la UE ya no existe cupo de jugadores no nacionales de un Estado miembro en los equipos a raíz de la sentencia *Bosman* del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1995, asunto C-415/93. Vide su comentario en CIENFUEGOS MATEO, M. y FONT SEGURA, A. , "The International Engagement of Professional Players: Issues of Private International Law and European Community Law", *Spanish Yearbook of International Law*, 4, 1995-1996, pp. 53-90.

De progresar en esta línea, el Mercosur se acercaría notablemente al estatuto de ciudadano de la UE que se reconoce en el proceso de integración europeo.⁷⁰³

6.4. ACUERDO MULTILATERAL DE SEGURIDAD SOCIAL DEL MERCOSUR

Particularmente vinculado a la libertad de tránsito de los trabajadores, la Decisión 19/97, de 15 de diciembre, Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, ha establecido, el reconocimiento a los trabajadores que presten o hayan prestados servicios en cualquiera de los Estados Partes los derechos de seguridad social, tanto al trabajador como como a sus familiares y asimilados. En este sentido se les contempla los mismos derechos y la sujeción a las obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo (artículo 2).⁷⁰⁴

En referencia a los períodos de cotización, dispone el artículo 6 que los períodos de seguro o cotización cumplidos en el territorio de los Estados Partes serán considerados para la concesión de las prestaciones contributivas por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte. De esta manera, cada Estado Parte considerará los períodos cumplidos y certificados por el otro Estado, siempre que no se superpongan, como períodos de seguro o cotización, conforme su propia legislación. Los períodos de seguro o cotización cumplidos antes del inicio de la vigencia del Convenio serán considerados sólo cuando el trabajador tenga períodos de trabajo a cumplir a partir de esa fecha. Por último, el período cumplido en un Estado Parte, bajo un régimen de seguro voluntario, solamente será considerado cuando no sea simultáneo con un período de seguro o cotización obligatorio cumplido en otro Estado.

Este mecanismo se encuentra vigente desde el 1 de junio de 2.005, habiendo sido internalizado en Argentina, Ley 25.655 de 18 de septiembre de 2.002, (publicada en el

⁷⁰³ En relación con la ciudadanía de la Unión, *vide* BLÁZQUEZ PEINADO, M.D., La ciudadanía de la Unión (los derechos reconocidos en los artículos 8.A a 8.D del T.C.E.), Valencia, Universitat de Valencia, 1.998; y RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M., La ciudadanía de la Unión Europea, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2.002.

⁷⁰⁴ DRNAS DE CLÉMENT, Z., *et. al.*, Desarrollos del Mercosur aspectos jurídico-sociales políticas sociales, DRNAS DE CLÉMENT, Z y BISIG, E. (Dir.), 1ª ed., Córdoba: Lerner, 2.005. GRZETICH LONG, A., “La integración del MERCOSUR en materia de seguridad social (y II): El “Reglamento administrativo para la aplicación del Acuerdo Multilateral”, *IUSLabor*, 4, 2.005, pp. 1-4. PÉREZ VINCH, N., “La movilidad de trabajadores en la agenda del Mercosur”, *Studi Emigrazione*, 149, 2.003, pp. 45-61.

B.O. de 16 de octubre de 2.002); en Brasil, mediante los Decretos Legislativos 451, de 14 de noviembre de 2.001, y 5.722, de 13 de marzo de 2.006 (publicado en el D.O.U., de 14 de marzo de 2.006); en Paraguay mediante Ley 2.513 de 13 de diciembre de 2.004; y en Uruguay por la Ley 17.207, de 24 de septiembre de 1.999 (publicada en el D.O. de 4 de octubre de 1.999).

Desde la faz organizativa, la autoridad competente es definida como los organismos gubernamentales que, conforme a la legislación interna de cada Estado Parte, tenga competencia sobre los regímenes de Seguridad Social (artículo 1). Son autoridades competentes, conforme el art. 2 del Reglamento, los titulares en Argentina, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio de Salud y Acción Social; en Brasil, del Ministerio de la Previsión y Asistencia Social y del Ministerio de la Salud; en Paraguay, del Ministerio de Justicia y Trabajo y del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; y en Uruguay, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Las instituciones competentes para otorgar las prestaciones amparadas por el acuerdo, son las entidades gestoras (artículo 1.e del Acuerdo), mientras que los organismos de enlace son los órganos de coordinación entre las instituciones que intervengan en la aplicación del Acuerdo (Art. 1, inc. d del Acuerdo). Estos, tienen por objetivo facilitar la aplicación del mismo y adoptar medidas para su agilización y simplificación (art. 4 Reglamento). Asimismo, se constituyó una Comisión Multilateral Permanente (COMPASS), la cual se encuentra conformada por representantes de todos los Estados y, en correspondencia con la forma de toma de decisiones del Mercosur, las lleva a cabo por medio del consenso.

No cabe duda de que el régimen mercosureño en la materia se inspira en la normativa de la UE sobre el reconocimiento de la Seguridad Social, pero está lejos todavía de alcanzar su grado de cumplimiento.⁷⁰⁵

⁷⁰⁵ *Vide* sobre el tema AA.VV., Protección social en España, en la Unión Europea y en el derecho internacional, Murcia: Laborum, 2.017. AA.VV., Derecho social en la Unión Europea. Aplicación por el Tribunal de Justicia, Barcelona: Ediciones Francis Lefebvre, 2.018.

6.5. INTEGRACIÓN EDUCATIVA Y RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS

Desde prácticamente sus comienzos, el Mercosur, dio importancia a la integración educativa de los Estados Parte.⁷⁰⁶ Ello ha llevado a la aprobación de una gran cantidad de normas tendentes a la plena validez de las titulaciones en el conjunto de los Estados Parte; sin embargo, los que presentan mayor complejidad son los títulos universitarios.

Habida cuenta del papel fundamental que juega la educación en la integración y en el desarrollo de la región, con fecha 26 de marzo de 1.991, se firmó un Protocolo de Intenciones en Brasilia, el cual destacaba que resultaba necesario “propiciar un conjunto de medidas que tiendan a superar las barreras jurídicas y administrativas, que permita la movilidad e intercambio de personas y bienes de las áreas científicas, técnicas y culturales.”⁷⁰⁷

6.5.1. EDUCACIÓN PRIMARIA, NIVEL MEDIO, TÉCNICO Y NO TÉCNICO

De forma anticipada, y en los albores del bloque, por medio de la Decisión 4/94, de 5 de julio, Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico, se inició la senda del reconocimiento de las certificaciones educativas. Tal y como surge del preámbulo de la citada decisión, las autoridades del Mercosur eran conscientes de la importancia de la educación para el mismo, lo cual se refleja seguidamente: “*Conscientes de que la Educación es un actor fundamental en el escenario de los procesos de integración regional; Previendo que los sistemas educativos deben dar respuesta a los desafíos planteados por las transformaciones productivas, los avances científicos y técnicos y la consolidación de la democracia en un contexto de creciente integración entre los países de la región...*”

⁷⁰⁶ Vide sobre el tema MARTÍNEZ PUÑAL, A. Y PONTE IGLESIAS, M.T., La educación en el proceso de integración del Mercosur, La Coruña: Andavira Editora, 2.001. SCOTTI, L. y KLEIN VIEIRA, L., El Mercosur y la integración regional educativa: una aproximación al reconocimiento de títulos en nuestro bloque, Academia Revista sobre Enseñanza del Derecho, año 11, 22, 2.013, pp. 89-113.

⁷⁰⁷ BIASCO, E., Revalidación de títulos y de asignaturas y acreditación de instituciones de enseñanza superior, con especial referencia al Mercosur, pp. 85 y ss., disponible en: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/REVALIDAS.MERCOSUR.b.pdf>, [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2.017]. HERRERA ALBRIEU, M. L., “Políticas y estrategias de extensión universitaria relacionadas con la integración regional”, en LEITA, F. y NEGRO, S. (coordinadores), La Unión Europea y el Mercosur: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma, Buenos Aires: La Ley, Facultad de Derecho UBA, 2008, p. 70-120. KROTSCHE, P., “La universidad en el proceso de integración regional: el caso del Mercosur”, Perfiles Educativos, vol. XIX, 76/77, abril-septiembre de 1.997, pp. 116 - 137. MOLINA, M., “La revalidación de títulos universitarios en el Mercosur”, Revista Integración y Conocimiento, 2, 2.013, pp. 89-101.

Este protocolo, no solo obtenía el compromiso del reconocimiento o reválida, sino que también incorporaba un rudimentario mecanismo de negociaciones diplomáticas directas, en caso de controversia en la aplicación del citado (artículo 6). Así, de acuerdo al artículo 1, los Estados Partes reconocerían los estudios de educación primaria y media no técnica, y otorgarán validez a los certificados que los acrediten expedidos por las instituciones oficialmente reconocidas por cada uno de ellos, en las mismas condiciones que el país de origen establece para los cursantes o egresados de dichas instituciones. En este sentido, dicho reconocimiento se llevaba a cabo a efectos de proseguir los estudios; haciéndose de acuerdo a una tabla de equivalencia de las titulaciones que se incorporaba como Anexo I.

Posteriormente, la Decisión 7/95, de 5 julio, Protocolo de integración educativa y reválida de diplomas, certificados, títulos y reconocimiento de estudios de nivel medio técnico, incorporaría un protocolo, similar al de la 4/94, pero en referencia, a titulaciones técnicas. De esta manera, en su artículo 1 establece que los Estados Partes reconocerán los estudios de nivel medio técnico y revalidarán los diplomas, certificados y títulos expedidos por las instituciones educativas oficialmente reconocidas por cada uno de los Estados Partes, en las mismas condiciones que el país de origen establece para los cursantes o egresados de dichas instituciones. Por su parte, los criterios a cumplir para efectuar la reválida, se encuentran normados en el artículo 2. Asimismo, el Protocolo indica que los Estados Parte reconocerán los estudios realizados y posibilitarán el ingreso a los aspirantes, que hayan concluido la educación general básica o el ciclo básico de la escuela media en Argentina, la enseñanza fundamental en Brasil, la educación escolar básica o la etapa básica del nivel medio en Paraguay y el ciclo básico de la educación media en el Uruguay.

Por último, estos dos protocolos, no solo estarían vigentes en el Mercosur, sino que los Estados asociados de Bolivia, Chile y Ecuador y Perú, se adherirían a los mismos, mediante los protocolos incorporados en las Decisiones 26/02, de 6 de diciembre; y 20/08, de 30 de junio, de Adhesión de la República del Ecuador al Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. Posteriormente, y por medio de la Decisión 22/12, de 29 de junio, se produciría la adhesión de la República del Perú al citado.

Con un amplio espíritu regulador, la Decisión 06/06, de 20 de julio, Mecanismo para la implementación del protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico, introdujo el Protocolo de idéntica denominación. Este instrumento enumera los requisitos básicos para dar comienzo a los trámites para el reconocimiento, de acuerdo a las normas exigidas en cada país miembro o asociado. Así, se debe presentar: 1) Documento de acreditación de identidad o Documento Nacional de Identidad o Cédula de Identidad o Pasaporte (con vigencia actualizada) o, excepcionalmente, Certificado de Nacimiento para los menores edad; 2) Concentración de Notas o Certificado Anual de Estudios o Histórico de Escolaridad o Certificado Oficial de Estudios o Transcripto; 3) Licencia de Educación Media o Certificado de Conclusión o Certificado Analítico o Título o Diploma; y 4) Legalizaciones que deberán constar en toda la documentación escolar extranjera: autoridades educacionales, y de Relaciones Exteriores del país emisor y del país receptor que se encuentran en aquel.

Quedan exceptuados de esta última intervención la República Argentina y la República Federativa del Brasil, por Acuerdo Bilateral. Por su parte, y al igual que ya se analizara, en lo referente a la regulación migratoria, se elimina la exigencia de la traducción para la documentación relativa a estudios cursados en los países del Mercosur y se flexibiliza el trámite de legalizaciones a fin de garantizar la inmediata inserción escolar, condicional, hasta tanto se cumplimente con las normas vigentes al respecto. Asimismo, se consensó la admisión de alumnos con estudios incompletos hasta el inicio del último período lectivo de cada país con la finalidad de que permanezca escolarizado.

En este orden de ideas, y a fin de generar el menor perjuicio posible a los alumnos que se incorporaran a los ciclos lectivos de cualquiera de los Estados Parte, se decidió que, habiendo iniciado su escolarización en instituciones educativas reconocidas oficialmente, mantendrá el derecho a continuar sus estudios en el curso correspondiente al de su país de origen según la Tabla de Equivalencias, que se incorpora en el Anexo, independientemente de la edad y de la fecha de matrícula inicial adoptada por el país receptor. Por último, se dispone facilitar la movilidad de los estudiantes en edad escolar teniendo en cuenta los 12 años de escolarización, siempre y cuando el sistema educativo al que se incorpore tenga esta duración.

6.5.2. EDUCACIÓN UNIVERSITARIA Y POSTGRADOS

A fin de efectuar postgrados en los Estados Parte, la Decisión 08/96 de 17 de diciembre, incorporó el Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Países Miembros del Mercosur.

Según este acuerdo, tal y como dispone el artículo 1, los Estados Parte, a través de sus organismos competentes, reconocerán los títulos universitarios de grado otorgados por las Universidades reconocidas de cada país, al solo efecto de la prosecución de estudios de posgrado.

El acuerdo considera como títulos de grado, aquellos obtenidos en los cursos que tienen un mínimo de cuatro años o dos mil setecientas horas cursadas. El ingreso de alumnos extranjeros en los cursos de posgrado se regirá por los mismos requisitos de admisión aplicados por las instituciones de educación superior a los estudiantes nacionales (artículo 3). Por su parte, el artículo 4 determina que los títulos de grado y posgrado sometidos al régimen que establece este Protocolo serán reconocidos al solo efecto académico por los organismos competentes de cada Estado Parte. Atento a ello, estos títulos de por sí no habilitan para el ejercicio profesional.

En relación a la educación universitaria, la Decisión 4/99, de 15 de junio, Acuerdo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los Estados Partes del Mercosur, incorporó el acuerdo tendiente a tal reconocimiento. Sin embargo, y tal y como ocurre con el instrumento citado anteriormente, tal validación, de acuerdo al artículo 1, es solo a nivel académico, toda vez que el mismo dispone que *“Los Estados Partes, a través de sus organismos competentes admitirán, al solo efecto del ejercicio de actividades de docencia e investigación en las Instituciones de Educación Superior en Brasil, en las Universidades e Institutos Superiores en Paraguay, en las Instituciones Universitarias en Argentina y Uruguay, los títulos de grado y de post grado reconocidos y acreditados en los Estados Partes, de acuerdo a los procedimientos y criterios a ser establecidos para la implementación de este Acuerdo.”*

La definición de título de grado, es la misma que la de la Decisión anterior, es decir, aquellos obtenidos en cursos con una duración mínima de cuatro años y dos mil setecientas horas cursadas, y títulos de posgrado tanto a los cursos de especialización con una carga horaria presencial no inferior a las trescientas sesenta horas como a los

grados académicos de maestría y doctorado. Asimismo, es complementado por el artículo 5 al disponer que *“La admisión otorgada en virtud de lo establecido en el Artículo Primero de este Acuerdo solamente conferirá derecho al ejercicio de las actividades de docencia e investigación en las instituciones en él referidas. El reconocimiento de títulos para cualquier otro efecto que no sea el allí establecido, deberá regirse por las normas específicas de los Estados Partes.”* Por lo tanto, las actividades profesionales, son ajenas a este acuerdo, es decir, un médico podría trabajar en una universidad, como docente o investigador, pero no como médico en una consulta privada. En la actualidad, los Ministros de Educación del Mercosur han firmado un acuerdo, a fin de extender tal reconocimiento a la faz profesional. A priori se aplicaría en 10 ámbitos profesionales concretos, a saber: Agronomía, Arquitectura, Enfermería, Economía, Farmacia, Geología, Ingeniería, Medicina, Odontología y Veterinaria.⁷⁰⁸

Complementando a los anteriores, la Decisión 09/96, de 17 de diciembre, Protocolo de integración educativa para la formación de recursos humanos a nivel de postgrado entre los estados partes del Mercosur, tiene por objetivos, la formación y perfeccionamiento de docentes universitarios e investigadores, con la finalidad de consolidar y ampliar los programas de post-grado en la Región; la creación de un sistema de intercambio entre las instituciones, a través del cual, los docentes e investigadores, trabajando en áreas de investigación comunes, propicien la formación de recursos humanos en el ámbito de proyectos específicos; el intercambio de informaciones científicas y tecnológicas, de documentación especializada y de publicaciones; y el establecimiento de criterios y patrones comunes de evaluación de los postgrados.

A vuela pluma, puede apuntarse que el Mercosur está experimentando mucho de los problemas que han caracterizado el reconocimiento de títulos de educación dentro de la

⁷⁰⁸ Este nuevo mecanismo, próximo a implementarse es anunciado en la página del gobierno de la República Argentina, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/mercosur-nuevo-mecanismo-para-el-reconocimiento-de-titulos-universitarios>. En el mismo, se reflejan las palabras del Ministro de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Argentino, Alejandro Finocchiaro: “Sin el reconocimiento de estudios los extranjeros no pueden poner en valor los conocimientos adquiridos fuera de sus países de origen. Esto genera un doble perjuicio: es fuente de frustración personal y priva a las sociedades del potencial contenido en muchos profesionales. Por esta razón, este tipo de medidas sobre títulos o grados universitarios es uno de los pilares de la movilidad de personas al nivel regional o internacional. No puede hablarse de bloques comunes sin incorporar sistemas de reconocimiento.”

UE, y que muy probablemente podría ser solucionado mediante un proceso similar al instituido por la Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1.999.⁷⁰⁹

6.6. SISTEMA DE PAGOS EN MONEDA LOCAL

Los sistemas de compensación de pagos son mecanismos de cooperación monetaria regional que buscan proteger a una región contra variables externas, y al mismo tiempo, fomentar el comercio intrarregional, sobre todo porque facilitan la realización de pagos entre residentes de los países que los suscriben. Generalmente, surgen en contextos o situaciones de escasez de divisas a fin de reducir la necesidad de mantener reservas internacionales para el pago del comercio entre los socios comerciales de la región y superar las restricciones financieras y monetarias al comercio; también, para promover un mayor comercio intrarregional y una mayor cooperación entre los bancos centrales.⁷¹⁰ De esta manera, con el objetivo de estimular los intercambios comerciales intrarregionales, estos mecanismos ahorran el uso de divisas y minimizan costos operacionales y riesgos.

Con la finalidad de lograr una reducción en los costos de las operaciones comerciales, la Decisión 25/07, de 28 de junio, Transacciones comerciales en monedas locales, introdujo un mecanismo que permite realizar operaciones en las monedas de los países que integran el Mercosur, lo cual, sin lugar a dudas contribuye en la profundización de la integración del bloque. Por su parte, el artículo 1 deja abiertas las condiciones de operación de este sistema de carácter facultativo, a futuros convenios bilaterales a celebrarse entre los Bancos Centrales de los respectivos países.

De esta manera, el sistema ya se encontraba operativo entre la Argentina y el Brasil, en el año 2.008; y a partir de 2.010, se unieron el Paraguay y Uruguay. El sistema de pagos en moneda local admite pagos relativos a operaciones de cualquier naturaleza, entre personas físicas y jurídicas de los países firmantes. Bajo este esquema los pagos

⁷⁰⁹ Vide al respecto OLESTI RAYO, A., “El reconocimiento profesional de títulos y el acceso a actividades reguladas”, *Noticias de la Unión Europea*, 267, 2007, pp. 69-82; REYES MIGUEL, E., “Educación y formación en la Unión Europea: análisis del proceso de Bolonia, el Espacio Europeo de Educación Superior, la estrategia Europa 2020 y el programa Erasmus+”, *DerechoyCambioSocial.com*, 2015, pp. 1-23.

⁷¹⁰ MELLADO, N., “El sistema de monedas locales (SML): una alternativa al desarrollo”, *Informe Integrar-Instituto de Integración Latinoamericana*, 103, junio de 2.017, pp. 1-12.

relativos a operaciones de comercio exterior o transferencias de fondos, entre los participantes deben realizarse en moneda local.

Vale la pena recordar que, en la ALADI, estudiada en el capítulo I, ya existía un sistema de compensación y pago en el marco de la misma. Sin embargo, a partir de la década de 1.990, perdió relevancia, demostrando haber sido incapaz de anticiparse a las problemáticas del nuevo siglo. Asimismo, dentro de la UE el Eurosistema, formado por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que han adoptado el euro, es quien se encarga de garantizar el buen funcionamiento de los sistemas de pago y de liquidación (artículo 127 del TFUE)⁷¹¹.

6.7. MODERNIZACIÓN DE LAS DEMOCRACIAS Y MANTENIMIENTO DE LOS ÓRDENES CONSTITUCIONALES

La creación de las Comunidades Europeas y la UE ha sido una pieza clave para acabar con la plaga de guerras mundiales y conflictos bélicos sufridos en el siglo XX en el continente europeo⁷¹². De idéntica manera, el Mercosur, puede ser entendido como el precursor del mantenimiento y modernización de las democracias del cono sur de América. En este sentido, y ya desde su fundación, se dispuso que los Estados Miembro, junto a Chile y Bolivia, no podrían socavar el régimen democrático y establecer uno autoritario bajo pena de ser expulsados del Mercosur, ya sea como miembros o como asociados.

La razón de ello, reside en que los líderes civiles, Brasil y Argentina, una vez establecidos en el poder, tras años de gobiernos *de facto* o militares, coincidieron en que era urgente la superación de las enemistades históricas y de la búsqueda destructiva por

⁷¹¹ Vide para más detalles <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/paym/html/index.es.html> [Fecha de consulta: 2 de Febrero de 2.019]. Y, en general, sobre las funciones del Eurosistema, vide SÁINZ DE VICUÑA Y BARROSO, A., “El Banco Central Europeo y el eurosistema”, en Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea, vol. III (Sistema institucional y procedimientos decisorios), Cizur Menor: Thomson Reuter Aranzadi, 2.011, pp. 303-342.

⁷¹² Sobre la importancia de la UE para preservar la paz en Europa, vide ALDECOA LUZÁRRAGA, F., La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos II, Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002), op. cit. TRUYOL Y SERRA, A., La integración europea, Madrid: Tecnos, 1.999. Y para la trascendencia que la UE está teniendo para el mantenimiento de la democracia y los derechos humanos, vide ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Unión Europea, democracia y derechos humanos” en La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza, Madrid: B.O.E., 2.003, pp. 25-50. LANDMAN, T., “La Unión Europea y la promoción de la democracia y los derechos humanos”, en AA.VV., Derechos humanos y políticas públicas europeas, Barcelona: Paidós, 2.016, pp. 107-132.

la hegemonía en la zona, que habían resultado en una serie de divergencias geopolíticas bilaterales, tales como el uso hídrico y energético de la cuenca del río Paraná, así como el desarrollo de centrales nucleares (generando el espectro de la carrera nuclear en el Cono Sur).⁷¹³

De esta manera, conviene recordar la firma del Protocolo sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, Bolivia y Chile (Ushuaia I), de 24 de julio de 1998, en vigor para los países mercosureños desde el 17 de enero de 2002, y el Protocolo sobre Compromiso democrático en el Mercosur, Bolivia y Chile (Ushuaia II), de 20 de diciembre de 2011, que todavía no está vigente por la oposición de Paraguay, ambos parte integrante del TAS (acorde se analizó en el Capítulo III de la tesis). También es importante destacar, en este orden de cosas, el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, de 20 de junio de 2005, vigente desde el 30 de abril de 2010.

En la práctica, la existencia del Mercosur supuso, por ejemplo, la frustración del golpe de Estado tentado por el General Lino Oviedo en el Paraguay, del año 1998.⁷¹⁴

Más actualmente, con fecha 5 de agosto de 2017 ha conllevado a la suspensión de Venezuela en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del Mercosur, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5 del I Protocolo de Ushuaia y debido a la ruptura del orden democrático (artículo 4 del Protocolo).

Por ende, podemos afirmar que el Mercosur a través, principalmente del Protocolo de Ushuaia, ha sido capaz de compeler a los Estados Parte, al mantenimiento del orden democrático, desde el ámbito jerárquicamente superior del derecho comunitario.

⁷¹³ Vide para más detalles, CANEPA, M., “Los derechos humanos en el MERCOSUR”, *Revista del Tribunal Permanente de Arbitraje*, núm. 3, 2015, pp. 161-177. CARVALHO RAMOS, A. (de), “Derechos humanos y el mecanismo híbrido del MERCOSUR: ¿Cómo controlar la aplicación de la cláusula democrática?”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, vol. 3, 6, agosto de 2015, pp. 48-68.

⁷¹⁴ Ocurrido el 22 de abril de 1996, cuando el entonces comandante del Ejército, Lino César Oviedo, amenazó con un levantamiento armado al gobierno de su ex aliado Juan Carlos Wasmosy.

6.8. VALORACIÓN

Atento a lo examinado, en el presente capítulo final de la tesis resulta apropiado admitir que el Mercosur ha desarrollado mecanismos y procedimientos que exceden los requeridos en una zona de libre comercio o en las uniones aduaneras.

Así, cuenta con fondos estructurales, que si bien no alcanzan la proporción de los de la UE, conllevan a que Paraguay, con un aporte de un millón de dólares, sea capaz de retirar 55 millones de dólares a cambio para proyecto de desarrollo. Asimismo, que disponga de 17 programas vigentes.

Se ha dispuesto también la constitución de un fondo de garantía a las pymes, fundamental en economías de pequeña escala, donde gran parte del tejido industrial funciona a base de pequeñas y medianas empresas.

Y de forma tal de reducir los costes de transacción de estas, y al mismo tiempo de no utilizar las divisas de reserva de los Bancos Centrales, hemos apreciado la constitución de un sistema de pago en moneda local, el cual se encuentra en pleno funcionamiento.

Siempre con la mirada puesta en el mercado común fijado como meta por el TAS, y en referencia a la libertad de circulación de personas, es preciso admitir, que la misma no se ha logrado. Sin embargo, tal y como surge del análisis del capítulo, se trabaja en aspectos coetáneos y relacionados con la misma. Así, con un amplio programa de integración educativa, en el cual, sin embargo, la validación de titulaciones universitarias de grado, a fin de ejercer profesiones, dentro del mercado de los Estados Parte, ha sido siempre resistida. Prueba de ello es que, en la actualidad, a más de 25 años de la fundación del Mercosur, solamente se pueda anunciar un acuerdo en torno a la implementación del mismo; y solamente en 10 carreras.

No obstante lo anterior, resulta urgente y primordial reglamentar la cuestión del reconocimiento de los títulos universitarios, toda vez uno de los pilares de la integración regional en un mercado común debe ser la libre circulación de los factores de producción y que la actual situación del Mercosur, dificulta el alcance de esta libertad.

En este sentido, a fin de posicionarse ante un mercado global cada vez más competitivo, deviene fundamental homogeneizar los sistemas educativos de los Países Miembros. Por último, y más allá de la crítica, resulta necesario reconocer en el Mercosur, la amplitud de criterio necesaria para ubicar la integración educativa, en la posición de

transcendencia con la que siempre se la ha tratado; así como también en crear tempranamente mecanismos, a fin de que los estudiantes primarios, generalmente hijos de inmigrantes no vieran comprometida su educación. Y de cumplirse lo pactado, próximamente, por ejemplo, un profesional venezolano podrá desarrollar su profesión en territorio, por ejemplo brasilero, y sus hijos podrán incorporarse, en el mismo nivel escolar que el que cursaban en Venezuela. O un estudiante brasilero podrá cursar sus estudios de grado en Argentina, sin necesidad ni siquiera de traducir la documentación a presentar en la universidad seleccionada.

En este orden de ideas, también es imprescindible reflejar que los acuerdos de residencia vigentes, han regularizado la situación de los extranjeros residentes en el territorio de los Estados Parte, situación que sin la existencia del Mercosur, no sería posible. Sin ir más lejos, el permanente ingreso de venezolanos en territorio de los Estados Miembro, como por ejemplo en Argentina, con 31.167 radicaciones en el año 2.017 es prueba suficiente del nivel de libertad para radicarse en Estados Parte.⁷¹⁵

En relación a la modernización y mantenimiento de la democracia, resulta extraño tener que admitir que, si bien el Mercosur significó un gran avance en la protección de las mismas, esta democratización no ha prosperado puertas adentro de las instituciones del Mercosur, donde se ha dejado casi completamente de lado la dimensión social del mismo y de espaldas a la ciudadanía.

⁷¹⁵ Cifras obtenidas de la Dirección General de Migraciones de la República Argentina, disponible en http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/radicaciones_resueltas_2017.pdf, [Fecha de consulta: 1 de Febrero de 2.018].

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación, se enumerarán las principales conclusiones y recomendaciones que se infieren de la tesis doctoral.

PRIMERA: Los principios de flexibilidad, gradualismo y equilibrio, junto a la búsqueda permanente del consenso, han erosionado la integración

Estos principios, enunciados en el TA en herencia de la ALALC y la ALADI, actúan más como frenos a la integración que como una forma de entenderla e instrumentarla. Así, mediante ellos se les ha otorgado plazos mayores a Paraguay y Uruguay para avanzar en los calendarios de desgravación, lo cual es perfectamente entendible. Pero también han sido utilizados para mantener regímenes de excepción prácticamente imperdurables (listas nacionales de excepción), así como para no acordar nunca una política automotriz común o un régimen de bienes de capital, informática y telecomunicaciones y numerosas horadaciones al AEC. Todo esto ha sucedido en el marco del “todopoderoso” principio de flexibilidad, gradualismo y equilibrio, que es la máxima referencia del Mercosur a la hora de la integración, a fin de no profundizar en el verdadero problema, que son las asimetrías.

En este sentido, entendemos que el consenso en la toma de decisiones es un freno a la integración, pues tiende a paralizar al bloque, toda vez que en un ente de integración no todos los socios pueden salir ganando con cada acción y debería prevalecer una visión regional, que permitiera divisar los beneficios, en ocasiones a largo plazo. Sin una visión mínimamente regional del Mercosur, es decir, separada de los intereses individuales de cada Estado Parte, resulta imposible la aplicación de estos principios, toda vez que satisfacer a un Estado en particular, con el reconocimiento de su situación propia, no ayuda a construir el bloque con flexibilidad, gradualismo y equilibrio si la cuestión, sino todo lo opuesto. Solo en cuestiones que afecten a intereses vitales de un Estado se debería admitir tales situaciones excepcionales.

SEGUNDA: Existen déficits institucionales, tanto en carencia de órganos como en superposición de competencias entre los que existen. Tampoco hay una visión regional

Existe un gran déficit institucional y una superposición de instituciones y esfuerzos. Casi todas velan por el cumplimiento del TAS y de las otras normas del Mercosur, pero ninguna cuenta con mecanismos tendientes a asegurarlo.

Ante cualquier situación que excede el marco de las instituciones diseñadas por el TAS y el POP, se crea un nuevo apéndice con menores competencias. De ésta manera, se han generado una multiplicidad de reuniones y grupos ad hoc, los cuales son integrados por miembros de los gobiernos parte, sin poder de decisión y compromiso por el Estado, generando grandes gastos por parte de las mismas y escasos resultados. La situación descrita resulta aún más agravada cuando comprobamos que, en las tres instituciones de más peso del bloque, sus su composición responde a idénticos paradigmas e intereses, siendo que además repiten idénticos funcionarios en diferentes organismos.⁷¹⁶

Por lo tanto el bloque carece de una visión transversal e integradora de la integración regional, la misma se ve a través de los ojos de los mismos funcionarios, además de la carencia fundamental de una visión regional. En este sentido, resulta patente la carencia de un órgano con visión regional, que no piense bajo el paradigma Sección Nacional del Estado Parte (tal es la concepción que hasta el Parlasur se encuentra impregnado de este modo de actuación, salvo por la irrupción de la “Bancada Progresista”, y adquiera una visión regional del Mercosur.⁷¹⁷

⁷¹⁶ Vide capítulo II, donde de la descripción del CMC, GMC y la CCA surge que el primero se encuentra formado por los Ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Producción de los Estados, principalmente, el segundo por funcionarios de los mismos, pero con jerarquía menor, es decir, cónsules y directores de área de relaciones exteriores, economía y producción, y el tercero por los mismos funcionarios que en el GMC, pero en número menor.

⁷¹⁷ Como se apuntó en el Capítulo II, la Bancada Progresista fue fundada el 30 de noviembre de 2.009. El Grupo Progresista del Parlamento del Mercosur es una “bancada” conformada por los diputados del mismo de diversos países miembros provenientes de partidos con ideología progresista. Los partidos y coaliciones miembros son el Frente para la Victoria de Argentina, el Partido de los Trabajadores y el Partido Comunista de Brasil, el Frente Guasú de Paraguay, el Frente Amplio de Uruguay y el Gran Polo Patriótico de Venezuela 12. Es la primera agrupación transnacional de parlamentarios dentro del espacio, creada por afinidad ideológica y no por pertenencia nacional.

TERCERA: La falta de implementación de la normativa del Mercosur pone en peligro a la integración misma y crea situaciones desiguales

Partiendo de lo analizado en el capítulo III, debemos concluir que el ordenamiento jurídico del Mercosur se presenta como específico, distinto e independiente tanto de los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte como también del Derecho internacional clásico, de corte intergubernamental, debiendo afirmarse, por lo tanto, que se trata de un sistema normativo específico y de cualidades acordes a su finalidad, razón por la cual, resulta susceptible de ser catalogado como Derecho de la Integración en el sentido descrito.

Este extremo fue ratificado en el IX Laudo Arbitral, de 25 de octubre de 2005, controversia entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina, que versa sobre la “Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados”. En el mismo, y concretamente en el fundamento 65 se sostuvo que: *“La disposición política de los países que componen el Mercosur en la búsqueda de la integración regional ha oscilado en curso de los años, desde la firma del Tratado de Asunción. Contingencias y circunstancias específicas dictan los vientos favorables y, por veces, menos favorables a la consolidación y al perfeccionamiento de esa zona comercial integrada. Entretanto, si la temperatura política ha variado, lo mismo no se puede decir de la coherencia y consistencia del sistema legislativo que instrumenta el Mercosur. Los Estados Miembros respetan y hacen respetar las normas vigentes; hay un incesante trabajo de perfeccionamiento de normas y sistemas del proceso de integración; hay una constante preocupación con la solución de eventuales controversias surgidas entre los miembros, siendo el Protocolo de Olivos el mejor testimonio de esa afirmación.”*

Y prosigue en el fundamento 66: *“Los principios de integración son reiteradamente reconocidos por todos los miembros del Mercosur, habiendo sido inclusive ratificados por diversas manifestaciones de Uruguay y Argentina en varios momentos de este proceso arbitral.”*

Aun así, si bien es cierto que el Mercosur cuenta con un Derecho de Integración propio, no es menos cierto que el sistema de incorporación de sus normas en los Estados Parte, ya sea por acción o por omisión, es completamente deficiente. En este sentido, tanto el procedimiento de “vigencia simultánea” como todos los arreglos y añadidos posteriores no han sido suficientes para que una norma emanada del Mercosur se encuentre vigente

en todos los Estados Parte al mismo tiempo. Tal resultado es particularmente gravoso, toda vez que, debido a la inseguridad jurídica que provoca, aleja las mismas inversiones que el Mercosur, al crearse, se propuso atraer, generando además perplejidad y situaciones desiguales, en las cuales una norma puede estar vigente en uno de los socios, y no en los otros.

CUARTA: Inexistencia de mecanismos para asegurar la aplicación de las normas del Mercosur, así como también de sanciones ante el incumplimiento de las mismas

Los Tratados fundacionales del Mercosur no se han dotado de mecanismos para asegurar la aplicación efectiva de las normas del Mercosur; así como tampoco para garantizar el acatamiento de los laudos. Así, es notorio que las competencias para velar por el TAS, otorgadas por el artículo 8.2 del POP al CMC y el artículo 14.1 del POP al GMC; o las de velar por la aplicación de la política comercial común del artículo 16.1 del POP a la CCM; o las otorgadas por el artículo 4.1 del PCPM, en referencia a su labor de vigilancia del respeto al acervo del Mercosur, no han sido acompañadas por procedimientos o mecanismos tendientes a convertir tales competencias en instrumentos reales. Otro tanto ha ocurrido con los laudos de los tribunales arbitrales *ad hoc*, los cuales solo pueden ser hechos respetar por parte del Estado Parte vencedor del litigio, el cual está autorizado a aplicar medidas contra el incumplimiento.

Pues bien, resulta una carencia importante la falta de mecanismos que aseguren el cumplimiento y permitan, en caso de persistencia de una infracción, que esta conducta sea sancionada. Nota aparte se debe hacer en referencia al Protocolo de Ushuaia II, el cual ante la ruptura del orden constitucional de un Estado Parte o Asociado, si fue dotado de elementos coercitivos, tales como la suspensión a participar en los distintos órganos de la estructura institucional del Mercosur, la suspensión en los derechos y beneficios del TAS y resto de tratados, y sanciones políticas y diplomáticas adicionales. Nueva mención aparte merece el hecho de que Venezuela fuera suspendida por su patente falta de incorporación de normas, mediante la Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del Mercosur y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, suscripta el 13 de septiembre de 2.016⁷¹⁸; y posteriormente,

⁷¹⁸; Decisión 10/16, de 14 de diciembre, Reglamentación de los aspectos operativos derivados de la Declaración Conjunta del 13 de septiembre de 2.016.

el 5 de agosto de 2.017, por medio del Protocolo de Ushuaia, concretamente invocando el artículo 5 del mismo, por haberse constatado la ruptura del orden democrático.

QUINTA: La falta de un Tribunal de Justicia del Mercosur va en detrimento de la integración en el Cono Sur

De acuerdo con lo analizado en la investigación, el TAS no hizo referencia a ningún mecanismo específico y permanente de solución de controversias, sino que apostó por un procedimiento de negociaciones directas entre los Estados Parte y, en caso de no alcanzarse ningún acuerdo, se habilitaba la posibilidad de someter la cuestión al GMC. Asimismo, en su artículo 3 agregó que durante el período de transición, desde la entrada en vigor hasta el 31 de diciembre de 1994, los Estados debían adoptar un modelo para solucionar las futuras controversias que pudieran surgir. Es así como en el anexo III del tratado se establecía que para las disputas que acontecieran entre los signatarios con motivo de la aplicación del tratado se creaba un mecanismo de negociaciones directas entre los Estados; y, en caso de no lograrse acuerdo, se habilitaba la posibilidad de someter la cuestión al GMC.

Posteriormente, se crearon tribunales arbitrales *ad hoc*, órganos que, por más buena fe y profesionalidad con la cual se manejen, lamentablemente atentan contra la creación de una relativa uniformidad en la interpretación del Derecho del Mercosur y, al mismo tiempo, su misma existencia entorpece la creación de un órgano jurisdiccional profesional, de carácter estable y con conciencia regional.

Asimismo, es importante destacar, que las negociaciones bilaterales y la intervención optativa del GMC (en este sentido a posteriori del PO), pueden resultar provechosas en el Derecho internacional clásico para solucionar conflictos jurídicos, pero no en un proceso de integración, en los cuales es recomendable que sean resueltos por un órgano jurisdiccional de carácter permanente. En este sentido, en el estado actual de integración del Mercosur, un tribunal permanente resulta absolutamente necesario para generar una jurisprudencia coherente y continuada que impulse el respeto a las reglas del ente y la consolidación de una identidad regional. Los mayores avances institucionales de la UE, nos atrevemos a decir, han venido de la mano de las sentencias de su Tribunal de

Justicia y también de su Tribunal General⁷¹⁹. Por último, y en palabras del Ministro de la Corte Suprema de Argentina, Ricardo Lorenzetti, “*La integración es un proceso ineludible y los conflictos van a surgir. Entonces, debemos tener un tribunal que los resuelva.*”⁷²⁰

SEXTA: La libertad de foro perjudica la consecución de una jurisprudencia permanente en el Mercosur

Si hemos concluido que la propia inexistencia de un tribunal de justicia del Mercosur atenta contra la obtención de una jurisprudencia sostenida y coherente; y una interpretación del Derecho del Mercosur uniforme. ¿Cuánto más puede afectar decidir en que foro realizar la reclamación? La libertad de foro probablemente sea útil en otros entornos, por ejemplo, en acuerdos entre organizaciones internacionales o inclusive en el marco de acuerdos constitutivos de ZLC, pero no en procesos que aspiren a una integración más profunda. En relación al Mercosur, el cual se ha dotado de expectativas superiores, alcanzar un mercado común, el instituto de la opción de foro no solo resulta antinatural, sino que además, y soslayadamente, atenta y perjudica la credibilidad de las propias instituciones mercosureña, brindando un mensaje negativo a los operadores jurídicos. Y de ahí que haya sido expresamente excluida en la normativa de la UE (artículo 344 del TFUE).

⁷¹⁹ Como ha resaltado reiteradamente de forma unánime por la doctrina científica. Como señaló hace ya algunos años uno de los jueces más reputados que ha tenido el Tribunal de Justicia, Pierre PESCATORE (“Las cuestiones prejudiciales: artículo 177 del Tratado CEE”, en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. y LIÑAN NOGUERAS, D.J. -Dirs.-, El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial, Madrid: Civitas y CGPJ, 1993, pp. 532-533), el Tribunal de Justicia “juega un papel capital en la perspectiva del desarrollo del Derecho comunitario. Así, sentencias tan importantes para la evolución del mismo como las *Van Gend & Loos*, sobre el efecto directo del Derecho comunitario; *Costa c/ Enel*, sobre su primacía; *Simmmenthal*, sobre el efecto del Derecho comunitario al nivel constitucional; *Internationale Handelsgesellschaft y Hauer*, sobre la protección de los derechos fundamentales; *Rewe* (llamada *Cassis de Dijon*), sobre la libre comercialización de las mercancías, etc. se deben al magisterio del Tribunal desarrollado mediante el mecanismo de las cuestiones prejudiciales.

⁷²⁰ LORENZETTI, Ricardo L., “Creación de una Corte de Justicia del Mercosur”, VII Encuentro de Cortes Supremas del Mercosur, 2 de septiembre de 2.009, disponible en: <http://www.stf.jus.br/arquivo.sms/setimoEncontroConteudoTextual/Anexo/Criacao do Tribunal de Justica Ricardo Lorenzetti.pdf>. Conviene destacar que “teorizar sobre lo que puede ser el sistema de solución de controversias del proceso no resulta mero discurso, sino acercar el proceso de integración a quienes en definitiva no tienen otra protección a sus derechos nacientes del Mercosur, que un órgano independiente e imparcial al que se puedan someter las cuestiones litigiosas que se susciten” GRAJALES, Amós A., Tribunal de Justicia en el Mercosur: un debate pendiente sobre lo institucional, Revista de Derecho del Mercosur, La Ley, Buenos Aires, 1.999.

En consecuencia entendemos que la libertad de foro colisiona contra los principios de integración del Mercosur, los cuales deben ser tenidos en cuenta en la adopción de toda normativa o modificación al mismo. En palabras del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* que emitió el I Laudo del Mercosur, constituido para entender en la Controversia de la República Argentina a la República Federativa de Brasil sobre “Comunicados N° 37 del 17 de diciembre de 1997 y N° 7 del 20 de febrero de 1998 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): Aplicación de Medidas Restrictivas al Comercio Recíproco”, de 28 de abril de 1.999, sus numerales 57 y 58: se debe *“garantizar que las normas ‘sean eficaces en relación con su fin último, que es el de dar satisfacción a las exigencias de la integración (...). Los fines y objetivos no son un adorno de los instrumentos de integración sino una guía concreta para la interpretación y para la acción (...). la interpretación de las disposiciones en un conjunto normativo cuyo fin es la integración debe guiarse por este propósito y hacerlo posible.”*

SÉPTIMA: Los particulares no están legitimados para acudir directamente ante el órgano de solución de controversias del Mercosur, lo cual afecta a la seguridad jurídica y perjudica la integración

De acuerdo a lo analizado, las personas físicas o jurídicas no se encuentran legitimadas activamente para la tramitación del reclamo directamente ante los tribunales arbitrales sino que requieren el patrocinio de las secciones nacionales del GMC. Atento a ello, cabe preguntarse ¿qué pasaría si ese patrocinio por parte de las secciones nacionales no se diera? ¿Qué ocurriría si el particular decidiera, por ejemplo, acudir por una transgresión al Derecho del Mercosur, por parte del propio Estado Parte que debería patrocinarlo? Pues nada, toda vez que no existe norma que las obligue.

Todo ello viene agravado porque los particulares deben cargar con los gastos de actuación del grupo de expertos que pueden ser convocados por el GMC para la evaluación del reclamo, en franca transgresión a su derecho de defensa, toda vez que limita de manera material el derecho de acceso a la justicia.

OCTAVA: El Mercosur desplegó efectivamente una zona de libre comercio

A pesar de haberse creado el Mercosur entre países con grado de desarrollo no homogéneo, es decir, entre economías completamente asimétricas (dos países con economías grandes junto a dos pequeños), el Mercosur ha constituido una zona de libre comercio. Resulta así porque, del análisis efectuado, se ha podido comprobar que se eliminaron los aranceles interiores y el resto de las restricciones comerciales entre ellos, acorde con lo requerido por el apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV de la OMC, respecto a “*lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio*”, es decir, de la manera exigida por la OMC.

En este orden de ideas, resulta imprescindible reiterar que el anterior es un concepto indeterminado, que necesita ser completado; y que lo ha sido desde su enunciado de manera diversa, y de manera poco precisa o satisfactoria por rondas posteriores al acuerdo. Así, si bien para algunos autores y Estados Parte debía responder a un porcentaje del 60% o 70%, otros van más allá y exigían un 90%; no siendo este problema cuantitativo el único, puesto que tampoco ha existido coincidencia de criterios en relación a que indicadores tomar, toda vez que mientras para algunos debían ser las corrientes comerciales medidas en volumen monetario, para otros esto no resultaba preciso y exigían que fuera en relación a las partidas arancelarias. Por otra parte, no se ha de olvidar, que el Mercosur fue notificado bajo el amparo de la “cláusula de habilitación”, hecho que le proporcione una flexibilidad extra, aunque también siga siendo examinado en virtud del artículo XXIV del GATT.

Del análisis efectuado en el capítulo IV se ha podido verificar que el Mercosur, luego de la aplicación de las herramientas de desarme arancelario denominadas PLC y posteriormente de las listas de excepción, ha logrado cumplir con un porcentaje casi total de desgravación, dejando de forma explícita dos sectores fuera de tal eliminación, el automotor y el azucarero. En este sentido, y partiendo que Paraguay y Uruguay prácticamente no tienen industria automotriz, pues sólo la tienen Argentina y Brasil, debemos admitir que no debería afectar a lo “esencial del comercio”, aunque su exclusión resulta perjudicial para el Mercosur mismo debido a las cadenas productivas que se podrían obtener a partir del mismo, así como también a la transferencia de conocimientos anexa al sector. Lo mismo podríamos predicar sobre la industria

azucarera, la cual si bien registra al Brasil como el máximo productor mundial, no se debe perder de vista que es consumida casi en su totalidad al nivel interno para generar combustibles a partir de ella. Sin perjuicio de ello, y partiendo del PLC, el cual comenzó con un margen de 47% de preferencia en 1.991 y debía alcanzar, a través de cuotas semianuales de reducción arancelaria, un margen de preferencia de 100% en 1.994, se debe tener en cuenta que ya en el segundo semestre de 1.994 el margen de preferencia para el comercio intrarregional era de más del 90%, y los dos socios más grandes tenían solamente 80 ítems arancelarios cubiertos por el régimen de exenciones, sin contar con los sectores excluidos, es decir, el azucarero y el automotriz.

Asimismo, las estadísticas examinadas en el presente estudio demuestran que las corrientes comerciales aumentaron rápidamente durante el período de transición. Y aunque no se puede negar que este crecimiento fue parcialmente favorecido por las ventajosas condiciones de crédito, tampoco debe dejarse de lado el hecho de que la tasa de crecimiento de las importaciones intrarregionales sobrepasó a la de compras totales fuera del bloque, lo cual es un interesante indicador de que las interacciones comerciales se basan en fundamentos más sólidos que cualquier coyuntura macroeconómica favorable. Así, en el período 1.991-1.997, los flujos de comercio intra regionales crecieron a un promedio del 26,2%, mientras que las exportaciones extra regionales solo registraron una expansión del 7,4 % anual. Sin embargo, se ha de tener presente que el hecho de que continuase siendo inferior al 20% del comercio total dificultó el completo aprovechamiento de las ventajas que implica la creación de una zona de libre cambio, siquiera por la progresiva desaparición de los aranceles para los productos originarios de la misma. Asimismo, de la observación de las gráficas de flujos de inversiones, si bien resultan siempre más difíciles de identificar, se infiere que la creación del Mercosur ha sido un elemento influyente en los flujos recibidos. Por todo ello, entendemos que la liberalización comercial ha sido exitosa.

No obstante lo narrado, también se puede concluir que afecta a la liberalización del comercio la continua generación y aplicación de nuevas restricciones no arancelarias, aunque y a raíz de los cuadros estadísticos, muy a pesar de su carácter limitador del comercio y -si se me permite- alterador de la normal convivencia entre gobiernos y sectores industriales, por lo que debemos admitir que no son de entidad capaz de poder sostener que no se hubiera alcanzado una ZLC. Por todo ello, consideramos que la ZLC fue alcanzada por el Mercosur.

NOVENA: El Mercosur implementó de manera parcial o incompleta una unión aduanera

Por más que exista doctrina en contra de la existencia propia de las aduaneras incompletas, nos inclinamos a adscribirnos al sector que si entiende que se ha alcanzado una unión aduanera de manera incompleta. Si bien tal figura es inexistente y ajena a la teoría de la integración económica, la concreción o puesta en práctica. De hecho, la UE no ha armonizado todas las políticas económicas, y a nadie se le ocurriría hablar de una de que no ha desplegado una unión económica efectiva. Partiendo de la base de que para que exista una unión aduanera, se han de substituir dos o más territorios aduaneros por uno solo, de manera tal, y como exige la OMC, al disponer en referencia a tal territorio aduanero *“i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos”*, entendemos que esto se ha conseguido, aunque sea de forma incompleta, parcial o con total seguridad carente de un ulterior desarrollo.

En este orden de ideas, las carencias han sido analizadas a lo largo del capítulo V, principalmente que, la Decisión 5/94, de 5 de julio, introdujo un mecanismo transitorio denominado Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera (RAF), cuyo propósito era otorgar el tiempo indispensable para *“facilitar los procesos de reconversión y cambio estructural de sectores productivos específicos, tendientes a adecuar los mismos a la mayor competencia intrarregional y a la existencia de importantes cambios en las condiciones productivas de los mercados mundiales”*⁷²¹, no alcanzó el éxito que si lograron las herramientas de desgravación empleadas para alcanzar la ZLC. Sin embargo, y a pesar de no haber alcanzado similar suceso, si desarrollo elementos fundamentales de una UA, aunque fuera de manera incompleta o limitada.

En idéntico sentido, y ya del análisis efectuado del AEC, ha existido acuerdo para establecer el mismo, lo cual se llevó a cabo, de manera indubitable, aunque de lo examinado se hubieran acreditado múltiples desvíos o perforaciones, así como listas de excepciones; sendos regímenes especiales para bienes de capital y de informáticas y

⁷²¹ Decisión 5/94, de 5 de julio, Considerando 6º.

telecomunicaciones; regímenes especiales de importación; exenciones del AEC por acciones puntuales por desabastecimiento y desequilibrios comerciales; y productos provenientes de áreas aduaneras especiales y zonas francas, regímenes especiales de importación, etc. No obstante la situación anterior, la cual en un primer análisis, es natural defraude a quienes entendemos la importancia del Mercosur para el desarrollo de la región, se debe tener en cuenta un elemento transcendental y fundamental, el cual es que se ha cedido efectivamente una porción de soberanía, ya que ni Argentina ni Paraguay, por citar tan solo a dos miembros, disponen de la competencia para cambiar su tarifa externa común, porque la decisión al respecto le corresponde al Mercosur.

Aún más, hay sectores que justificaran la inexistencia de la UA en la falta de cumplimiento del compromiso de eliminar el doble cobro del AEC, si bien entendemos que el cumplimiento de tal obligación se encuentra muy próximo a efectuarse, y por dos razones fundamentales. Primero porque un futuro acuerdo de asociación con la UE no podría efectuarse sin tal supresión, toda vez que bajo ningún punto de vista la UE permitiría pagar dos o más veces en el Mercosur el mismo arancel por un producto originario suyo exportado a aquél. Y en segundo lugar, debido a la ya incorporación real por parte de los dos socios mayoritarios del Mercosur, es decir, Argentina y Brasil, del CAM, el cual implementa un cuerpo marco de reglas comunes para todos los Estados Parte y dota al Mercosur de una relativa seguridad jurídica. Y aunque el CAM deberá ser desarrollado por las legislaciones propias de cada Estado Parte, su internalización supone ya, desde el inicio, que el Mercosur posea una definición de “territorio aduanero” y tenderá a ajustar muchas de las falencias de esta UA incompleta o parcial.

Por todo ello, entendemos que se ha constituido una unión aduanera, de manera incipiente, parcial e incompleta, aunque sin embargo, en los últimos tiempos se ha dado un progreso apreciable y prueba de ello es el mutuo interés en el acuerdo UE-Mercosur.

DÉCIMA: Existen en el Mercosur elementos propios de modelos de integración más profundos

Si bien se ha retaceado la integración en algunos ámbitos, en otros se ha amplificado, como -por ejemplo- en los mecanismos de solidaridad, entiéndase fondos de convergencia socioestructurales, que son institutos equilibradores propios de entes más profundamente integrados -uniones económicas- y, sin embargo, se encuentran

presentes en el Mercosur. Asimismo, y en orden a una integración equilibrada y más armónica, se ha creado un fondo de garantía para las pequeñas y medianas empresas, las cuales forman gran parte del tejido industrial de los Estados Parte.

Asimismo, puede notarse que la idea del mercado común e inclusive de una unión política no se encuentra totalmente abandonada, toda vez que mediante diversas decisiones el estatuto de la ciudadanía del Mercosur, se encuentra en construcción existiendo múltiples facilidades y mecanismos para que un nacional de un Estado Parte resida en el otro. Complementando esto, hemos acreditado que el reconocimiento de las titulaciones educativas del Mercosur se encuentra ampliamente desarrollada, junto a la armonización de la seguridad social, todo lo cual complementa y acerca aún más al objetivo de la libre circulación de trabajadores.

En síntesis, el Mercosur es un ente de integración *sui generis*, que reúne las características de una ZLC y despliega de manera imperfecta muchos de los elementos propios de una UA; sin haber abandonado el objetivo de alcanzar un mercado común ni dejar de instaurar institutos propios de modelos de integración más avanzados.

DÉCIMA PRIMERA: El Mercosur ha beneficiado la modernización y la preservación de las democracias

Si la UE ha alejado las probabilidades de conflictos armados en el continente europeo, siendo probablemente su motivación más profunda, el Mercosur, sin habérselo propuesto expresamente sino derivado de su continua manera de reinventarse, ha contribuido notablemente al desarrollo y progresos de las incipientes democracias americanas. Así, no solo evitó el levantamiento del General Lino Oviedo contra el entonces Gobierno de Wasmosi, sino que también, en la actualidad, ejerce un constante presión contra el gobierno de Venezuela, encarnado en la persona de Maduro.

Atento a lo anterior, la denominada “cláusula democrática” inserta en los Protocolos de Ushuaia ha afirmado que, en los Estados Parte, el concepto de democracia es una condición indispensable para llevar adelante cualquier proceso de integración, puesto que la garantía de la obtención de resultados permanentes, sólidos y estables en los terrenos económico, social, político, solo puede provenir del respeto a los principios democráticos.

Sin embargo, resulta patente que, aunque el Mercosur contribuyó o favoreció la adopción, mantenimiento y modernización de los órdenes democráticos de los Estados Parte y Asociados, presenta una grave falencia en lo atinente a su propia democratización desde el momento en que no posee órganos de naturaleza ejecutiva, legislativa y judicial que respeten el sistema de contrapesos común de un régimen democrático. Más aún, los componentes de los órganos decisorios del Mercosur, CMC, GMC y CCM, ni tan siquiera son escogidos en elecciones. En contraposición, el Parlasur, depositario de la soberanía de los pueblos, prácticamente permanece ajeno a las decisiones trascendentes del bloque y todavía no es completamente escogido en todos los Estados Parte mediante elecciones.

RECOMENDACIONES

Sobre la base de lo anterior, nos atrevemos a realizar unas humildes recomendaciones de cara a una futura reforma para consolidar y profundizar el Mercosur.

La primera es que su reforma debería instrumentarse a partir de dos ejes, uno orgánico, donde se deberá generar un adecuado marco institucional, el cual debe asegurar la propia sustentabilidad del proceso de integración y el cumplimiento de los pactado por los Estados Parte; y uno comercial - económico, con el fin de generar las sinergias de las que se deriven los beneficios económicos que se esperan de un ente de integración.

En este sentido, y a pesar de haber sido diseñado el Mercosur, como un esquema intergubernamental, ya transcurridos más de 25 años de su creación, una arquitectura institucional adecuada y fuerte debería desbordar el típico modelo intergubernamental que lo ha caracterizado. Para abandonar la inmovilidad y la decepción que causan en la ciudadanía, se necesitan instituciones que tengan como referencia principal al espacio subregional y no tanto al nacional como sucede actualmente. Estas instituciones deberían permanecer ajenas a las presiones nacionales y la alta politización interna, que lleva a conflictos recurrentes en el bloque una y otra vez, teniendo en cuenta algo que se ha olvidado en las etapas recientes: que el Mercosur es una unión de Estados, y no una unión de gobiernos.

Institucionalmente, y a pesar de que una integración regional puede ser llevada a cabo de manera provechosa a través de un sistema intergubernamental, entendemos que se

dan las condiciones para gradualmente ir dotando al Mercosur de una dimensión regional. Es así que la institución mejor posicionada para adoptar esa visión regional e impulsarla es, sin lugar a dudas, la SM. La misma debería ser dotada de mayores recursos y ponerse a disposición del Mercosur, persona jurídica diferente de cada uno de los Estados Parte. Toda vez que la SM ya ejecuta el control de la incorporación de normas, debería no solo ser una institución de registro del estado de incorporación sino que, a partir del mismo, y en relación a una futura normativa que debería establecerse, a ella debería encargarse el requerir a los estados incumplidores la efectiva incorporación de las normas; y ulteriormente, en caso de no cumplir con los compromisos pactados, proceder a sancionarlos. En definitivas cuentas, el Mercosur debe ser refundado a partir de la SM, la cual debe ser despojada de tareas administrativas sin connotación, y abocarla a trabajar por la integración, dotándola de las competencias adecuadas al efecto.

A fin de acrecentar la dimensión social y cubrir el déficit democrático del Mercosur, el Parlasur debería también comenzar a adquirir progresivamente competencias legislativas, debiendo llevarse a cabo el traspaso de competencias de forma gradual, tal y como las fuera ganando el Parlamento Europeo, a partir de su primera elección por voto directo, toda vez que tal y como hemos visto, el Parlasur representa a los pueblos del Mercosur, y además, a pesar de su juventud, es la institución que junto a la SM mejor interpreta una visión regional diferente de la de los Estados. Asimismo, y para blindar la profundización de la integración, debería ser consultado mediante dictamen preceptivo de todos los ámbitos en los cuales no adquiriera competencias de inmediato. Estos dictámenes deberían ser requeridos en incluso en los ámbitos técnicos y específicos, y que deberían seguir estando en la órbita de los órganos especializados, es decir, la CCM e inclusive el GMC. Por ejemplo, las acciones puntuales sobre el AEC por desabastecimiento, modificaciones en las reglas de origen, etc, Ahora bien, todos los actos del CMC, y en especial los referentes a la integración y al despliegue de la unión aduanera, deberían ser gradualmente traspasados al Parlasur, de manera tal que la integración pasara a ser más democrática. De esta manera, se podría ir construyendo un sistema de pesos y contrapesos, dotando al bloque del *check and accountability*, del que tanto carece. Con el fin de complementar el sistema, el CMC debería guardar para si, un derecho de iniciativa, de manera tal de poder desplegarlo frente al Parlasur.

Además, teniendo en cuenta que las cumbres de los mandatarios del Mercosur han sido los ámbitos donde mayores avances ha producido la integración, resulta necesario institucionalizarlas definitivamente, no ya -si se nos permite la expresión- “a caballo del CMC”, sino como una institución propia (la cual como vimos, puede ser controlada por el TPR), al estilo del Consejo Europeo en la UE. De ser posible, con un Presidente de la misma que cumpla su función no por un semestre, sino por un mínimo de dos años, de forma tal de dotar de constancia a las planificaciones.

En relación al sistema de solución de controversias, debería instituirse un Tribunal jurisdiccional de primera y última instancia y carácter permanente, el cual resultaría fundamental a fin de construir una identidad regional y una jurisprudencia constante y coherente. Este Tribunal o Corte de Justicia ha de ser un órgano independiente y su función debe ser la de garantizar la interpretación y aplicación uniforme del derecho del Mercosur, afianzando la consolidación jurídica del proceso de integración. Debería ser dotado con competencia para resolver acciones de nulidad, acciones por omisión, acción de incumplimiento con legitimación por parte de los Estados miembro, en los que se encuentren legitimados los órganos e instituciones del Mercosur, personas físicas y jurídicas. Es menester también establecer una nueva normativa más flexible para interponer “cuestiones prejudiciales”, en vez de las actuales opiniones consultivas, de manera tal de reconocer su jurisdicción automática, tanto a los tribunales internos como a los órganos del bloque, sin previo acuerdo alguno. El Tribunal deberá entender también de las controversias entre los Estados Parte y las personas físicas, en relación al derecho de la integración, así como también entre el mismo Mercosur y sus funcionarios. En este sentido, es menester legitimar activamente, y de manera contundente a las personas físicas, sin que deban pasar el filtro y patrocinio de las Secciones Nacionales de los Estados miembros. A su vez, deberían obtener el beneficio de no correr con los gastos del procedimiento, salvo en casos especiales, por ejemplo, de temeridad o mala fe; de lo contrario, se alentaría el no uso de la posibilidad de recurrir ante el tribunal.

Desde el ámbito de la institucionalidad normativa, un tema que necesita ser solventado con urgencia es la incorporación de normas en el Mercosur. Probado ya que el sistema de vigencia simultánea no ha resultado efectivo, así como tampoco las soluciones establecidas en la normativa posterior, y que ni tan solo se ha utilizado la posibilidad de pedir dictámenes ael Parlasur, hemos de convenir que la solución debe ser drástica y

contundente. Es así que podría ser abordado de la siguiente manera: partiendo de la base de que el artículo 42 señala la obligatoriedad de las normas del Mercosur, debe ser utilizado como procedimiento general el de implementación antes de una fecha, que habría de determinarse en cada instrumento. Complementando el sistema de incorporación, debería aprobarse, mediante una Decisión del CMC, un reglamento con un procedimiento a fin de asegurar el cumplimiento de la incorporación y un sistema de imposición de sanciones para asegurar el cumplimiento del mismo. Estas sanciones, se podrían configurar de diferentes formas, y podrían ir desde multas coercitivas por cada día sin incorporar, hasta la imposibilidad de participar en proyectos del FOCEM o cualquier otro fondo a crearse.

En relación a la libre circulación de personas en el Mercosur, resulta importante el trabajo que se ha llevado a cabo. Más allá de que finalmente se pueda implementar o no un mercado común o bien otros modelos más avanzados de integración, es importante dar un marco legal a las migraciones que han existido desde siempre en el ámbito de Sudamérica. Respetar este hecho e ir dotándolo gradualmente de legitimidad, como ha hecho el Mercosur hasta ahora, ya sea en su vertiente de residencia pura y dura, o en el reconocimiento adicional de titulaciones y armonización de seguridad social de los trabajadores migrantes, podrían allanar el camino hacia una integración más plena, el ansiado mercado común. En un comienzo, se podría comenzar a trabajar en cupos fijos de trabajadores de otros Estados miembros, de manera tal de ir preparando el mercado laboral y armonizando las políticas.

Dejando de lado la vertiente institucional, cabe abocarse ahora a la comercial, y en este sentido hay que remover obstáculos aún presentes en la UA, desplegada aún de manera incompleta. En tal sentido, la no eliminación de los mismos produce que ese escaso nivel de flujos económicos *ad intra* no alcance a crecer con la intensidad que sería necesaria. Se debe avanzar decididamente en la eliminación de las asimetrías que llevan a proteger ciertos sectores, mediante la imposición de no solo aranceles, sino también de RNAS. Para ello, se ha constituido un FOCEM, de dimensiones importantes, pero al que debería dotársele de muchos más recursos, y seguramente crear algunos otros fondos, para llevar a cabo proyectos plurinacionales que permitan identificar y eliminar asimetrías. Un simple ejemplo, válido para el sector automotriz, sería el siguiente, que todos los Estados Parte fabriquen el mismo modelo de coche "X", va en detrimento de la competitividad y superpone esfuerzos y gastos, en los cuales puede haber plantas más

productivas y con mayor *know how* que otras. Por ello, resulta indispensable utilizar estos fondos a fin de construir diferentes cadenas de valor autopartistas. Así, mientras en algunos países se efectuará el diseño, en otros se fabricará el chasis, autopartes, etc. Todo dividido, de acuerdo a los conocimientos y costes e intentando siempre mejorar la competitividad del sector. No resulta rentable llevar a cabo controles de frontera para beneficiar a una industria propia, pero si resultarían rentables pequeñas asociaciones de productores plurinacionales que, mediante la utilización de fondos de convergencia, aumentarían la competitividad. Asimismo, y en el capítulo IV pudimos analizar además de las RNAS, las salvaguardias y el MAC. En relación a las salvaguardias, entendemos que resulta saludable tener un mecanismo de este estilo, a fin de proteger situaciones puntuales. Tan es así que no va en contra de la integración que la propia UE, en su artículo 143 del TFUE, las contempla para *“caso de dificultades o de amenaza grave de dificultades en la balanza de pagos de un Estado miembro acogido a una excepción, originadas por un desequilibrio global de dicha balanza o por el tipo de divisas de que disponga, que puedan, en particular, comprometer el funcionamiento del mercado interior o la realización de la política comercial común”*. Y en las actas de adhesión de nuevos Estados se encuentran periodos de transición para llevar a cabo paulatinamente su integración de la forma que menos afecte a todos los países implicados, los que ya están dentro y los que se incorporan.

Entendemos que un mecanismo de salvaguardas, correctamente administrado por la CCM, sería saludable para el bloque. Los conflictos en la integración son previsibles y saludables a la vez si se es capaz de gestionarlos razonablemente; lo que no resulta de recibo es no poseer un mecanismo de protección bajo el pensamiento de que *“se erige contra la integración”*, y por detrás y para defensa de la industria generar restricciones no arancelarias de todo tipo. Esto último desvirtúa y pone en peligro a la integración, contrariamente las salvaguardas administradas de manera correcta no. De esta manera, en el año 2.007, ante el ingreso inmediato de Rumania y Bulgaria a la UE, y a fin de evitar un aluvión de nuevos trabajadores que pudiera poner en peligro el mercado laboral español, el entonces Presidente de Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero utilizó el mecanismo de salvaguarda previsto en las actas de adhesión a fin de establecer unas restricciones transitorias para la libre circulación de trabajadores de los nacionales de los Estados citados y por un período de dos años (a pesar de que podría haber aplicado hasta siete años).

Por otra parte, y a fin de evitar los desvíos y que el AEC realmente se constituya como un elemento de protección del Mercosur, resulta imprescindible avanzar decididamente en la unión aduanera, eliminando las perforaciones diversas que adolece en la actualidad. En este sentido, la aplicación efectiva del CAM debe constituirse en una prioridad porque dotaría al Mercosur del marco básico de actuación: sin ir más lejos y aunque parezca una nimiedad, el solo hecho de tener un concepto de territorio aduanero común a todos los Estados Parte, eliminaría un gran porcentaje de inconvenientes. Por otra parte, el CAM, da tratamiento y pone orden en los regímenes aduaneros especiales, con lo cual se elimina más horadaciones al AEC. También resulta imprescindible darle un tratamiento definitivo a los regímenes especiales de capital, informática y telecomunicaciones.

Es totalmente entendible que Brasil, el miembro más industrializado, intente proteger su industria, pero también los socios menores necesitan aranceles más laxos a fin de desarrollar la propia. Esto podría solucionarse mediante la búsqueda de un arancel intermedio, más cercano a lo propuesto por el Brasil, pero al mismo tiempo con amplios trasposos de tecnología, hacia los socios menores, la cual debería ser financiada no solo con el FOCEM sino también mediante fondos del BNDES. Con trasposo de tecnología y fondos para desarrollar cadenas de valor, no se debería tardar mucho en desarrollar industrias en los socios menores al nivel de *know how* y especialización brasilero, y tendientes a complementarse; es decir, resultaría fundamental no superponer industrias, costes y esfuerzos.

La incorporación de una Política Automotriz del Mercosur resulta fundamental, toda vez que, si bien en un comienzo podría parecer que perjudica a la industria de los socios menores, particularmente a Argentina, lo contrario (no permitir el ingreso) condena al Mercosur a no ganar en competitividad. Y aunque los convenios acordados entre Argentina y Brasil proyectan un comercio regulado, esta situación debería mantenerse hasta tanto se den las condiciones de competitividad y de desarrollo de cadenas autopartistas entre estos dos socios. A la vez, deben ser el punto de partida de la futura PAM y, por lo tanto, se debe invitar a participar a los restantes Estados Parte, ya que el sector automotriz resulta un segmento importante; y desde el mismo el Mercosur podría abandonar definitivamente su papel de proveedor de materias primas para convertirse en uno productor de bienes de alta tecnología.

BIBLIOGRAFÍA

I) DOCTRINA

A. OBRAS GENERALES, MONOGRAFÍAS Y TESIS DOCTORALES

ABELLÁN HONRUBIA, V., VILÀ COSTA, B. (Dir.) y OLESTI RAYO, A. (coord.), Lecciones de Derecho Comunitario Europeo, 6ª ed., Barcelona: Ariel Derecho, 2.011.

ABREU BONILLA, S., Mercosur e integración, 1ª ed., Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria, 1.991.

ACCIOLY, E., Sistema de Solução de Controvérsias em Blocos Econômicos, 1ª ed., Coimbra: Almedina, 2.004.

AFTALIÓN, E. y VILANOVA, J., Introducción al derecho: conocimiento y conocimiento científico, historia de las ideas jurídicas, teoría general del derecho, teoría general aplicada, 2ª ed., reimpresión, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1.994.

AHIJADO QUINTILLÁN, M., Historia de la unidad europea. Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este, 1ª ed., Madrid: Pirámide, 2.000.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos II, Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002), Madrid: Tecnos, 2.002.

ALONSO CASELLAS, C. *et al.*, Solución de Controversias en los Sistemas de Integración. El Caso del Mercosur, Buenos Aires: INAP, 2.010, disponible en www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/.../cepas10.pdf [Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2.016].

ALONSO GARCÍA, R., Derecho comunitario y Derechos nacionales. Autonomía, integración e interacción, 1ª ed., Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1.999.

ALONSO GARCÍA, R., Sistema jurídico de la Unión Europea, 4ª ed., Madrid: Civitas, 2.014.

ÁLVAREZ GÓMEZ-PALLETE, J.M., La Aduana en el Mercado Común, 1ª ed., Madrid: Banco Exterior de España, 1.985.

ÁLVAREZ, E., Derecho de la integración y Derecho comunitario, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires – Universidad del Museo Social, 2.011, disponible en <http://www.espaciosjuridicos.com.ar/datos/AREAS%20TEMATICAS/PUBLICO/integracion-comunitario.htm>. [Consulta efectuada: 20 de enero de 2.016].

ÁLVAREZ GÓMEZ-PALLETE, J.M., La Aduana en el Mercado Común, 1ª ed., Madrid: Banco Exterior de España, 1.985, pp. 16 y ss.

ANTUÑA, J.C., Azúcar 10. Análisis de la situación internacional, nacional y transportes, Buenos aires: INTAL, 2.010.

ARNAUD, V., MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional, 1ª ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1.996.

ARZA, V., *et al.*, La industria automotriz en el Mercosur, LÓPEZ, A. (coord.), Montevideo: Red Mercosur, 2.008.

AA.VV., 50ÈME ANNIVERSAIRE DE L'ARRÊT Van Gend en Loos 1963-2013, Luxemburgo: OPOCE, 2.013.

AA.VV., Derecho social en la Unión Europea. Aplicación por el Tribunal de Justicia, Barcelona: Ediciones Francis Lefebvre, 2.018.

AA.VV., Protección social en España, en la Unión Europea y en el derecho internacional, Murcia: Laborum, 2.017.

AA.VV., The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th. Anniversary of the Rome Treaty, Oxford: Hart Publishing, 2.010.

BALASSA, B., Teoría de la integración económica, 1ª ed., México, D. F.: UTEHA, 1.964.

BAPTISTA, L., O Mercosul Suas Instituições e Ordenamento Jurídico, São Paulo: LTR, 1.998, pp. 151-154.

BARBÉ, E., Relaciones Internacionales, 3ª ed., Madrid: Tecnos, 2.007.

BARRACHINA, J.E., Las Instituciones de las Comunidad Económica Europea: el Parlamento, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia, Órganos auxiliares, 1ª ed. Barcelona: Promociones Publicaciones Universitarias, 1.988.

BASALDÚA, R., Introducción al Derecho Aduanero, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2.008.

BASALDÚA, R., Mercosur y derecho de la integración, 1ª ed., Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1.999.

BENEYTO PÉREZ, J.M. (Dir.), MAILLO GONZALEZ-ORUS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (Coords.), Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, vol. 6 (Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria) Cizur Menor: Aranzadi-Thomson-Reuters, 2013.

BERLINSKI, J., et al., Sobre el beneficio de la integración plena en el Mercosur, en BERLINSKI, J. (coord.), Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2.005.

BERR, C. y TREMEAU H., Le droit douanier, Communautaire et national, 7ª ed., París: Ed. Económica, 2.006.

BESNÉ MAÑERO, R., CANEDO ARRILLAGA, J.R. y PÉREZ DE LAS HERAS, B., La Unión Europea: historia, instituciones y sistema jurídico, 1ª ed., Bilbao: Universidad de Deusto, 1.998.

BIASCO, E., Reválidas de títulos y de asignaturas y acreditación de instituciones de enseñanza superior, con especial referencia al Mercosur, pp. 85 y ss., disponible en: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/REVALIDAS.MERCOSUR.b.pdf>, [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2.016].

BLÁZQUEZ PEINADO, M.D., La ciudadanía de la Unión (los derechos reconocidos en los artículos 8.A a 8.D del T.C.E.), Valencia: Universitat de Valencia, 1.998.

BOBBIO, N., Teoría general del derecho, 5ª ed. puesta al día, Santiago de Chile: Olejnik, 2.017.

BORBA CASELLA, P. (coord.), Mercosul: integração regional e globalização, Río de Janeiro: Renovar, 2.000, pp. 981-1.018.

BOULOUIS, J., Le droit des Communautés européennes dans ses rapports avec le droit international général (volume 235), La Haya: Academia de Derecho Internacional, 1.992, pp. 9-80.

BOUZAS, R., DE MOTTA VEIGA, P. y TORRENT, R., In-Depth Analysis of Mercosur Integration, its Prospective and the Effects thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment, Barcelona: UB Observatory of globalisation, 2.002.

BOUZAS, R. y FANELLI, J.M., Mercosur: integración y crecimiento, 1ª ed., Buenos Aires: Fundación O.S.D.E., 2.001.

BOUZAS, R. y LUSTIG, N., Liberalización comercial e integración regional: de NAFTA a MERCOSUR, 1ª ed., Buenos Aires: Flacso, 1.992, pp. 167-168.

BRAZ GARCÍA, C., Efectos de la integración en la economía de la provincia del Río Grande del Sur/Brasil: Creación y desviación de comercio-unión aduanera Mercosur, Tesis doctoral inédita, Madrid: Universidad San Pablo CEU, 2.005.

BRITTI, M. S., La opción de foro en el sistema de solución de controversias del Mercosur, Buenos Aires: Eumed, 2.009, disponible en www.eumed.net/libros/2009a/516/index.htm, [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2.014].

BULMER-THOMAS, V., La Historia económica de América Latina desde la independencia. México, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1.998.

BUNGE, M., La ciencia, su método y su filosofía, Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 2.005.

CACIAGLI, M., Regiones de Europa, 1ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2.006.

CAETANO, G., *et al.*, Cuestiones de agenda. Bancada progresista del parlamento del MERCOSUR. Un actor regional, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2.009.

CAETANO, G., *et al.*, La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas, en CAETANO, G (compilador), 1ª ed., Montevideo: Cefir, 2.009.

CALVO HORNERO, M.A., Integración Económica y Regionalismo. Principales Acuerdos Regionales, 3ª ed., 10ª reimpresión, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2.017.

CALVO HORNERO, M.A., Organización de la Unión Europea, 3ª ed., Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2.007.

CARNELUTTI, F., Teoría general del derecho, POSADA, G. (traductor), Granada: Comares, 2.003.

CASAS, A., Pensamiento sobre integración y latinoamericanismo. Orígenes y tendencias hasta 1930, 1ª ed., Bogotá: Ed. Ántropos, 2.007.

CASAS GRAGEA, A.M., El modelo regional andino enfoque de economía política internacional, 1ª ed., serie Magister, volumen 25, Quito: Corporación Editora Nacional, 2.003.

CHAPARRO ALFONZO, J., ALADI o el nuevo orden de la integración regional, 1ª ed., Caracas: I.P. Publicaciones C.A, 1.981.

CIENFUEGOS MATEO, M., Los procedimientos de celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa, Barcelona: José María Bosch Editor, 2.017.

COBREROS MENDAZONA, E., Responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, Madrid: Iustel, 2.015.

CUETO RÚA, J., Fuentes del Derecho, reimpresión, Buenos Aires: Lexis Nexis, 1.994.

DAVILAS ALDAS, F., Una Integración exitosa: la Unión Europea, una historia regional y nacional, 1ª ed., México D.F.: Distribuciones Fontamara- ECSA, 2.003.

DAYEZ-BURGEON, P., Belgique Nederland Luxembourg, París: Éditions Belin Sup, 1.994.

DE FILIPPO, A., Integración regional latinoamericana, globalización y comercio sur-sur, Santiago de Chile: CEPAL, 1.998, disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31023/S9800587_es.pdf?sequence=1, [Fecha de consulta: 1 de julio de 2.017].

DE PAULA LEITE, M., El nuevo régimen automotor, Santiago de Chile: CEPAL, 2.001, disponible en: <http://www.eclac.org/ddpe/noticias/paginas/0/13650/MPLeite.pdf>, [Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2.017].

DEUTSCH, K., *et al*, Political Community and the North Atlantic Area: international organization in the light of historical experience, 1ª ed., New Jersey: Princeton Press, 1.957.

DÍEZ DE VELASCO, M., El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Madrid: Tecnos, 1.984.

D'OLIVEIRA MARTINS, M. y D'OLIVEIRA MARTINS, A., Direito das Organizações Internacionais, vol. 1, 2ª ed., Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1.996.

DREYZIN DE KLOR, A. y PEROTTI, A., El Derecho originario del Mercosur, 1ª ed., Buenos Aires: Marcial Pons, 2.011.

DRNAS DE CLÉMENT, Z (Dir.). *et al.*, Desarrollos del Mercosur aspectos jurídico-sociales - políticas sociales, 1ª ed., Córdoba: Lerner, 2.005.

DROMI, R., Código del Mercosur, tomo 1, 1ª ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1.996.

DROMI, R., EKMEKDJIAN, M.Á. y RIVERA, J., Derecho comunitario: sistemas de integración, régimen de Mercosur, 2ª ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1.996.

DROMI SAN MARTINO, L., Industria y comercio en el Mercosur, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1.999.

DUFFEY, A., Producción y comercio de biocombustibles y desarrollo sustentable: los grandes temas, 1ª ed., Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y Desarrollo, 2.006.

DUPUY, P., Droit international public, 13ª ed., Paris: Dalloz, 2.016.

EKMEKDJIAN, M.Á., Introducción al derecho comunitario latinoamericano: con especial referencia al Mercosur, 2ª ed., Buenos Aires: Depalma, 1.996.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *et al.*, Instituciones de Derecho de la Unión Europea, 1ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2.012.

FEDER, B., El protocolo de olivos profundización institucional y régimen renovado de solución de controversias en el Mercosur. Liber amicorum en homenaje al profesor Dr. Didier Opertti Badán, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2.005, p. 835-871.

FERNÁNDEZ, T., Fuentes y Prácticas del Derecho Aduanero Internacional, 1ª ed., Bloomington: Palibrio Ed., 2.014.

FERNÁNDEZ NAVARRETE, D., Historia de la Unión Europea: España como estado miembro, 2ª ed., Madrid: Delta, 2.013.

FERNÁNDEZ NAVARRETE, D., Fundamentos Económicos de la Unión Europea, 1ª ed., Madrid: Thomson, 2.007.

FIGUEIRAS, M., Mercosul no contexto Latino-Americano, 2ª ed., São Paulo: Atlas, 1.996, pp. 26-27.

FORNER I DELAYGUA, J., La cláusula de la nación más favorecida: la excepción de las uniones aduanera, de las zonas de libre cambio y de las uniones económicas, 1ª ed., Madrid: Civitas, 1.998.

FREELAND LÓPEZ LECUBE, A., Manual de Derecho comunitario: análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur, 1ª ed., Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo de Palma, 1.996.

FRIEDMAN, T., La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del Siglo XXI, Madrid: Martínez Roca, 2.005.

GARCÍA ALCORTA, J., El Banco Central Europeo, 1ª ed., Cizur Menor: Civitas, 2.011.

GARRÉ COPELLO, B., El Tratado de Asunción y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): los megabloques económicos y América Austral, 1ª ed., Montevideo: Editorial Universidad, 1.991.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *et al.*, Código de la Unión Europea, 4ª ed., Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, 2.013.

GARCÍA SÁNCHEZ, C., El Banco Central Europeo y sus consecuencias para los bancos centrales nacionales, Tesis doctoral inédita, Madrid: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UNED, 1.998.

GARRELL, F., La Aduana, su origen, su evolución, Buenos Aires: Ed. IARA, Buenos Aires, 1.967.

GAVÍN MUNTÉ, V., Europa Unida. Orígenes de un malentendido consciente, 1ª ed., Barcelona: Universidad de Barcelona, 2.007.

GAY, F., Le Benelux, Paris : Presses Universitaires de France, 1.960.

GINESTA, J., El Mercosur y su nuevo contexto regional e internacional, 1ª ed., Montevideo: IEPI, 1.998.

GHIGGINO, G., A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primera integración latinoamericana, Buenos Aires: GEIC, 2.011, disponible en: <http://geic.files.wordpress.com/2011/03/ai-004-20111.pdf>, [Fecha de consulta: 20 de junio 2.011].

GOIZUETA VÉRTIZ, J., GÓMEZ FERNÁNDEZ, I. y GONZÁLEZ PASCUAL, M. I. (Dirs.), La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados. Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina, Cizur Menor: Aranzadi, 2012

GONZÁLEZ OLDEKOP, F., La integración y sus instituciones: los casos de la Comunidad Europea y el Mercosur, 1ª ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1.997.

GRANATO, L., Aportes para la protección y defensa del inversor extranjero en el Mercosur, Buenos Aires: Eumed, 2.006, disponible en www.eumed.net/libros/2006b/lg/, [Fecha de Consulta: 25 de julio 2.016].

GUAJARDO, C., Comercio internacional y globalización, 1ª ed., Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo, 1.999.

HARVEY, D., La condición de la posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural, 2ª ed., 2ª reimpresión, Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2.008.

HENDERSON, W., The Zollverein, London: Frank Cass & Co. Ltd., 1.968.

HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros, 1ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2.006.

HIRST, M., Avances y desafíos en la formación del Mercosur, 1ª ed., Buenos Aires: Flacso, 1.992.

HITIRIS, T. y VALLÉS FERRER, J., Economía de la Unión Europea, 4ª ed., MORENO LÓPEZ, Y. (traductor), Madrid: Prentice Hall, 1.999.

HOLZMAN, F., International Trade under Communism, 1ª ed., New York: Basic Books, 1.976.

IMHOOF, R., Le GATT et les zones de libre-échange, 1ª ed., Ginebra: 1.979.

JACKSON, J., The Jurisprudence of GATT and the WTO, Insights on treaty law and economic relations, Cambridge: Cambridge University Press, 2.007.

JANTZEN, T., Funcionamiento de una zona de libre intercambio, Ginebra: Asociación Europea de Libre Intercambio, 1.964.

JARDEL, S. y BARRAZA, A. Mercosur- Aspectos Jurídicos y Económicos, 1ª ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina.

JOVANOVIC, M., International economic integration, 1ª ed., Londres: Routledge, 1.992.

KINDLEBERGER, C., Economía internacional, 6ª ed., Madrid: Aguilar, 1.967.

KINDLEBERGER, C., Economics Laws and Economic History, Cambridge: Cambridge University Press, 1.989.

LASO PÉREZ, J., La cooperación leal en el ordenamiento comunitario, Madrid: Colex, 2.000.

LINDBERG, L., The political dynamics of European Economic Integration, Stanford: University Press Stanford, 1.963.

LÓPEZ CASTILLO, A., *et al.*, Instituciones de la Unión Europea, vol. 1, 2ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2.018.

MACARIO, S., *et al.*, Hacia una tarifa común en América Latina, Buenos Aires: Intal, 1.969.

MACHLUP, F., A History of Thought on Economic Integration. New York: Columbia University Press, 1.977.

MAILLO GONZALEZ-ORUS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (cords.), Sistema jurisdiccional de la Unión Europea, tomo V de la colección dirigida por J.M. BENEYTO PÉREZ, Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2012.

MAGARIÑOS, G., Uruguay en el Mercosur, 1ª ed., Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1.991.

MALAMUD, A., Presidential democracies and regional integration: an institutional approach to Mercosur (1.985-2.000), Tesis doctoral inédita, San Domenico di Fiesole: Instituto Universitario Europeo, 2.003.

MALATESTA, A., La banca centrale europea: gli aspetti istituzionali della banca centrale della Comunità europea, 1ª ed., Milano: Giuffrè, 2.003.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D., Instituciones y derecho de la Unión Europea, 9ª ed., reimpresión, Madrid: Tecnos, 2.017.

MARCELO PASSINI, M., A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul, Tesis doctoral inédita, Araraquara: Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2.007.

MARICHAL, C., Historia de la deuda externa de América Latina, 1ª ed., Madrid: Alianza, 1.988.

MARIENHOFF, M., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 5ª ed. actualizada, Buenos Aires: Lexis Nexis, 1.995, pp. 99 - 100.

MARIÑO MENÉNDEZ, F., Derecho Internacional Público. Parte General, 4ª ed. revisada, Valladolid: Editorial Trotta, 2.005.

MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G., Historia de la Unión Europea: de los seis a la ampliación del Este, 1ª ed., Madrid: Arco Libros, 2.003.

MARTÍNEZ DALMAU, R., Constitución, legitimidad democrática y autonomía de los bancos centrales, 1ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2.005.

MARTINEZ PIZARRO, J. y STANG ALVA, M. F., “Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada”, Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional, Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, 2.005.

MARTINEZ PUÑAL, A., El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad, 1ª ed., Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones, 2.005.

MARTINEZ PUÑAL, A., La Solución de controversias en el mercado común del sur (MERCOSUR): estudio de sus mecanismos, 1ª ed., Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones, 2.002.

MARTÍNEZ PUÑAL, A. y PONTE IGLESIAS, M.T., La educación en el proceso de integración del Mercosur, La Coruña: Andavira Editora, 2.001.

MATTERA, A., El mercado único europeo sus reglas, su funcionamiento, Madrid: Civitas, 1.990.

MAYOL, V. y ÁLVAREZ CONDE, E. (coords.), Comentarios a la Constitución Europea, Valencia: Tirant lo Blanch, 2.004, pp. 237-268.

MESA GARRIDO, R., Teoría y práctica de la Relaciones Internacionales, 1ª ed., Madrid: Taurus, 1.980.

MIDÓN, M., Derecho de la integración: aspectos institucionales del Mercosur, 1ª ed., Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 1.998.

MOLINA DEL POZO, C., Las instituciones de la Unión Europea, 1ª ed., Pamplona: Salvat, D.L. 1.987.

MYRDAL, G., Solidaridad o desintegración: tendencias actuales de las relaciones económicas internacionales en el mundo no soviético, 3ª ed., México: Fondo de Cultura, 1.966.

NIGRO CORRÊA, F., O Mercosul e a OMC: Regionalismo e Multilateralismo, São Paulo: LTR, 2.001.

OLESTI RAYO, A., *et al.*, Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea, Barcelona: Fundación privada Centro de Estudios Internacionales, 2.013.

ORDÓÑEZ SOLÍS, D., Fondos estructurales europeos, 1ª ed., Madrid: Marcial Pons, 1.997.

PANAGARIYA, A., The economics and politics of uniform tariffs, Maryland: Universidad de Maryland, 1.996.

PELÁEZ MARÓN, J.M., Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea, 1ª ed., Madrid: Tecnos, 2.000.

PELECHA ZOZAYA, F., El Código Aduanero Comunitario y su aplicación en España, 1ª ed., Madrid: Ed. Marcial Pons, 1.995.

PENA, C. y ROZEMBERG, R., Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades, Buenos Aires: BID-Intal, 2.005.

PÉREZ BUSTAMANTE, R., Un siglo en la historia de la Unión Europea 1.914-2.014: cronología, 1ª ed., Valencia: Tirant Humanidades, 2.015.

PÉREZ-BUSTAMANTE, R., Instituciones de la Unión Europea (1.951-2.007), 1ª ed., Madrid: Edisofer, 2.007.

PÉREZ CASADO, R., La Unión Europea: historia de un éxito tras las catástrofes del siglo XX, 1ª ed., Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2.017.

PÉREZ OTERMÍN, J., El Mercado común del sur desde Asunción a Ouro Preto: aspectos jurídico-institucionales, 2ª ed., Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2.000, pp. 15-17.

PEROTTI, A., Habilitación constitucional para la integración comunitaria. Estudio sobre los Estados del Mercosur, Tomo II: Uruguay y Argentina, 1ª ed., Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2.004, pp. 1026-1027.

PEROTTI, A. y VENTURA, D., El Proceso Legislativo del Mercosur, 1ª ed., Montevideo: Fundación Konrad – Adenauer, 2.004.

PODADERA, P., Política regional comunitaria: los fondos estructurales, Málaga: Universidad de Málaga, 1.997.

POVEDA DEL ÁLAMO, G., Los certificados de origen en la importación y la exportación, Barcelona: Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, 1.984.

PRICE, A.H., The Evolution of the Zollverein: A Study of the Ideals and Institutions Leading to German Economic Unification between 1815 and 1833, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1.949.

PYÑEYRO, G., DI MEGLIO, F. y PIÑERO, F., Desarrollo Regional e Inversión Extranjera Directa en el Sector Automotriz. Desempeño, composición y asimetrías entre Argentina y Brasil (2000-2009), Buenos Aires: Eumed, disponible en: www.eumed.net/libros/2011a/899/, [Fecha de consulta: 3 de marzo de 2.017].

REY CARO, E., La Solución de Controversias en los Procesos de Integración en América. El Mercosur, 1ª ed., Córdoba: Lerner, 1.998.

RICO FRONTAURA, V., Integración y supranacionalidad, Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina, 2.005.

RIVAS, E., El futuro llegó hace rato. Breve panorama de la incorporación de la normativa mercosureña en los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte del Mercosur, Buenos Aires: CAEI, 2.007, disponible en: www.caei.com.ar/es/programas/integracion/futuro.pdf, [Consulta: 27 de abril de 2.015].

ROBSON, P., The economics of international integration, 4ª ed., Londres: Routledge, 1.998, pp. 18-27.

RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M., La ciudadanía de la Unión Europea, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2.002.

RODRÍGUEZ PRADA, G., Teoría y estrategias de la integración económica y monetaria: con aplicaciones a los casos de la UE, el NAFTA y el MERCOSUR, Madrid: Universidad de Alcalá, 1.994.

ROMANO, S., El ordenamiento jurídico, Madrid: Reus, 2.010.

ROZEMBERG, R. y SVARZMAN, G., El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina, 1ª ed., Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.002.

RUIZ DÍAZ LABRANO, R., Mercosur: integración y derecho, 1ª ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1.998, pp. 182-183.

RUIZ DÍAZ LABRANO, R. y RAMÓN SILVA, A., El Mercosur, marco jurídico institucional, análisis y perspectivas de sus perspectivas de sus normas derivadas, Asunción: Intercontinental, 1.993.

SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.A., GONZÁLEZ VEGA, J. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B., Introducción al Derecho de la Unión Europea, 2ª ed., Madrid: Eurolex, 1.999, pp. 429-430.

SALLES ALMEIDA, J., Mecanismos de Solución de Controversias Comerciales de Latinoamérica: Avances y Desafíos hacia una Mayor Judicialización, Tesis doctoral inédita, Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2.009.

SANGUINETTI, P. y SALLUSTRO, M., Mercosur y el sesgo regional de la política comercial: aranceles y barreras no tarifarias, Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, 2.000.

SARMIENTO RAMÍREZ, D., El Derecho de la Unión Europea, 2ª ed., Madrid: Marcial Pons, 2018.

SAUVIGNON, E., La Clause de la nation la plus favorisée, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1.972.

SCHEINKERMAN DE OBSCHATKO, E. y BEGENISIC, F., Perspectivas de los Biocombustibles en la Argentina y el Brasil –SAGPyA/IICA, Buenos Aires: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2.005, pp. 95-118.

TAMAMES, R., La Unión Europea, 5ª ed. revisada y ampliada, Madrid: Alianza, 2.002, p. 106-109.

TAR, D., The Design of Optimal Tariff Policy For Russia, Washington: The World Bank, 1.998.

TEXIDÓ, E., *et al.*, Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado, Ginebra: OIT.

TIMBERGEN, J., International economic integration, 2ª ed., Ámsterdam: Elsevier, 1.954.

TRUYOL Y SERRA, A., La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos I, Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1951-1979), Madrid: Tecnos, 1.999.

ULATE CHACÓN, E. y SALAZAR GRANDE, E., Derecho comunitario de la integración centroamericana, 2ª ed., San Salvador: Ricaldone, 2.013.

URIONDO DE MARTOLI, A., Integración regional: derecho procesal internacional. Mercosur, 1ª ed., Córdoba: Advocatus, 1.996, pp. 20-21.

VACCHINO, J.M., Integración Latinoamericana de la ALALC a la ALADI, 1ª ed., Buenos Aires: Depalma, 1.983, pp. 156 -158.

VANOSI, J. y DALLA VÍA, A., Régimen Constitucional de los Tratados, 2ª ed., Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2.000, pp. 386-387.

VELASCO SAN PEDRO, L., MERCOSUR y la Unión Europea: dos modelos de integración económica, Valladolid: Lex Nova, 1.998.

VENTURA, D., Las Asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea: los desafíos de una asociación interregional, 1ª ed., Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2.005. pp. 60-70.

VINER, J., The Customs Union Issue, New York: Oxford University Press, 2.014.

WALTER, R., La estructura del orden jurídico: Disertación jurídico-teórica basada en la teoría pura del derecho, Santiago de Chile: Olejnik, 2.018.

WITKER, J., Las reglas de origen en el comercio internacional contemporáneo, México D.F.: UNAM, 2.010.

ZURBRIGGEN, C., *et al.*, Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur, ZURBRIGGEN, C. y MONDOL, L. (coordinadores), 1º ed., Montevideo: Flacso, 2.010.

B) CAPÍTULOS DE LIBROS

ABAL OLIÚ, A., “Solución de controversias en el MERCOSUR. Aspectos procesales”, en El Mercosur después de Ouro Preto. Aspectos jurídicos, Montevideo: Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, 1.997, pp. 147-148.

ACCIOLY RODRIGUEZ DA COSTA, E., “Evolução histórica dos processos de integração na União Européia e no Mercosul: duas realidades distintas”, en Mercosul no cenário internacional. Direito e Sociedade, vol II, Curitiba: Ed. Juruá, 1.998, pp. 283-284.

ALLO, A., “Les accords administratifs entre l’Union européenne et les organisations internationales”, en DORMOY, D. (Dir.), L’Union européenne et les organisations internationales, 1ª ed., Bruselas: Bruylant, 1.997, pp. 56-67.

ALONSO, J., “La problemática social de la integración”, en Economía y participación Social en el Mercosur, Montevideo: CIEDUR y Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del Mercosur, 1.996, pp. 37-38.

ARBUET VIGNALI, H., “El Protocolo de Ouro Preto. Una excusa para hablar de integración”, en AA.VV., Mercosur. Balance y perspectivas, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1.996, pp. 33-53.

ARBUET VIGNALI, H., “La solución de controversias en el Mercosur”, en RAMA MONTALDO, M (Dir.), El Derecho Internacional en un mundo en transformación. Liber Amicorum en homenaje al Prof. Eduardo Jiménez de Aréchaga. Montevideo: Fundación Cultura Universitaria, 1.994. Tomo 2, pp. 1.229-1.262

ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., “Otras instituciones y órganos de la Unión Europea: el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones”, en PASCUA MATEO, F. (Dir.), Derecho de la Unión Europea y el Tratado de Lisboa, 1ª ed., Cizur Menor: Editorial Aranzadi, 2.013, pp. 351-373.

AYUSO POZO, A., “Integración con equidad, instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur”, en CIENFUEGOS MATEO, M. y SANAHUJA PERALES, J.A. (Eds.), Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur, Barcelona: CIDOB, 2.010, pp. 137-178.

AZEREDO VIEIRA, M.C., “Setor Sucroalcooleiro Brasileiro: Evolução i perspectivas”, en Perspectivas do investimento 2.007/2.010, Rio de Janeiro: BNDES, 2.007, pp. 207-246.

BALASSA, B., “Hacia una teoría de la Integración Económica”, en Wionczek, M.S. (Ed.), Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas, 1ª ed., 2ª reimpresión, México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1.972, pp.3-14.

BAPTISTA, L., “Análise da funcionalidade do sistema de solução de disputas do Mercosul”, en Solução de Controvérsias no Mercosul, Brasília: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2.003. pp. 101-113.

BARRAL, W., “O Parlamento do Mercosul”, en Anuario Brasileiro de Derecho Internacional, vol. 1, 1ª ed., Belo Horizonte: CEDIN, 2.006, pp. 31-32.

BARRAL, W., “As inovações processuais do Protocolo de Olivos”, en Solução de Controvérsias no Mercosul, Brasília: Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Brasil: Câmara dos Deputados, 2.003, pp. 233-246.

BECKER, J., “Integración y regulación: la Unión Europea y el Mercosur comparados”, en GUDYNAS, E. (Ed.), Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur, Montevideo: Coscoroba, 2.002, pp. 9-35.

BETTATI, M., “Création et personnalité juridique des organisations internationales”, en DUPUY, R. (Dir.), Manuel sur les Organisations Internationales, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1.988, pp. 58 y ss.

BIZOZZERO, L., “Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización”, en GÓMEZ, J.M. (Comp.), América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía y perspectivas, Buenos Aires: CLACSO, 2.004, p. 342.

BLANCO, T., “El debate argentino- chileno en torno a la integración regional a través de la Revista de Economía Argentina”, en AA.VV., Industrialismo y nacionalidad en Argentina y el Brasil (1.890-1.950), Buenos Aires: Ed. Del Signo, 1.999.

BOLDORINI, M.C., “Protocolo de Olivos, Innovaciones en el Sistema de Solución de Controversias del Mercosur”, en Solução de Controvérsias no Mercosul, Brasília: Ministério das Relações Exteriores- Divisão no Mercosul, pp. 114-149.

CAETANO, G., “Breve historia del Mercosur en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1.991-2.011)”, en CAETANO, G. (Dir.), Mercosur 20 años, Montevideo: CEFIR, 2.011, pp. 21-71.

CAPOLUPO DE DURAÑONA Y VEDIA, A.M., “La institucionalización del Mercosur. Tribunal Supranacional y solución de conflictos”, en PIMENTEL, L. (Org.), Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade, Vol. II, 1ª ed., Curitiba: Jurua, 1.998, p. 189.

CARDESSA SALZMAN, A., “El marco jurídico del mercado común del sur relativo a la migración laboral: ¿hacia una libre circulación de trabajadores?”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y SOBRINO HEREDIA, J.M. (Coords.), Migraciones y desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2.006, 1ª ed., Barcelona: Marcial Pons, 2.007, pp. 521-536.

CERIANI CERNADAS, P. “Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración”, en: GIUSTINIANI, R., Migración. Un derecho humano, 1ª ed., Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2.004, p. 283.

CHAGAS DE MOURA, L., “A consolidação da arbitragem no Mercosul: o sistema de solução de controvérsias após oito laudos arbitrais”, en Solução de Controvérsias do Mercosul, Brasilia: Ministério das Relações Exteriores (Divisão do Mercado Comun do Sul), 2.003, pp. 81-100.

CIENFUEGOS MATEO, M., “La Unión Europea y el Mercado Común del Sur, dos procesos regionales de integración económica de muy diferente intensidad”, en ESCUDERO, X. y SANTINI, B. (Eds.), Créations rapprochées: rencontres, échanges et écritures Espagne et Amérique Latine, París: Editions Bookelis, 2.013, pp. 163-215.

CIENFUEGOS MATEO, M., “Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur, ¿Una Asociación (in)viabile?”, en Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, Vitoria-Gasteiz: Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, 2.006, pp. 108-109.

CIENFUEGOS MATEO, M., “Las libertades de circulación y movilidad de los nacionales de terceros países en la Unión Europea: derechos, condiciones y limitaciones”, en RIPOL CARULLA, S. (Dir.), Derecho, migración y empresa, Barcelona: Marcial Pons, 2019, pp. 141-183.

CSAR DE ZALDUENDO, S., “El Protocolo de Olivos y la interpretación uniforme de la normativa del Mercosur”, en Solução de Controvérsias do Mercosul, Brasilia: Ministério das Relações Exteriores (Divisão do Mercado Comun do Sul), 2003, pp. 209-222.

DALLA VÍA, A., “Mercosur. Su compatibilidad con otros tratados de integración latinoamericana”, 1ª ed., en MORELLO, A. (Coord.), El Mercosur: aspectos institucionales y económicos, Buenos Aires: Librería Editora Platense, 1.993, pp. 96-106.

DÍAZ PEREIRA, R., “Protocolo de Olivos: algunas reflexiones sobre los institutos que deben ser objeto de reglamentación específica”, en Solução de Controvérsias do Mercosul, Brasilia: Ministério das Relações Exteriores (Divisão do Mercado Comun do Sul), 2003, pp. 183-188.

DI BIASE, H., “Introducción al Derecho de la Integración con especial referencia al Mercosur”, en DURÁN MARTÍNEZ, A. (Coord.), El Mercosur después de Ouro Preto. Aspectos jurídicos, Montevideo: UCUDAL, 1.995, pp. 7-30.

DREYZIN DE KLOR, A., “La necesidad de un Parlamento para el Mercosur”, en WOISCHNIK, J. (ed.), Hacia el Parlamento del MERCOSUR, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer; Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, 2.004, pp. 23-39.

DRUMMOND, M. C., “El Parlamento do MERCOSUL: Consolidação e desenvolvimento de suas competências”, en La Reforma Institucional del Mercosur. Del Diagnóstico a las Propuestas, 1ª ed. Montevideo: Trilce Ed., 2.009. pp. 105-12.

EGEA DE HARO, A., “El sistema institucional. Estructura y principios de funcionamiento”, en LÓPEZ CASTILLO, A. (Dir.), Instituciones y Derecho de la Unión Europea, 2ª ed., vol. I, Valencia: Tirant lo Blanch, 2.018, pp. 257-301.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Unión Europea, democracia y derechos humanos” en La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza, Madrid: B.O.E., 2003, pp. 25-50.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. y OJINAGA RUIZ, R., “La primacía del Derecho de la Unión Europea”, en Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, tomo 4, 2.011, pp. 441-485.

FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., “Opiniones consultivas, medidas provisionales y medidas excepcionales y de urgencia”, en Solução de Controvérsias do Mercosul, Brasília: Ministério das Relações Exteriores (Divisão do Mercado Comum do Sul), 2003, pp. 51-70.

GARNELO, V. Evolución Institucional y Jurídica del MERCOSUR, Documento de Divulgación núm. 3, Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 1.998. p. 63.

GONZÁLEZ CRAVINO, S., “Globalización, integración y cohesión social. El caso del Mercosur”, en Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina, 1ª ed., Santiago de Chile: CEPAL, 1.999, pp. 49-66.

GROS ESPIELL, H., “Contenido del Tratado de Asunción (situación final y proceso)”, en Mercosur, claroscuro de una integración. Ciclo de Conferencias realizado en las Facultad de Ciencias Económicas y Administración, 1º ed., Montevideo: Fin de Siglo, 1.991, pp. 37-38.

GROS ESPIELL, H., “Naturaleza jurídica del Tratado de Asunción y de sus Protocolos.”, en CHIARELLI, C. (Ed), El derecho de la integración del Mercosur, 1ª ed., 1.999, Montevideo: Universidad de Montevideo, pp. 43-44.

HAAS, E., “The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957”, en SANGIOVANNI, M.E. (Ed.), 1ª ed., Debates on European Integration: a reader, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2.006, p. 528.

HERRERA ALBRIEU, M. L., “Políticas y estrategias de extensión universitaria relacionadas con la integración regional”, en LEITA, F. y NEGRO, S. (Coords), La Unión Europea y el Mercosur: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma, Buenos Aires: La Ley, Facultad de Derecho UBA, 2008, p. 70-120.

JOVTIS, I., “La legitimación activa en el sistema de solución de diferencias del Mercosur”, en HERNÁNDEZ RAMOS, M., SÁIZ ARNAÍZ, A., TORRES PÉREZ, A. y ZELAIA GARAGARZA, M. (coordinadores), Tribunales en organizaciones de integración: MERCOSUR, Comunidad Andina y Unión Europea, Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2.012, pp. 87-101.

LANDMAN, T., “La Unión Europea y la promoción de la democracia y los derechos humanos”, en AA.VV., Derechos humanos y políticas públicas europeas, Barcelona: Paidós, 2016, pp. 107-132.

LAREDO, I. y ANGELONE, J. P., “El neoliberalismo como sustento teórico del proceso de integración en el MERCOSUR”, en Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su Viabilización, vol. III, Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 1.996.

LÁZARO, L. “España y los Fondos Estructurales”, en MOLINA DEL POZO, C. (Dir.), Treinta años de integración europea, 1ª ed., Lisboa: Juruá, 2.009, pp. 445-456.

MARTÍNEZ PUÑAL, A., “El Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Antecedentes y Alcances del Tratado de Asunción”, en PUEYO LOSA, J. y REY CARO, E. (Coords.),

Mercosur: Nuevos Ámbitos y Perspectivas en el Desarrollo del Proceso de Integración, 1º ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2.000, pp. 15-74.

MARTÍNEZ PUÑAL, A., “En torno a las normas del Mercosur: clasificación y jerarquía, incorporación y vigencia (simultánea) y dificultades constitucionales”, en DRNAS DE CLEMENTE, Z. (Coord.), Mercosur y Unión Europea, 1ª ed., Córdoba: Ed. Lerner, 2.007, p. 223-250.

MELLADO, N., “El Mercosur en el contexto político y económico internacional y latinoamericano”, en ARBUET VIGNALI, H *et al.*, Mercosur. Balance y Perspectivas, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1.996, pp. 158-170.

MENDICOA, G., “El Mercosur social y el significado de la coordinación para una nueva institucionalidad. La apuesta a la Red Mercociudades como integrante del proceso”, en MENDICOA, G. (Comp.), Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur. Opciones para el debate, 1ª ed., Buenos Aires: Espacio Editorial, 2.004, p. 214-216.

MILLÁN MORO, L., “El principio del efecto directo: evolución según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, en Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, vol. 4, Madrid: Aranzadi, 2011, pp. 487-564.

MILLET SOLER, M., “Las instituciones comunitarias”, en MUNS, J. (Ed.), Lecturas de Integración Económica: la Unión Europea, 3ª ed., Barcelona: Publicacions i Edicions, Universitat de Barcelona, 2.008, pp. 95-135.

MONSANTO, A. “Realismo y Abstracción en la normativa medular del Mercosur”, en STAHRINGER DE CARAMUTI, O (Coord.), El Mercosur en el siglo XXI, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1.998. pp. 188-189.

MORAGAS SOLANES, E., “Tribunal de Cuentas Europeo y Banco Central Europeo”, en SÁNCHEZ, V. (Coord.), Derecho de la Unión Europea, Barcelona: Huygens, 2.010, pp. 107-112.

MÚGICA ARZAMENDI, M., “La libre circulación de mercancías: unión aduanera, cooperación aduanera y prohibición de restricciones cuantitativas”, en GARRIDO MAYOL, V. (Coord.), Comentarios a la Constitución Europea, Valencia: Tirant lo Blanch, 2.004, pp. 237-268.

NOVICK, S., “Mercosur y migraciones: el caso argentino”, en Historia Comparada de las Migraciones en las Américas, México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2.014, pp. 251 – 278.

OJEDA AVILES, A., “¿Qué Consejo Económico y social?”, en Los Consejos Económicos y Sociales, Madrid: Trotta, 1.992, pp. 93-112.

PÉREZ GONZÁLEZ, M. “Las organizaciones internacionales en América (III)”, en DÍEZ DE VELASCO, M. (Dir.), Las organizaciones internacionales, 16ª ed., Madrid: Tecnos, 2.011, pp. 748-762.

PÉREZ GONZÁLEZ, M., “Las organizaciones internacionales en América (II)”, en DÍEZ DE VELASCO, M. (Dir.), Las organizaciones internacionales, 16ª ed., Madrid: Tecnos, 2.011, pp. 721-722.

PEROTTI, A., “El artículo 2 del Tratado de Asunción: ¿existe un derecho a violar el derecho? Del principio de lealtad comunitaria, el non adimpleti contractus y afines”, en ESTOUP, A. y FERNÁNDEZ REYES, J. (Eds.), Derecho vigente del Mercosur, Buenos Aires: La Ley, 2.001, pp. 34-35.

PINDER, J., “Problems of European integration”, en DENTON, G. (Ed.), Economic Integration in Europe, Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1.971, pp.143-170.

PINGUELLI ROSA, L., “Integración energética en América Latina y el efecto invernadero: el caso de Brasil”, en SCHÜTT, K. y CARUCCI, F. (Coord.), El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur, Caracas: Friedrich Ebert Stiftung, 2.008, pp. 141-154.

REMIRO BRÓTONS, A., “De los tratados a los acuerdos no normativos”, en Estudios de derecho constitucional y ciencia política: Homenaje al Profesor Rodrigo Fernández-Carvajal. Murcia: Universidad de Murcia, 1.997, pp. 637-644.

REY CARO, E., “La Institución del Arbitraje en el Mercosur”, en REY CARO, E (Dir.), DRNAS DE CLÉMENT, Z. (Coord.), Doctrina Jurisprudencial de los laudos del Mercosur, Córdoba: UNC, 2.004. pp. 11-14.

ROCA ZAMORA, A., “El sistema institucional de la Unión Europea”, en JORDÁN GALDUF, J. (Coord.), Economía de la Unión Europea, 7ª ed., Madrid: Civitas Ediciones, 2.013, pp. 49-92

SAFADI MÁRQUEZ, C., “Fuentes del Derecho”, en DROMI, R. (Dir.), Sistema Comunitario I, 1ª ed., Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina, 2.003, pp. 116-120,

SÁINZ DE VICUÑA Y BARROSO, A., “El Banco Central Europeo y el Eurosistema”, en Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea, vol. III (Sistema institucional y procedimientos decisorios), Cizur Menor: Thomson Reuter Aranzadi, 2011, pp. 303-342.

SANT’ANNA ROSA, R., “Mercosul: em busca de uma identidade humanitária”, en BORBA CASELLA, P. (Coord.), Mercosul: integração regional e globalização, Río de Janeiro: Renovar, 2.000, pp. 981-1.018.

TOUZELET, R., “Las experiencias de la armonización aduanera en Europa”, en Hacia Una Tarifa Externa Común en América Latina, Buenos Aires: BID INTAL, 1.969, pp. 321-349.

SILVA, J. G. (da), “Política para o Setor Sucroalcooleiro Frente à Crise: Uma Proposta Alternativa para o Estado de São Paulo”, en Política para o setor sucroalcooleiro frente à crise, São Paulo: Unicamp, 1.999. pp. 5-6.

SIOTA ALVAREZ, M., “Las zonas francas en el nuevo Código Aduanero de la Unión: ¿supuestos de no sujeción o de exención?”, en GARCÍA-OVIES SARANDESES, I., PEDREIRA MENÉNDEZ, J. y SESMA SÁNCHEZ, B. (Dirs), Conflictos actuales de derecho tributario: Homenaje a la profesora doctora Manuela Fernández Junquera, Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2.017, pp. 953-964.

SOBRINO HEREDIA, J., “Las organizaciones internacionales: generalidades”, en DÍEZ DE VELASCO, M. (Dir.), Las organizaciones internacionales, op.cit. pp. 47-53

VÁZQUEZ, M., “Los escenarios de participación social en el Mercosur”, en JARAMILLO, G. (Comp.), Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo, Quito: Flacso, 2.008, pp. 137-148.

VITTINI, I., “La Dimensión Social del proceso de integración del Grupo Andino y su proyección en el MERCOSUR”, en STAHRINGER DE CARAMUTI, O (Coord.), El Mercosur en el nuevo orden mundial, Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina, 1.996, pp. 175-189.

C) ARTÍCULOS DE REVISTAS

ÁLVAREZ MACÍAS, M. V., “Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar”, Revista Integración y Cooperación Internacional, 1, octubre-diciembre de 2.009, pp. 2-15.

ANDRADE, E. T. (de), CARVALHO, S. y SOUZA, L. F. (de), “Programa do Próalcool e Etanol no Brasil”, Engevista, vol. 11, 2, 2.009, pp. 127 – 136.

ARAGAO, J., “El Arancel Externo Común del Mercosur: reflexiones a partir de aspectos parciales de la realidad brasileña”, Revista Integración Latinoamericana, núm. 16, marzo-abril de 1.993, pp. 2-12.

ARAUJO, N. (de) y NORONHA, C., “Os investimentos internacionais no Mercosul: o exemplo bem sucedido do FOCEM -inversiones internacionales en el Mercosur: el

ejemplo exitoso del FOCEM”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, año 3, núm. 5, marzo de 2.015, pp. 255-265.

AROCENA, M. “El surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración”, *Revista Integración Latinoamericana*, núm. 59, julio de 1.981, pp. 11-24.

ARZA, V., “El Mercosur como plataforma de exportación para la industria automotriz”, *Revista Cepal*, núm.103, abril de 2.011, pp. 139-164.

AYUSO POZO, A., “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana. Equilibrios y asimetrías”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm.85-86, mayo de 2.009, pp. 185-209.

BERRETTONI, D. “Las asimetrías estructurales en el MERCOSUR: Balance a 20 años de iniciado el proceso de integración”, *Relaciones Internacionales*, núm.45, 2.013, pp. 2-23.

BHAGWATI, J., “Departures from Multilateralism: Regional and Aggressive Unilateralism”, *The Economic Journal*, vol. 100, 403, diciembre de 1.990, pp. 1.304-1.317.

BHAGWATI, J., “Regionalism versus Multilateralism”, *The World Economy*, vol. 15, 5 de septiembre de 1.992, pp. 535-556.

BARREIRA, E., “La crisis del régimen de solución de controversias del Mercosur”, *Revista Idea*, año XXX, núm.245, septiembre - octubre de 2.007, pp. 58-60.

BASALDÚA, R., “El derecho comparado y el derecho aduanero”, *El Derecho*, año LV, núm.14.298, 31 de octubre de 2.017, pp. 1-10.

BELLINA YRIGOYEN, J. y FRONTONS, G., “Política comercial, acuerdos y negociaciones externas: la Argentina y el Mercosur”, *Revista Invenio*, vol. 15, 28, 2.012, pp. 41-64.

BERTONI, L., “Algunas reflexiones sobre el Protocolo de Olivos”, *Revista Pistas-Instituto del Mundo de Trabajo*, núm. 7, abril de 2.002, pp. 1-12.

BERTONI, L., “El sistema de solución de controversias ante la crisis del Mercosur”, *Jurisprudencia Argentina*, núm. 6224, diciembre de 2.000, pp. 14-15.

BHAGWATI, J., “Departures from Multilateralism: Regional and Aggressive Unilateralism”, *The Economic Journal*, vol. 100, 403, diciembre de 1.990, pp. 1.304-1.317.

BHAGWATI, J., “Regionalism versus Multilateralism”, *The World Economy*, vol. 15, 5 septiembre de 1.992, pp. 535-556.

BIACCHI GOMES, E., “Protocolo de Olivos: Alterações no sistema de soluções de controvérsia do Mercosul e perspectivas”, *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, 42, enero-marzo de 2.003, pp. 85-93, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2702004>, [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2.018].

BIELSCHOWSKY, R., “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista Cepal*, núm. 97, abril de 2.009, pp. 175-177.

BOLDORINI, M.C. y CZAR DE ZALDUENDO, S., “La Estructura institucional del Mercosur después del Protocolo de Ouro Preto”, *Boletín Informativo Techint*, núm. 283, julio – septiembre de 1.995, pp. 73-90.

BOUZAS, R., “Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 190, marzo-abril de 2.004, pp. 127-135.

BOUZAS, R., “Apertura comercial e integración en el cono sur”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 125, mayo-junio de 1.993, pp. 70-86.

BOUZAS, R., “El Mercosur diez años después. ¿proceso de aprendizaje o déjà vu?”, *Revista Desarrollo Económico*, vol. 41, 162, julio-septiembre de 2.001, pp. 179-200.

BOUZAS, R., “Acerca de la cuatros falacias”, *Revista TODAVÍA*, núm. 5, 5 de agosto de 2.003, pp. 4-10, disponible en: <http://www.revistatodavia.com.ar/todavia21/5.bouzasnota.html>, [Fecha de consulta: 19 Junio de 2.017].

CALONGE, VELÁZQUEZ, A., “El Consejo Europeo y sus relaciones con las demás instituciones de la Unión”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 18, 1º semestre de 2.010, pp. 103-120.

CANEPA, M., “Los derechos humanos en el MERCOSUR”, *Revista del Tribunal Permanente de Arbitraje*, núm. 3, 2015, pp. 161-177

CAO, C., “La representación ciudadana en instituciones nacionales y su proyección en experiencias regionales. Algunas reflexiones sobre el caso MERCOSUR”, *Revista Puente@Europa*, núm. 7 (número especial), diciembre de 2.009, pp. 56-66.

CARDONA, G., “El Estado en el marco de los procesos de Integración Regional: ¿renuncia o ejercicio extendido de soberanía?”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, núm. 109, julio- septiembre de 2.012, pp. 1-20.

CARREÑO GUALDE, V., “TJCE – Sentencia de 30.05.2006. Comisión /Irlanda, C-459/03, Mox – La Competencia Exclusiva del TJCE y la Parte XII de la Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 26, enero/abril de 2.007, pp. 185-202.

CARVAHLO DE VASCONCELOS, R., “O Mercosul e as linhas gerais de seu Sistema de Solução de Controvérsias”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, año 4, núm. 8, 2.016, pp. 114-135.

CARVALHO RAMOS, A. (de), “Derechos humanos y el mecanismo híbrido del MERCOSUR: ¿Cómo controlar la aplicación de la cláusula democrática?”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, vol. 3, núm. 6, agosto de 2.015, pp. 48-68.

CASANOVAS y LA ROSA, O., “La competencia de la Comisión para concluir acuerdos internacionales (Comentario a la sentencia del TJCE de 9 de agosto de 1994, República Francesa contra Comisión, C-327/91) Acuerdo Comisión/Estados Unidos relativo a la aplicación de su respectivo derecho de la Competencia”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, núm. 2, 1.995, pp. 533-554.

CHUECA SANCHO, Á., “Libre circulación de personas en Suramérica: una aproximación”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 2, núm. 1, 2.008, pp. 49-60, disponible en <http://www.red-redial.net/referencia-bibliografica-36648.html>, [Fecha de consulta: 16 de Junio de 2.018].

CIENFUEGOS MATEO, M., “Las relaciones exteriores del Mercosur”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 54-55, abril de 2.008, pp. 139-164.

CIENFUEGOS MATEO, M., “La subjetividad internacional de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea”, *Revista Jurídica del Perú*, núm. 46, 2.003, pp. 199-245.

CIENFUEGOS MATEO, M., “La recepción y aplicación de los acuerdos internacionales del Mercosur”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 3, 2.001, pp. 1-40, disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num3/articulos/recepcion-aplicacion-acuerdos-internacionales-mercosur>, [Fecha de consulta: 16 de Junio de 2.018].

CIENFUEGOS MATEO, M., “Opiniones consultivas en el Mercosur y cuestiones prejudiciales en la Unión Europea: estudio comparativo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 42, 2.012, pp. 433-476.

CIENFUEGOS MATEO, M. y FONT SEGURA, A., "The International Engagement of Professional Players: Issues of Private International Law and European Community Law", *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 4, 1995-1996, pp. 53-90

CONESA, E., “Conceptos fundamentales de la integración económica”, *Revista Integración Latinoamericana*, año 7, núm. 71, agosto de 1.982, pp. 2-27.

CORDONNIER, V., “Ethanol's Roots: How Brazilian Legislation Created the International Ethanol Boom”, en *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, vol. 33, 1, 2.008, pp. 287-317.

COTTER MOINE, J., “El Código Aduanero del MERCOSUR, Aprobado por Decisión N° 27/2.010 del Consejo del Mercado Común”, *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, núm. 63, 2.010, pp. 31-35.

DALY, M. y KUWAHARA, H., “The Impact of the Uruguay Round on Tariff and Non-tariff Barriers to Trade in the Quad”, *World Economy*, vol. 21, núm. 2, marzo de 1.988, pp. 2

DELUCA, S., “Delitos e infracciones aduaneras en el CAM: ausencias de fondo y de forma”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, núm. 1, 2.013, pp. 259-273.

DE MIGUEL BÁRCENA, J., “El Consejo de la Unión Europea como foro intergubernamental de la toma de decisiones”, *Revista de Derecho Político*, núm. 53, 2.002, pp. 303-333.

DE PAULA LEITE, M., *et al.*, “Reestruturação produtiva e relações industriais: tendências do setor automotivo brasileiro”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 2, núm. 4, 1.006, pp. 79-110.

DO AMARAL JÚNIOR, A., “Mercosul: características e perspectivas”, *Revista de Informação Legislativa*, núm. 146, abril-junio de 2.000, pp. 291-307.

DREYZIN DE KLOR, A., “La proporcionalidad en la composición del Parlamento del Mercosur y el desafío de las legislaciones electorales nacionales”, *Revista Brasileira de Derecho Constitucional*, núm. 15, enero-junio de 2.010, pp. 13-25.

DREYZIN DE KLOR, A., “El Reglamento del Protocolo de Olivos. Algunas anotaciones”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, año 2, núm. 3, enero/ junio de 2.005, pp. 69-175.

DREYZIN DE KLOR, A., “El Protocolo de Olivos”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, núm. 2, 2.003, pp. 579-590.

ENCISO CANO, V., “Proceso de negociación del Acuerdo Marco Interregional de cooperación Unión Europea-MERCOSUR. 1.995-2.004: Principales dificultades”, *Revista de Investigación Agraria*, vol.12, núm. 2, 2.010, pp. 107-115.

ERMIDA URIARTE, O., “Los CES: antecedentes para el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur”, *RELASUR, Revista de Relaciones Laborales en América Latina – Cono Sur*, núm. 8, 1.995, pp. 45-55.

ESPÓSITO, C., “El Mercosur entre el Regionalismo y el Multilateralismo”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 1, septiembre de 2.000, pp. 1-13, disponible en: <https://dialnetunirioja.es/servlet/articulo?codigo=826772>, [Fecha de consulta: 19 de junio 2.017].

FERNÁNDEZ REYES, J., “El orden jurídico del Mercosur”, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, núm. 9, 2.006, pp. 27-51.

FERNÁNDEZ SOLA, N., “La subjetividad internacional de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 11, enero-abril de 2.002, p. 85-112.

FERRETI, M., “FOCEM: una acción concreta para el avance hacia la reducción de las asimetrías estructurales en el Mercosur”, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, año XII, 2.013, pp. 135-210.

FILADORO, M., “Eficacia de las instituciones en el Mercosur: El caso de la Secretaría Técnica”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, tomo I, 1ª ed., México DF: Mastergraf – Fundación Konrad Adenauer, 2.006, pp. 667-702.

GAJATE, R., “Mecanismos de Solución de Controversias en el Mercosur y el Alca”, *Informe Integrar Universidad de La Plata*, núm. 30, 1-9, junio de 2.005.

GARCÍA FONSECA, M., y MEINERO, F., “A transformação da Secretaria do Mercosul: avanços e retrocesso”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur-Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, núm. 1, febrero de 2.005, pp. 47-60.

GIL, L., “Las restricciones no arancelarias argentinas en el Mercosur: normas y política en los conflictos comerciales”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, núm. 120, junio de 2.015, pp. 2-36.

GÓMEZ MENCHÓN, Y., “La independencia del BCE: ¿un peligro para el orden institucional comunitario?”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 226, 2.003, pp. 3-38.

GRANADOS LÓPEZ, J., “Las zonas francas de exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado”, *Integración & comercio*, núm. 23, 2.005, pp. 79-112.

GRANDI, J., “El Mercosur en 1996: ¿consolidación o incertidumbre?: apuntes sobre los logros y dificultades de una unión aduanera en formación”, *Revista del IEPRI*, núm. 29, septiembre – diciembre 1.996, pp. 84–101

GROS ESPIELL, H., “El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea”, *Revista Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay)*, núm. 10, 1.991, pp. 25-46.

GROTE, R. y SILVERO SALGUEIRO, J., “La construcción del Mercado Común del Sur (Mercosur) a través de las relaciones jurídicas múltiples”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, núm. 5, agosto de 1.999, pp. 19-32.

GRZETICH LONG, A., “La integración del MERCOSUR en materia de seguridad social (y II): El “Reglamento administrativo para la aplicación del Acuerdo Multilateral”, *IUSLabor*, núm. 4, 2.005, pp. 1-4.

GUTIERREZ, H. y REYES, A., “El Mercado Mundial del Azúcar”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*, núm. 23, diciembre de 2.003, pp. 113-130.

HABOBA, S., *et al.*, “Hacia el acuerdo de asociación birregional Mercosur-UE proceso de negociación y factores condicionantes”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 12, núm. 1, 2.018, pp. 25-38, disponible en: https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_12_2018_1/REIB_12_01_Art4.pdf, [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2.018].

HALPERIN, M., “Los acuerdos de alcance regional de apertura de mercados a favor de los países de menor desarrollo relativo”, *Revista Integración Latinoamericana*, núm. 95, octubre de 1.984, pp. 38-42.

HOBOLT, S., “The Brexit vote: a divided nation, a divided continent”, *Journal of European Public Policy*, vol. 23, núm. 9, 2.016, pp. 1259-1277.

ITURRIA, R., “Legitimación del Mercosur frente al GATT y ALADI”, *Revista de Comercio Exterior y Aduana*, núm. 6, 2.000, pp. 45-51.

JANKA, H., “ALALC: ¿Ilusión o Posibilidad?”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 19, julio de 1.975, pp. 3-19.

JAUREGUIBERRY, N., “Código Aduanero del Mercosur: la eliminación del doble cobro del arancel externo común”, *El Derecho*, año XLIX, núm. 12.895, 14 de diciembre de 2.011, pp. 1-10.

JOSEPHS, T. y FRY, J., “Tendencias en el mercado mundial del azúcar”, *Revista española de economía agraria*, núm. 18, septiembre – noviembre de 1.997, pp. 273-288.

JUÁREZ, H. y CONDE, T., “La importancia de las aduanas en el proceso de integración del Mercosur”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente*, núm. 6, agosto de 2.015, pp. 251-268.

KROTSCH, P., “La universidad en el proceso de integración regional: el caso del Mercosur”, *Perfiles Educativos*, vol. XIX, núm. 76/77, abril-septiembre de 1.997, pp. 116 - 137.

LAGOS ERAZO, J., “La ampliación de la Unión Europea”, *Estudios Internacionales*, núm. 158, 2.007, pp. 29-57.

LAREDO, I., “Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1.960-1.990)”, *Revista Integración Latinoamericana*, núm. 9, septiembre de 1.991, pp. 3-25.

LOPEZ LIBREROS, J.M., “Las normas de origen para las mercancías en el Sistema GATT-OMC”, *Revista de Economía ICE*, núm. 843, julio – agosto de 2.008, pp. 163-180.

LUCÁNGELI, J., “Comercio intra-industrial y desempeño manufacturero. El intercambio de manufacturas entre la Argentina y Brasil”, *Boletín Informativo Techint*, núm. 325, 2.008, pp. 101-112.

LUCÁNGELI, J., “MERCOSUR: progresa la integración productiva”, *Revista del CEI*, núm. 12, agosto de 2.008, pp. 23-39.

MAFFEI, B., “Parlamento del MERCOSUR: Perspectivas y desafíos para una verdadera representación ciudadana”, *Revista Electrónica de Derecho Internacional*, vol. 7, 2.010, pp. 100-130, disponible en: http://centrodereitointernacional.com.br/static/revistaelectronica/volume7/arquivos_pdf/suario/brenda_maffei.pdf, [Fecha de consulta: 19 de junio de 2.017].

MAGARIÑOS, G. “Evolución de la Integración en el marco de la ALADI”, *Revista Integración Latinoamericana*, núm. 165, marzo de 1.991, pp. 3-10.

MAGUID, A., “La migración internacional en el escenario de Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 19, núm. 57, 2.005, pp. 249-286.

MANSFIELD, E. y MILNER, H., “The new wave of regionalism”, *International Organization*, vol. 53, núm. 3, 1.999, pp. 589-627.

MARCHESINI, G., “El arbitraje como método de solución de controversias en el Mercosur”, *Revista de Derecho del Mercosur*, núm. 3, junio de 2.000, pp. 107-121.

MARÍN MEZA, Y., “El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur en el ámbito de la Inversión Pública del Paraguay. Periodo 2005-2014”, *Población y desarrollo*, vol. 21, núm. 41, 2.015, pp. 43-50.

MÁRMORA, L., “Políticas migratorias consensuadas en América Latina”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 17, núm. 50, 2.003, pp. 111-142.

MARTÍN, I., “Elementos para una teoría económica de las zonas de libre comercio entre países desarrollados y países en desarrollo”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, núm. 2.001, pp. 521-548.

MARTÍNEZ DALMAU, R., “Control, legitimidad democrática y autonomía del banco central europeo”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 30-31, Valencia: Universidad de Valencia, 2.000, pp. 65-78.

MATA DIZ, J., “El Sistema de Internalización de normas en el Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea”, *Revista Ius et Praxis*, vol.11, núm. 2, 2.005, pp. 227-260.

MELLADO, N., “El sistema de monedas locales (SML): una alternativa al desarrollo”, *Informe Integrar-Instituto de Integración Latinoamericana*, núm. 103, junio de 2.017, pp. 1-12.

MELLADO, N., “Veinte años del MERCOSUR: un análisis multidimensional”, *Revista Aportes Para La Integración Latinoamericana*, núm. 24, 2.011, pp. 1-10.

MERCADANTE, A., “Parlamento del Mercosur. Elecciones directas, proporcionalidad atenuada”, *Derecho Mercosurabc*, 13 de julio de 2.009, disponible en <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2040&IdSeccion=14>, [Fecha de consulta: 11 de enero 2.018].

MOLINA, M., “La revalidación de títulos universitarios en el Mercosur”, *Revista Integración y Conocimiento*, núm. 2, 2.013, pp. 89-101.

MOLINA YCAZA, D. y SÁNCHEZ RIOFRÍO, A., “Obstáculos para la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina”, *Revista Pymes, Innovación y Desarrollo*, vol. 4, núm. 2, 2.016, pp. 21-36.

MONTEQUÍN, A., “El Foro Consultivo Económico y social del Mercosur: Un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina”, *Cuadernos de política exterior argentina*, núm. 88, abril-junio de 2.008, p. 143

MORALES DE PAULA, G. “A cláusula de eleição de foro do Protocolo de Olivos e seus efeitos contraproducentes para o Mercosul”, *Revista da Escola de Direito*, núm. 6, enero – diciembre de 2.005, pp. 167-205.

MORENO, L., “Nuevas perspectivas para los fondos estructurales europeos”, *La Semana Vitivinícola: revista técnica de interés permanente*, núm. 3.152, enero de 2.007, pp. 34-37.

NICOLAO, J., “Las migraciones en la agenda del Mercosur. El rol de Argentina en el foro especializado migratorio”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 29, 2.015, pp. 1-32, disponible en <https://dialnetunirioja.es/servlet/articulo?codigo=5168958>, [Fecha de consulta: 16 de Junio 2.018].

NIETO SOLÍS, J.A., “La experiencia de los fondos estructurales de la UE: posible aplicación a Centroamérica”, *Revista ICE*, núm. 817, 2.004, pp. 161-183.

NYE, J., “Integración regional comparada: concepto y med.”, *Revista de Integración*, núm. 5, 1.969, pp. 50-86.

PAGANI, A., “Negociación y Legalidad en la Estructura Institucional del Mercosur. El sistema de solución de controversias comerciales”, *Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales- Fundación de -Cultura Universitaria de Montevideo*, núm. 3, octubre de 2.004, pp. 6-39.

PÉREZ VINCH, N., “La movilidad de trabajadores en la agenda del Mercosur”, *Studi Emigrazione*, núm. 149, 2.003, pp. 45-61.

PEROTTI, A., “Que significó el Protocolo de Olivos”, *La Nación*, Buenos Aires, 26 de febrero de 2.002, pp. 11-19, sección comercio exterior.

PEROTTI, A., “Medidas cautelares contra normas comunitarias del MERCOSUR y experiencia europea: el derecho del Mercosur y su relación con el derecho interno. El sabor amargo del azúcar en la ley argentina N.º 24.822”, *Scientia Iuris*, núm. 4, 2.012, pp. 51-113.

PINHO DE OLIVEIRA, M. F., “Breves Consideraciones sobre el código aduanero del MERCOSUR (CAM). Fuentes y antecedentes de creación”, *Revista Ciencia e Interculturalidad*, vol. 20, 1, enero – junio de 2.017, pp. 32-42.

PUCEIRO RIPOLL, R., “El Protocolo de Olivos y el régimen de solución de controversias”, *Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración – Universidad Católica de Uruguay*, año VII, núm. 36-40, diciembre / enero de 2.002, pp. 10-21.

SASSONE, S. M., “Las Condiciones de la Movilidad para los ciudadanos en el MERCOSUR: hacia la reconfiguración de las territorialidades transfronterizas”, *Territorios et sociétés du Mercosur: jeux et enjeux de l’intégration, L’Ordinaire Latinoaméricain*, núm. 196, abril-junio de 2.004, pp. 50-62.

OLESTI RAYO, A., “El reconocimiento profesional de títulos y el acceso a actividades reguladas”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 267, 2007, pp. 69-82

ONS-INDART, C. “Perspectivas de la ALALC en el sistema latinoamericano”, *Revista Integración Latinoamericana*, vol. 2, núm. 16, agosto de 1.977, pp. 25-47.

ORÍA, J.L., “La cláusula de la nación más favorecida en el Tratado de Montevideo 1.980 (1ª parte)”, *Revista Integración latinoamericana*, núm. 62, octubre de 1.981, pp. 44-53.

ORÍA, J. L., “La cláusula de la nación más favorecida en el Tratado de Montevideo 1.980 (2ª parte)”, *Revista Integración latinoamericana*, núm. 63, noviembre de 1.981, pp. 41-50.

OYARZÁBAL, M., “Exención de traducciones para efectos de inmigración en el Mercosur”, *Revista de Derecho*, vol. XIX, núm. 2, diciembre de 2.006, pp. 109-116.

OYARZÚN SERRANO, L., “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”, *Revista de Ciencia Política*, año 28, núm. 2, 2.008, pp. 95-113.

PAGANI, A., “Negociación y Legalidad en la Estructura Institucional del Mercosur. El sistema de solución de controversias comerciales”, *Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales- Fundación de -Cultura Universitaria de Montevideo*, 3, octubre de 2.004, pp. 6-39.

PASTOR, J.M., “Fondos estructurales, capital humano y convergencia en las regiones objetivo 1 en España”, *Papeles de economía española*, núm. 123, 2.010, pp. 39-54.

PASTORI, A., “Una fuente potencial de conflictos jurídicos: la mala praxis en materia de incorporación de la normativa Mercosur”, *Revista de la Universidad de la República de Uruguay*, núm. 20, junio-diciembre de 2.001, pp. 103-112.

PASTORINO CASTRO, A.M., “Dimensión jurídico – institucional del Mercosur: un panorama de sus veinte años”, *Revista de Estudios Jurídicos Universidad de Jaén*, núm. 12, 2.012, pp. 1-18.

PENA, C. y DE LA GUARDIA, E., “El azúcar en el Mercosur: Una dulce asignatura pendiente”, *Revista Panorama Mercosur – Centro de Economía Internacional*, núm. 4, noviembre de 1.999, pp. 95-106.

PEROTTI, A., “La Integración Regional en el Mercosur sobre la base del Tratado de Asunción”, *Criterio Jurídico*, vol. 1, núm. 1, 2.001, pp. 115-151

PEROTTI, A., “Estructura institucional y Derecho en el MERCOSUR”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, vol. 6, núm. 1, 2.002, pp. 63–137.

PEROTTI, A., “Proporcionalidad atenuada en el futuro Parlamento del Mercosur”, *Derecho Mercosurabc*, 11 de enero de 2.008, disponible en <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1395&IdSeccion=14>, [Fecha de Consulta: 11 de enero 2.018].

PEROTTI, A., “Mercosur: proceso legislativo. Sobre algunos inconvenientes que presenta el mecanismo de internalización”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario Rubinzal -Culzoni*, núm. 2, 2.007, pp. 609-664.

PIZARRO, R., “El difícil camino de la integración regional”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 14, marzo de 2.008, pp. 24-34

RAGAZZI, G.E. “La confluencia social global en el tercer milenio. La cuestión social, globalización e identidad”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur. La Ley*, año 5, núm. 6, diciembre de 1.999, pp. 1-79.

REYES MIGUEL, E., “Educación y formación en la Unión Europea: análisis del proceso de Bolonia, el Espacio Europeo de Educación Superior, la estrategia Europa 2020 y el programa Erasmus+”, *DerechoyCambioSocial.com*, núm. 2015, pp. 1-23.

RÍOS DÍAZ, F., “Arancel externo común, derechos de exportación y su incoherencia en el Mercosur”, *Boletín Informativo del CENSUD*, núm. 43, febrero de 2.014, 1-14.

RIPOLL CARULLA, S., “Los derechos de los ciudadanos en el proyecto de acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, en *Revista Jurídica de Catalunya*, vol. 117, núm. 2, 2.018, pp. 345-370.

RIVAS, E., “Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR: Un repaso histórico”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 62, junio de 2.006, pp. 1-41, disponible en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/>, [Fecha de consulta: 20 de enero de 2.017].

ROSILLO-CALLE, F. y CORTEZ, L., “Towards Proalcool II- Review of the Brazilian bioethanol programme”, *Biomass and Bioenergy*, vol. 14, 2, 1.998, pp. 115-124

RUÍZ DÍAZ, F., “Artículo sobre FOCEM”, *OBEI-CADEP*, abril de 2.016, pp. 1-6, disponible en: http://works.bepress.com/francisco_ruizdiaz/33/, [Fecha de consulta: 16 de Junio de 2.018].

RUÍZ DÍAZ LABRANO, R., “Las opiniones consultivas ante el Tribunal Permanente del Mercosur a través de los Tribunales Superiores de los Estados Partes”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 2.006, tomo II, Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2.006, pp. 629-652.

SÁNCHEZ LÓPEZ, V., “El uso ambiguo del término «inciso» en las referencias parciales de preceptos legales”, *Revista de Llengua i Dret*, núm. 60, 2.013, pp. 1-36.

SANNA-RANDACCIO, F., “New Protectionism and Multinational Companies”, *Journal of International Economics*, vol. 41, 1-2, Agosto de 1.996, pp. 29-51.

SCANDIZZO, E. y ARCOS, X., “El arancel externo en la Comunidad Andina”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 53, marzo de 2.004, pp. 83-138.

SCHMID, A., “El Examen de Acuerdos Comerciales Regionales en el GATT de 1947 y en la OMC – con especial referencia al Mercosur”, *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, núm. 15, enero-junio de 2.010, pp. 39-66.

SCOTTI, L. y KLEIN VIEIRA, L., El Mercosur y la integración regional educativa: una aproximación al reconocimiento de títulos en nuestro bloque, *Academia Revista sobre Enseñanza del Derecho*, año 11, núm. 22, 2.013, pp. 89-113.

SHIKIDA, P., MORAES, M., y ALVES, L., “Agroindústria Canavieira do Brasil: Intervencionismo, Desregulamentação, e Neocorporativismo”, *Revista de Economia e Agronegócio*, vol. 2, núm. 3, septiembre de 2.004, pp. 361-382.

SILGUERO, R., “Los objetivos del Mercosur y la opción de foro”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, núm. 1, 2.013, pp. 229-257.

SOARES, G., “A Compatibilização da ALADI e do MERCOSUL com o GATT”, *São Paulo em Perspectiva – Revista da Fundação SEADE*, vol. 9, núm. 1, enero -marzo de 1.995, pp. 80-92.

TORRES, S. “Las relaciones internacionales en América a la luz de los acuerdos de integración.”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, núm. 5, Córdoba: AADI, 1.992-1.993.

VACCHINO, J. M., “Momentos claves en la historia de ALALC-ALADI”, *Revista Integración Latinoamericana*, vol. 12, núm. 126, agosto de 1.987, pp. 26-38.

VACCHINO, J.M., “La integración regional como respuesta a la crisis de la deuda externa de América Latina”, *Revista Integración Latinoamericana*, 109, enero-febrero de 1.986, pp. 9-18.

VACCHINO, J.M., “El Programa de Integración Argentino-Brasileño y las relaciones entre América Latina y Europa. Reflexiones complementarias”, *Revista Integración Latinoamericana*, núm. 133, abril 1.988, pp. 57-58

ZAULI, E., “Políticas Públicas e Targeting Sectorial – Efeitos da Nova Política Industrial sobre o Sector Automobilístico Brasileiro”, *Revista de Economía Política*, vol. 20, núm. 3, julio -septiembre de 2.000, pp. 76-94

ZURITA, A., “El rol de las pymes en el Mercosur”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 3, 2.011, pp. 50-129.

D) INFORMES Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

ALAGIA, R., “Resolución de Conflictos en el Mercosur (Los sistemas adoptados desde el Tratado de Asunción hasta Protocolo de Olivos)”, en Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Abogados del Mercosur (I: 2004: La Plata).

ANDERSON, P., “Câmaras Setoriais: Histórico e Acordos Firmados – 1991/95”, Texto para Discussão núm. 667, Rio de Janeiro: IPEA, 1.999, pp. 2-6.

ARAHUETES GARCÍA, A. y STEINBERG WECHSLER, F., “La interdependencia de la economía británica: una contribución al debate sobre Brexit”, documento de trabajo núm. 18, Madrid: Real Instituto Elcano, 2.016,

AVELLANEDA, M.B., *et al.*, “Mercosur Automotriz: desafíos y dilemas”, en Working Papers. Programa de Economía Internacional, Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, pp. 1-92, disponible en <http://www.caei.com.ar/es/programas/economia/11>, [Fecha de consulta: 20 diciembre de 2.017].

BOUZAS, R., “Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades. Mercosur: Regional Governance, asimetrías e integración profunda”, en Seminario Profundización del Mercosur y el Desafío de las Disparidades, 6-7 julio de 2.005, Río de Janeiro: Banco Interamericano de Desarrollo.

BOUZAS, R., “Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El Caso del Mercosur”, en Seminario Global y Local: El Desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe (Milán, 22 de marzo de 2.003), Buenos Aires: BID, 2.003,

pp. 1-32, disponible en: cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/az1237.pdf, [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2.017].

BOUZAS, R. y SOLTZ, H., “Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso del Mercosur”, documento de trabajo núm.1, agosto de 2.002, Hamburgo: Institut für Iberoamerica-Kunde, Hamburg.

BOWERS, P., *et al.*, “Brexit: some legal and constitutional issues and alternatives to EU membership”, documento de trabajo núm. 07214, Londres: House of Commons Library, p. 38.

CANTARELLA, J., KATZ, L. y DE GUZMÁN, G., “La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autopartes”, documento de trabajo 1/2.008, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Laboratorio de Investigación sobre Tecnología, Trabajo, Empresa y Competitividad, 2.008.

CERRO, E. y CERRO, J., “Azúcar en Mercosur: una visión desde Argentina”, en XIV Congreso Internacional de Historia Económica: sesión 109, Helsinki: 2.006, disponible en web: <http://www.helsinki.fi/iehc2006/papers3/ECerro.pdf>, [Fecha de consulta: 10 de abril de 2.017].

DEARDORFF, A. y STERN, R., “Measurement of Non-Tariff Barriers”, OECD Economics Department Working Papers núm. 179, Paris: 1.997, p. 117.

DHINGRA, S., *et al.*, “The consequences of Brexit for UK trade and living standards”, documento de trabajo núm. 2, Londres: Centre of Economic Performance, 2.016.

GARNELO, V. “Evolución Institucional y Jurídica del MERCOSUR”, Documento de Divulgación núm. 3, Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 1.998. p. 63.

GRANADOS LÓPEZ, J., “Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales”, Documento de divulgación núm. 20, Buenos Aires: BID-INTAL, 2.003, p. 39.

GROS ESPIELL, H., “Comentaristas”, en Jornada Académica sobre el Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el Mercosur, Asociación Latinoamericana de Integración, Facultad de Derecho, Universidad de la República, 10 de junio de 2.002, Montevideo, 2.003.

HILLIAR, R., Mercosur: Sistema de Solución de controversias, Serie Documentos de Apoyo a la Capacitación, Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1.996, p. 12, disponible en: www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/.../mercosu.pdf, [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2.016].

MAIDANA, I., “Pasado, Presente y Futuro de la Integración Latinoamericana en el Marco de la ALADI”, XXXVIII Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados, de 9 al 13 de julio de 2.002, Cochabamba, Bolivia, p. 10, disponible en http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/IsaacMaidana.pdf, [Fecha de consulta: 03 de julio 2.017].

MANGAS, A., “¿Brexít? Escenarios internacionales y Gibraltar”, Documento de trabajo núm. 9, Madrid: Real Instituto Elcano, 2.016.

MOAVRO, H., ORIETA, P. y PARERA, R., “Las instituciones del Mercosur”, Documento de Trabajo Núm. 3. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA, 1.997.

PAGANI, A. y MARTINEZ LARRECHEA, E., “Asimetrías en el MERCOSUR: La bilateralidad argentino-brasileña y el caso uruguayo”, en Documentos de Trabajo del Programa de Integración Regional, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires: CAEI, 2.006. pp. 1-92, disponible en: www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01365.pdf, [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2.017].

PEÑA, F., “Asimetrías y medidas de convergencia estructural”, Seminario Políticas para promover la convergencia estructural en el Mercosur, Montevideo, marzo 26 del 2.004.

PUCEIRO RIPOLL, R., “¿TPR! Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur”, Estudio núm. 8/10, Montevideo: CURI, pp. 11-12

SACERDOTE, A., *et al.*, “El Código Aduanero del Mercosur (CAM) - Desde la óptica de sus redactores nacionales”, Separata Temática 18, Buenos Aires: Instituto AFIP, 2.011, disponible en: <http://www.aduananews.com.ar>, [Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2.018].

STURGEON, T. y FLORIDA, R., “Globalization and jobs in the automotive industry”, en, MIT Paper Series, Industrial Performance Center MIT-IPC-00-012, Boston: MIT, noviembre 2.000, pp. 1-99, disponible en: web.mit.edu/ipc/publications/pdf/00-012.pdf, [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2.017].

VENTURA, D., “Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades. Asimetrías cruzadas o cubismo formativo. La incorporación de normas en el Mercosur”, Seminario del Banco Interamericano de Desarrollo, Río de Janeiro, 6-7 de julio de 2,005, p. 12, disponible en www.iadb.org/regions/re1/econ/11%20-%20Ventura.pdf, [Fecha de consulta: 20 de enero de 2.014].

WALTER, A., “Biomass Energy and Bio-energy Trade: Historic Developments in Brazil and Current Opportunities”, en Country Report: Brazil – Task 40 – Sustainable Bio-energy Trade; securing Supply and Demand, disponible en: <http://citescerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.483.4695&rep=rep1&type=pdf>, [Fecha de Consulta: 20 de marzo de 2.018].

II) NORMATIVA

A) NORMATIVA DEL MERCOSUR

1. TRATADOS FUNDACIONALES

Acta de Amistada Argentino – Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo, de 10 de diciembre de 1.986.

Acta de Buenos Aires, de 29 de julio de 1.986, por la cual se instituyó un programa de intercambio y cooperación económica.

Acta de Buenos Aires, de 6 de julio de 1.990.

Acuerdo de Complementación Económica Núm. 14, suscripto el 18 de diciembre de 1.990.

Declaración de Iguazú, de 29 de noviembre de 1.985.

Protocolo de Ouro Preto, de 17 de diciembre de 1.994.

Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático em el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, de 24 de julio de 1.998.

Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias en el Mercosur, de 17 de diciembre de 1.991.

Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur, 18 de febrero de 2.002.

Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Mercosur, de 20 de junio de 2.005.

Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, de 9 de diciembre de 2.005.

Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común, de 26 de marzo de 1.991.

2. DECISIONES DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN

Decisión 1/91, de 16 de diciembre, Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias.

Decisión 4/91, de 17 de diciembre Reglamento Interno del Grupo Mercado Común.

Decisión 5/91, de 17 de diciembre, Reuniones de Ministros.

Decisión 6/91, de 16 de diciembre; Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales.

Decisión 7/91, de 16 de diciembre, Reunión de Ministros de Educación.

Decisión 8/91, de 16 de diciembre, Reunión de Ministros de Justicia.

Decisión 9/91, de 16 de diciembre, Reuniones Especializadas.

Decisión 16/91, de 16 de diciembre, Reunión de Ministros de Trabajo.

Decisión 1/92, de 27 de junio, Cronograma de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción.

Decisión 11/92, de 27 de diciembre, Reunión de Ministros de Agricultura.

- Decisión 9/93, de 17 de enero, Modificación Cronograma de Las Leñas.
- Decisión 13/93, de 17 de enero, Arancel Externo Común.
- Decisión 3/94, de 5 de julio, de Restricciones No Arancelarias.
- Decisión 4/94, de 5 de julio, Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico.
- Decisión 5/94, de 5 de agosto, de Adecuación Final a la Unión Aduanera.
- Decisión 7/94, de 5 de agosto, Arancel Externo Común.
- Decisión 8/94, de 5 de agosto, Zonas Francas, Zonas de Procesamiento de Exportaciones y Áreas Aduaneras Especiales.
- Decisión 9/94, de 17 de diciembre, Comisión de Comercio del Mercosur.
- Decisión 19/94, de 17 de diciembre, Sector Azucarero
- Decisión 22/94, de 17 de diciembre, Arancel Externo Común.
- Decisión 29/94, de 17 de diciembre, de Adecuación al Régimen Automotriz Común.
- Decisión 1/95, de 5 de agosto, Reuniones de Ministros.
- Decisión 2/95, de 5 de agosto, Reunión de Ministros de Cultura.
- Decisión 3/95, de 5 de agosto, Reunión de Ministros de Salud.
- Decisión 7/95, de 5 julio, Protocolo de integración educativa y reválida de diplomas, certificados, títulos y reconocimiento de estudios de nivel medio técnico.
- Decisión 04/96, de 17 de diciembre Acuerdo Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común Del Sur para el Funcionamiento de la Secretaria Administrativa del Mercosur.
- Decisión 7/96, de 17 de diciembre, Reunión de Ministros de Interior y Seguridad.
- Decisión 08/96 de 17 de diciembre, Protocolo de integración educativa para la prosecución de estudios de posgrado en las universidades de los Países Miembros del Mercosur.
- Decisión 09/96, de 17 de diciembre, Protocolo de integración educativa para la formación de recursos humanos a nivel de postgrado entre los Estados Partes del Mercosur,

Decisión 16/96, de 17 de diciembre, Sector Azucarero.

Decisión 7/97, de 15 de diciembre; Reunión de Ministros de Industria.

Decisión 17/97, de 15 de diciembre, Restricciones No Arancelarias.

Decisión 19/97, de 15 de diciembre, Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur.

Decisión 2/98, de 24 de julio, Reglamento Interno del Consejo del Mercado Común.

Decisión 17/98, de 10 de diciembre, Reglamento del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias.

Decisión 4/99, de 15 de junio, Acuerdo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los Estados Partes del Mercosur.

Decisión 18/99, de 7 de diciembre, Tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Partes del Mercosur.

Decisión 19/99, de 7 de diciembre, Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile.

Decisión 22/00, de 29 de junio, de Relanzamiento del Mercosur -Acceso a Mercados.

Decisión 23/00, de 29 de junio, Relanzamiento del Mercosur. Incorporación de la Normativa Mercosur al Ordenamiento Jurídico de los Estados Partes.

Decisión 27/00, de 29 de junio, Relanzamiento del Mercosur - Arancel Externo Común.

Decisión 45/00, de 14 de diciembre, Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efecto de inmigración entre los Estados partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile.

Decisión 50/00, de 14 de diciembre, Acuerdo sobre el Beneficio de Litigar sin Gastos y Asistencia Jurídica Gratuita entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile.

Decisión 60/00, de 15 de diciembre, Reunión de Ministros de Minas y Energía.

Decisión 61/00, de 15 de diciembre; Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social.

Decisión 68/00, de 14 de diciembre, Revisión del Arancel Externo Común.

Decisión 69/00, de 14 de diciembre, Regímenes Aduaneros Especiales de Importación.

Decisión 70/00, de 15 de diciembre, Política Automotriz del Mercosur.

Decisión 05/01, de 22 de junio, Grupo de Alto Nivel para examinar la consistencia y dispersión del AEC.

Decisión 09/01, de 22 de julio, Condiciones de acceso en el comercio bilateral Brasil-Uruguay para productos provenientes de la zona franca de Manaus y de la zona franca de Colonia.

Decisión 20/02, de 6 de diciembre, Perfeccionamiento del Sistema de Incorporación de la Normativa Mercosur al Ordenamiento Jurídico de los Estados Partes.

Decisión 28/02, de 6 de diciembre, Acuerdos emanados de la XII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur.

Decisión 30/02, de 6 de diciembre, Transformación de la Secretaría Administrativa del Mercosur en Secretaría Técnica.

Decisión 01/03, de 17 de junio, Condiciones de acceso en el comercio bilateral Argentina – Uruguay para productos provenientes del área aduanera especial de Tierra del Fuego y la zona franca de Colonia.

Decisión 02/03, de 17 de junio, Medidas Excepcionales en el Ámbito Arancelario.

Decisión 12/03, de 6 de octubre, Reunión de Ministros de Turismo.

Decisión 19/03, de 16 de diciembre, Reunión de Ministros de Medio Ambiente.

Decisión 27/03, de 16 de diciembre, Fondos estructurales.

Decisión 31/03, de 5 de diciembre, Arancel Externo Común.

Decisión 32/03, de 15 de diciembre, Regímenes Especiales de Importación.

Decisión 33/03, de 15 de diciembre, Bienes de informática y telecomunicaciones.

Decisión 34/03, de 15 de diciembre, Bienes de capital.

Decisión 37/03, de 16 de diciembre, Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR.

Decisión 23/04, de 8 de julio, Procedimiento para atender casos excepcionales de urgencia art. 24 del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur.

Decisión 28/04, de 16 de diciembre, Acuerdos Celebrados con Estados Asociados del Mercosur.

Decisión 40/04, de 16 de diciembre, Reunión de Altas Autoridades en el Área de Derechos Humanos del Mercosur.

Decisión 45/04, de 16 de diciembre, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur.

Decisión 46/04, de 16 de diciembre, Grupo de Alto Nivel Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo.

Decisión 54/04, de 16 de diciembre, Eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera.

Decisión 01/05, de 19 de julio, Acuerdo de Sede entre la República del Paraguay y el Mercado Común del Sur para el funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión.

Decisión 03/05, de 19 de junio, Régimen para la integración de procesos productivos en varios Estados parte del Mercosur.

Decisión 05/05, de 19 de junio; Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación del Mercosur.

Decisión 18/05, de 19 de junio, Integración y funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del Mercosur.

Decisión 23/05, de 7 de diciembre, Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (PCPM).

Decisión 24/05 de 8 de diciembre, Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur.

Decisión 30/05, de 8 de diciembre, Reglas del procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión.

Decisión 39/05, de 8 de diciembre, Bienes de informática y telecomunicaciones.

Decisión 40/05, de 8 de diciembre, Bienes de capital.

Decisión 02/06, de 20 de julio, Regímenes Especiales de Importación.

Decisión 03/06, de 20 de julio, Regímenes Especiales de Importación.

Decisión 06/06, de 20 de julio, Mecanismo para la implementación del protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico.

Decisión 25/06, de 20 de julio, Código Aduanero del Mercosur.

Decisión 28/06, de 14 de diciembre, Primer Presupuesto para el Fondo para la Convergencia del Mercosur.

Decisión 01/07, de 18 de enero, Grupo de Trabajo Ad Hoc para la incorporación de la República de Bolivia como Estado Parte del MERCOSUR.

Decisión 02/07, de 18 de enero, Reglamento del procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes del Mercosur.

Decisión 07/07, de 18 de enero, Estructura y funcionamiento de la Secretaría del Mercosur.

Decisión 08/07, de 17 de enero, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur aprobación de proyectos – piloto.

Decisión 11/07, de 22 de mayo, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur aprobación de proyectos – piloto.

Decisión 12/07, de 22 de mayo, Grupo de Trabajo Ad Hoc para la negociación del proceso de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela.

Decisión 20/07, de 28 de junio, Creación de la Unidad Técnica de Estadísticas del Comercio Exterior del MERCOSUR.

Decisión 22/07, de 28 de junio, Fondo Mercosur de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas.

Decisión 23/07, de 28 de junio, Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas.

Decisión 25/07, de 28 de junio, Transacciones comerciales en monedas locales.

Decisión 27/07, de 28 de junio, Superación de las asimetrías en el Mercosur, restricciones y medidas no arancelarias.

Decisión 47/07, de 16 de diciembre, Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR - Aprobación del Proyecto “Construcción y mejoramiento de sistemas de

agua potable y saneamiento básico en pequeñas comunidades rurales e indígenas del país.”

Decisión 48/07, de 16 de diciembre, Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. Aprobación del "Proyecto Piloto “Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 8, corredor de integración regional, Ruta 8 – San Salvador – Borja Iturbe y Ramal a Rojas Potrero.”

Decisión 07/08, de 30 de junio, Fondo Para la Convergencia Estructural del Mercosur Aprobación del Proyecto: “Desarrollo de Productos Turísticos Competitivos en la Ruta Turística Integrada Iguazú Misiones, atractivo Turístico del Mercosur.”

Decisión 08/08, de 30 de junio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Aprobación del Proyecto: “Pavimentación Asfáltica sobre Empedrado del Tramo Alimentador de las Rutas 6 Y 7, Corredores de Integración Regional, Pdte. Franco – Cedrales.”

Decisión 09/08, de 30 de junio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Aprobación del Proyecto: “Pavimentación Asfáltica sobre Empedrado del Tramo Alimentador de la Ruta 2, corredor de Integración Regional, Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero.”

Decisión 10/08, de 30 de junio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Aprobación del Proyecto: “Recapado del Tramo Alimentador de las Rutas 1 Y 6, Corredores de Integración Regional, Ruta 1 (Carmen Del Paraná) – La Paz, Ruta Graneros Del Sur.”

Decisión 11/08, de 30 de junio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Aprobación del Proyecto: “Mercosur Yporã-Promoción de Acceso al Agua Potable y Saneamiento Básico en Comunidades en Situación de Pobreza y Extrema Pobreza.”

Decisión 14/08, de 30 de junio, de Reglamento Interno del Consejo del Mercado Común.

Decisión 39/08, de 15 de diciembre, Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur.

Decisión 40/08, 15 de diciembre, Régimen común de importación de bienes destinados a la investigación científica y tecnológica.

Decisión 41/08, de 15 de diciembre, Creación del Fondo Mercosur de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Decisión 47/08, de 14 de diciembre, Grupo de Alto Nivel sobre Relación Institucional entre el Consejo del Mercado Común y el Parlamento del MERCOSUR.

Decisión 58/08, de 15 de diciembre, Bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones.

Decisión 01/09, de 24 de julio, de Régimen de Origen del Mercosur.

Decisión 10/09, de 23 de julio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto "Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad – DETIEC."

Decisión 01/10, de 2 de agosto, Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur.

Decisión 02/10, de 2 de agosto, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto "Interconexión Eléctrica De 500 Mw Uruguay-Brasil."

Decisión 03/10, de 2 de agosto, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto "Vínculo de Interconexión en 132 Kv Et Iberá Et Paso De Los Libres Norte."

Decisión 05/10, de 2 de agosto, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto "Ampliación del Sistema de Saneamiento de Ponta Porã – Ms."

Decisión 06/10, de 2 de agosto, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto "Rehabilitación y Pavimentación Asfáltica del Tramo Concepción - Puerto Vallemí."

Decisión 07/10, de 2 de agosto, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto: Implantación del Sistema de 500 Kv En Paraguay - "Construcción de la Línea de Transmisión Eléctrica de 500 Kv entre Villa Hayes y la Subestación en la Margen Derecha de la Itaipú Binacional, Ampliación de Subestación de la Margen Derecha y de la Subestación de Villa Hayes."

Decisión 08/10, de 2 de agosto, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto "Intervenciones Integrales en los Edificios de Enseñanza Obligatoria en los Departamentos General Obligado, Vera, 9 De Julio, Garay y San Javier - Provincia de Santa Fe."

Decisión 09/10, de 2 de agosto, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto "Intensificación y Complementación Automotriz en el Ámbito del Mercosur."

Decisión 10/10, de 2 de julio, Eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera.

Decisión 11/10, de 2 de agosto, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto "Calificación de Proveedores de la Cadena Productiva de Petróleo y Gas."

Decisión 15/10, de 2 de agosto, Plazos para Emisión de Opiniones Consultivas.

Decisión 27/10, de 2 de agosto, Código Aduanero del Mercosur.

Decisión 52/10, de 15 de diciembre, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto "Rehabilitación de Vías Férreas, Línea Rivera: Tramo Pintado (Km 144) – Frontera (Km 566)."

Decisión 56/10, de 15 de diciembre, Programa de consolidación de la Unión Aduanera.

Decisión 57/10, de 15 de diciembre, Bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones.

Decisión 60/10, de 15 de diciembre, Arancel Externo Común.

Decisión 64/10, de 16 de diciembre, Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur Plan de Acción.

Decisión 15/11, de 28 de junio, Grupo *ad hoc* de alto nivel para la reglamentación de la primera etapa de la eliminación del doble cobro del arancel externo común y distribución de la renta aduanera.

Decisión 17/11, de 28 de junio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto "Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud."

Decisión 18/11, de 28 de junio, de Funcionamiento del Parlamento del Mercosur.

Decisión 23/11, de 18 de diciembre, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto "Internalización de la especialización productiva (2ª etapa)."

Decisión 24/11, de 18 de diciembre, Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer.

Decisión 38/11, de 19 de diciembre, Grupo de Trabajo *Ad Hoc* para la incorporación de la República del Ecuador como Estado Parte del MERCOSUR.

Decisión 01/12, de 1 de junio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto “Vínculo De Interconexión en 132 Kv. Et Iberá – Et Paso de los Libres Norte.”

Decisión 06/12, de 29 de junio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur, Proyecto “Construcción de la Avenida Costanera Norte de Asunción – 2ª etapa (11,522 Km).”

Decisión 13/12, de 29 de junio; Reunión de Ministros y Altas Autoridades en Deportes.

Decisión 22/12, de 29 de junio, Adhesión de la República del Perú al “Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile.”

Decisión 25/12, de 29 de junio, Acciones puntuales en el ámbito por desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional.

Decisión 30/12, de 5 de diciembre, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto “Saneamiento Urbano Integrado Aceguá/Brasil y Aceguà/Uruguay.”

Decisión 43/12, de 5 de diciembre, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto “Rehabilitación de Vías Férreas Ii (Tramos Piedra Sola–Tres Árboles Algorta–Paysandú, Queguay–Salto Salto Grande).”

Decisión 45/12, de 5 de diciembre, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto “Polo de Desarrollo Local y Regional Universidad Nacional Arturo Jauretche en el Partido de Florencio Varela.”

Decisión 46/12, de 6 de diciembre, Reglamento del Fondo Mercosur de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Decisión 63/12, de 6 de diciembre, Condiciones de acceso en el comercio bilateral Brasil-Uruguay para productos provenientes de la zona franca de Manaus y de las zonas francas de Colonia y Nueva Palmira.

Decisión 65/12, de 6 de diciembre, Modificación de la Decisión 57/10.

Decisión 09/14, de 2 de junio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto “Rehabilitación de la Ruta 8 Treinta y Tres – Melo / Tramo I: Km 310 Al Km 338.”

Decisión 10/14, de 2 de junio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto “Rehabilitación de la Ruta 8 Treinta y Tres – Melo / Tramo Ii: Km 366 Al Km 393,1.”

Decisión 11/14, de 2 de junio, Funcionamiento del Parlamento del Mercosur.

Decisión 17/14, de 28 de julio, Reunión de Autoridades sobre Privacidad y Seguridad de la Información e Infraestructura Tecnológica del Mercosur.

Decisión 33/14, de 15 de diciembre, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto, “Construcción de la Avenida Costanera Norte de Asunción – 2ª etapa y conexión (Av. Primer Presidente) con la Ruta Nacional Nª 9.”

Decisión 39/14, de 16 de diciembre, Fondo Mercosur de Garantías Para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Decisión 9/15, de 16 de julio; Reunión de Ministros y Altas Autoridades sobre los Derechos de los Afrodescendientes.

Decisión 15/15, de 16 de julio, “Normas Generales Para Funcionarios Mercosur.”

Decisión 24/15, de 16 de julio, Regímenes Especiales de Importación.

Decisión 25/15, de 16 de julio, Bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones.

Decisión 26/15, de 16 de julio, Modificación de la Decisión CMC 58/10.

Decisión 27/15, de 16 de julio, de Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional.

Decisión 31/15, de 16 de julio, de Régimen de origen del Mercosur.

Decisión 33/15, de 16 de junio, de zonas francas, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales.

Decisión 35/15, de 20 de diciembre, Adecuación del Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur.

Decisión 38/15, de 20 de diciembre, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto, “Rehabilitación de Vías Férreas II (Tramos Piedra Sola–Tres Árboles Algorta–Paysandú, Queguay–Salto Salto Grande)”.

Decisión 45/15, de 20 de diciembre, Reglamento Interno del GMC.

Decisión 47/15, de 20 de diciembre, Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

Decisión 56/15, de 20 de diciembre, de Plan de Acción para el Fortalecimiento del Mercosur Comercial y Económico.

Decisión 05/16, de 14 de diciembre, Designación de los Árbitros del Tribunal Permanente de Revisión.

Decisión 01/17, de 5 de enero, se designaron a los Miembros del TPR para el periodo del 18 de diciembre del 2.016 al 17 de diciembre de 2.018

Decisión 5/17, de 15 de junio renovó hasta el 17 de junio de 2.019 el mandato del árbitro titular Washington Baliero (Uruguay) y de su suplente, Jorge Fernández Reyes (Uruguay).

Decisión 08/17, de 20 de julio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto, “Rehabilitación de la Ruta 30 -Tramo I: Ramal: Ruta 3 – Tomás Gomensoro, Departamento de Artigas.”

Decisión 09/17, de 20 de julio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto, “Rehabilitación de la Ruta 30 -Tramo I: Ramal: Ruta 3 – Tomás Gomensoro, Departamento de Artigas.”

Decisión 10/17, de 20 de julio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto, “Rehabilitación de la Ruta 30 – Tramo III: Acceso Este Arroyo Cuaró - Javier De Viana, Departamento de Artigas.”

Decisión 11/17, de 20 de julio, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto, “Rehabilitación de la Ruta 30 - Tramo IV: Javier De Viana - Arroyo Chiflero, Departamento De Artigas.”

Decisión 37/17, de 20 de diciembre, Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur.

Decisión 11/18, de 17 de diciembre, Presupuesto para el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur para el ejercicio 2.019.

Decisión 12/18, de 14 de diciembre, Designación de la Directora de la Secretaría Administrativa del Mercosur.

Decisión 21/18, de 18 de diciembre, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur Proyecto, "Mejoras en la Conectividad Física del Departamento de San Pedro."

3. RESOLUCIONES DEL GRUPO MERCADO COMÚN

Resolución 48/94, de 14 de octubre, de Régimen de Adecuación.

Resolución 123/94, de 15 de diciembre, Restricciones no arancelarias.

Resolución 32/95, de 10 de noviembre, Eliminación o armonización de medidas y restricciones no arancelarias.

Resolución 69/00, de 7 de diciembre, Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de abastecimiento.

Resolución 01/03, de 4 de abril, Estructura y Funcionamiento de la Secretaría del Mercosur.

Resolución 40/06, de 18 de julio, Código Aduanero del Mercosur.

Resolución 29/07, de 10 de diciembre, Nómina de Puntos de Frontera de Controles Integrados entre los Estados Partes.

Resolución 38/15, de 23 de septiembre, de Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico – Social del Mercosur.

Resolución 20/18, de 16 de junio, Reglamento Interno de la Comisión de Comercio del Mercosur.).

Resolución 49/18, de 16 de diciembre, Presupuesto de la Secretaría del Mercosur para el ejercicio 2.019.

4. DIRECTIVAS DE LA COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR

Directiva 16/11, de 16 de junio, Adecuación de requisitos específicos de origen.

5. ACTOS DEL PARLASUR

a) RESOLUCIONES

Resolución 91.022, de 6 de diciembre de 1.991 Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur.

b) DICTÁMENES

Dictamen de 2 de diciembre de 2.013, Anexo III del Acta de la Sesión Especial de Modificación de R.I., Acuerdo político para nominar la mesa directiva del Parlamento.

Dictamen 3/14, de 14 de noviembre, Declaración de Montevideo de respaldo a la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

c) PROYECTOS DE NORMA

Proyecto de Norma Mercosur 2/2.010, de 20 de abril, Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del Mercosur.

d) DECLARACIONES

Declaración 1/14, de 7 de julio, República Argentina contra *holdouts* o fondos buitres, donde manifiesta su solidaridad con el pueblo argentino;

Declaración 9/17, de 9 de octubre, declarando de interés el XV Encuentro de Escritores del Mercosur, XII Congreso Internacional de Educación Intercultural y Literatura Contemporánea y IX Encuentro de Productores Culturales del Mercosur

Declaración 21/17, de 13 de noviembre, recomendando que Argentina finalice diversas obras de infraestructura.

e) RECOMENDACIONES

Recomendación 05/08, de 3 de noviembre sobre creación de un grupo de monitoreo de la crisis financiera.

Recomendación 03/09, de 29 de abril, a fin de instar a los Gobiernos de Paraguay y Brasil a tomar las medidas pertinentes para acelerar la construcción del segundo puente sobre el Río Paraná.

Recomendación 14/09, de 19 de octubre, dando directivas en relación al control fronterizo integrado.

Recomendación 16/10, de 13 de diciembre, que introdujo el denominado criterio de aplicación atenuada.

Recomendación 7/17 de 26 de junio, Corte de Justicia del Mercosur.

Recomendación 5/18, de 29 de mayo, no retirar azúcar del listado de excepciones del Mercosur.

Recomendación 7/18, de 29 de mayo, supresión de la limitación del cupo de jugadores extranjeros en los casos de profesionales originarios de los países que integran el Mercosur.

f) PROYECTOS

Proyecto 2/09, de 17 de agosto, publicación del estado de incorporación de las normas del Mercosur y del comienzo de vigencia.

g) PEDIDO DE INFORME

Pedido de Informe 1/16, de 12 de agosto, solicitando información sobre el estado del Grupo de Alto Nivel de Relación Institucional entre el CMC y el Parlasur.

Pedido de Informe 2/16, de 1 de diciembre, requiriendo actualización sobre el estado de negociación con la UE.

h) DISPOSICIONES

Disposición 6/18, de 10 de septiembre, presupuesto del Parlamento del Mercosur 2.019.

Disposición 7/18, de 10 de septiembre, sobre opinión consultiva al TPR en referencia al régimen jurídico del pago de las dietas y demás beneficios a los Parlamentarios.

i) INFORME

Informe 01/09, de 28 de abril, sobre las conclusiones obtenidas por la Comisión Temporaria para el estudio de las denuncias del Movimiento Campesino Paraguayo.

B) NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2.007.

Tratado de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2.007.

Tratado de la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1.957.

C) NORMATIVA DE OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Acuerdo General sobre Aranceles Aduanero y Comercio (GATT de 1.947).

ONU. Carta de las Naciones Unidas, de 29 de junio de 1.945.

ONU. Resolución 106 (VI), de 25 de febrero de 1.948 Organización de las Naciones Unidas, por la cual crea el Consejo Económico y Social.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de 17 de diciembre de 1.992.

Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, de 29 de noviembre de 1.988.

Tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1.960, por el cual se crea la ALALC.

Tratado de Montevideo de 12 de junio de 1.980, por el cual se crea la ALADI.

D) SELECCIÓN DE NORMATIVA ESTATAL

Argentina. Ley 23.928, de 27 de marzo de 1.991, de Convertibilidad del Austral.

Argentina. Decreto 2.677/91, de 20 de diciembre de 1.991, de Régimen de Importaciones Compensadas.

Argentina. Ley 24.822, de 30 de abril de 1.997, Regulación de derechos arancelarios para determinadas importaciones provenientes del Mercosur.

III. JURISPRUDENCIA

A) RESOLUCIONES DE LOS ORGANOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DEL MERCOSUR

a.- Laudos

Protocolo de Brasilia

I Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR, de fecha 28 de abril de 1.999, constituido para la controversia sobre comunicados núm. 37, del 17 de diciembre de 1997, y núm. 7, del 20 de febrero de 1.998, del departamento de operaciones de comercio exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco.

II Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR, de fecha 27 de septiembre de 1.999, constituido para entender en la reclamación de la República Argentina a la República Federativa del Brasil, sobre subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo

III Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR, de fecha 10 de marzo de 2.000, constituido para decidir sobre la aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles (RES. 861/99) del Ministerio Economía y Obras y Servicios Públicos.

IV Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR, de fecha 21 de mayo de 2.001, constituido para decidir sobre la controversia entre la República Federativa de Brasil y la República Argentina sobre aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil (RES. 574/2000) del Ministerio de Economía de la República Argentina.

V Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR, de fecha 29 de septiembre de 2.001, constituido para entender en la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo.

VI Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR, de fecha 9 de enero de 2.002, constituido para entender en la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Federativa del Brasil sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes de Uruguay.

VII Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR, de 19 de abril de 2.002, constituido para entender en la controversia presentada por la República Argentina a la República Federativa del Brasil sobre obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 y 71/98 lo que impide su entrada en vigencia en el MERCOSUR.

VIII Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR, de fecha 21 de mayo de 2.002, constituido para entender en la controversia entre la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay sobre la aplicación del "IMESI" (Impuesto Específico Interno) a la comercialización de cigarrillos.

IX Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR, de fecha 4 de abril de 2.003, constituido para entender en la controversia entre la República de Argentina y la República Oriental del Uruguay sobre incompatibilidad del Régimen de estímulo a la industrialización de lana otorgado por Uruguay, establecido por la Ley núm. 13.695/68 y decretos complementarios con la normativa MERCOSUR que regula la aplicación y utilización de incentivos en el comercio intrazona.

X. Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR, de fecha 5 de agosto de 2.005, constituido para entender en la controversia entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil sobre medidas discriminatorias y restrictivas al comercio de tabaco y productos derivados del tabaco.

Protocolo de Olivos

I Laudo del Tribunal *Ad Hoc* del MERCOSUR, de fecha 28 de octubre de 2.005, constituido para entender en la controversia presentada por la República Oriental del

Uruguay a la República Argentina sobre "Prohibición de importación de neumáticos remoldeados."

II. Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del MERCOSUR, de fecha 6 de septiembre de 2.006, constituido para entender de la Controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay."

Laudo núm. 01/2.005, del Tribunal Permanente de Revisión, de fecha 20 de diciembre de 2.005, "Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados Procedentes del Uruguay", Recurso de Revisión Presentado por la República Oriental del Uruguay contra el Laudo Arbitral del Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, de fecha 25 de octubre de 2.005.

Laudo núm. 01/2.006, del Tribunal Permanente de Revisión, de fecha 13 de enero de 2.006, "Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados procedentes de Uruguay", Recurso de Aclaratoria interpuesto por la República Argentina en relación al Laudo Arbitral dictado por éste entre el 20 de diciembre de 2.005.

Laudo núm. 02/2.006, del Tribunal Permanente de Revisión, de fecha 6 de julio de 2.006, "Impedimentos a la Libre Circulación derivado de los Cortes en Territorio Argentino de Vías de Acceso a los Puentes Internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas", Recurso de Revisión presentado por la República Argentina contra la decisión del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* de fecha 21 de junio de 2.006

Laudo núm. 01/2.007, del Tribunal Permanente de Revisión, de fecha 8 de junio de 2.007, Controversia entre Uruguay y Argentina sobre "Prohibición de importación de neumáticos Remoldeados procedentes del Uruguay" (solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias).

Laudo núm. 01/2.008, del Tribunal Permanente de Revisión, de fecha 25 de abril de 2.008, "Divergencia sobre el cumplimiento del Laudo N° 1/05, iniciada por la República Oriental del Uruguay (Art. 30 Protocolo de Olivos)."

Laudo núm. 01/2.012, del Tribunal Permanente de Revisión, de fecha 21 de julio de 2.012, "Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del

Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los Órganos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la incorporación de Venezuela como Miembro Pleno."

b.- Opiniones consultivas

Opinión Consultiva del Tribunal Permanente de Revisión núm. 01/2.007, de fecha 3 de abril de 2.007, "Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratorios Northia Sociedad Anónima, Comercial, Industrial, Financiera, Inmobiliaria y Agropecuaria s/ Indemnización de Daños y Perjuicios y Lucro Cesante", solicitud cursada por la Corte Suprema de Justicia del Paraguay con relación a los autos del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la jurisdicción de Asunción.

Opinión Consultiva del Tribunal Permanente de Revisión núm. 01/2.008, de fecha 24 de abril de 2.009, "Sucesión Carlos Schnek y otros c/Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos", solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 1º turno IUE 2-32247/07.

Opinión Consultiva del Tribunal Permanente de Revisión núm. 01/2.009, de fecha 15 de junio de 2.009, "Frigorífico Centenario S.A. c/ Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos. IUE: 2-43923/2007. Exhorto", solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2º Turno.

B) TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UE

Sentencia de 5 de febrero de 1.963, asunto Van Gend & Loos, núm. 26/62 (ECLI:EU:C:1963:1).

Sentencia de 15 de julio de 1964, asunto Flaminio Costa / E.N.E.L., núm. 6/64. (ECLI:EU:C: 1964:66).

Sentencia de 19 de noviembre de 1.991, asuntos acumulados Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros/ República Italiana, núm. C-6/90 y C-9/90, (ECLI:EU:C:1991:428).

IV) OTRA DOCUMENTACIÓN

Banco Mundial, disponible en: <http://www.worldbank.org/>, [Fecha de consulta: 1 de Febrero de 2.018].

Dirección General de Migraciones de la República Argentina, disponible en http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/radicaciones_resueltas_2017.pdf [Fecha de consulta: 1 de Febrero de 2.018].

Gobierno de Australia (Departamento de Relaciones y Comercio Exterior), Negociando acuerdos de libre comercio: una guía, disponible en: <http://www.oas.org/dsd/Toolkit/Documentosspa/ModuloV/Goode%20Chapter%203%20Reading.pdf>, [Fecha de consulta: 3 de julio de 2.018].

FOCEM Proyectos: consultados en la web del FOCEM: <https://focem.mercosur.int/es/>, [Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2.018].

Informe Dirección General de Migraciones – Argentina: Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/radicaciones_resueltas_2017.pdf [Fecha de consulta: 1 de Febrero de 2.018].

Informe Mercosur núm. 1 (período julio - diciembre de 1.996), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 1.996.

Informe Mercosur núm. 2 (período enero – junio de 1.997), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 1.997.

Informe Mercosur núm. 3 (período julio – diciembre de 1.997), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 1.997.

Informe Mercosur núm. 4 (período enero – junio de 1.998), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 1.998.

Informe Mercosur núm. 5 (período 1.998-1.999), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 1.999.

Informe Mercosur núm. 6 (período 1.999-2.000), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.000.

Informe Mercosur núm. 7 (período 2.000-2.001), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.001.

Informe Mercosur núm. 8 (período 2.001- 2.002), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.002.

Informe Mercosur núm. 9 (período 2.002- 2.003), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.003.

Informe Mercosur núm. 10 (período segundo semestre 2.004- primer semestre 2.005), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.005.

Informe Mercosur núm. 11 (período segundo semestre 2.005- primer semestre 2.006), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.006.

Informe Mercosur núm. 12 (período segundo semestre 2.006- primer semestre 2.007), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.007.

Informe Mercosur núm. 13 (período segundo semestre 2.007- primer semestre 2.008), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.008.

Informe Mercosur núm. 14 (período segundo semestre 2.008- primer semestre 2.009), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.009.

Informe Mercosur núm. 15 (período segundo semestre 2.009- primer semestre 2.010), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.010.

Informe Mercosur núm. 16 (período segundo semestre 2.010- primer semestre 2.011), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.011.

Informe Mercosur núm. 17 (período segundo semestre 2.011- primer semestre 2.012), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.012.

Informe Mercosur núm. 18 (período segundo semestre 2.012- primer semestre 2.013), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.013.

Informe Mercosur núm. 19 (período segundo semestre 2.013- primer semestre 2.014), Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.014.

Informe Mercosur núm. 20 (período segundo semestre 2.014- primer semestre 2.015),
Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.015.

Informe Mercosur núm. 21 (período segundo semestre 2.015- primer semestre 2.016),
Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.016.

Informe Mercosur núm. 22 (período segundo semestre 2.016- primer semestre 2.017),
Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2.017.

Primer Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur (confidencial): Un foco para el
proceso de integración regional, Montevideo: SAT, julio de 2.004.

Segundo Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur (confidencial): Un
instrumento para la evaluación y el diagnóstico, Montevideo: SAT, diciembre de 2.004.

Tercer Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur (confidencial): Dimensiones
Externa e Interna: Nexos entre profundización y ampliación, Montevideo: SAT, junio
de 2.005.

Cuarto Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur (confidencial): Integración
positiva para la convergencia estructural, Montevideo: SAT, diciembre de 2.005.

Quinto Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur (confidencial): Posibilidades y
desafíos de la Unión Aduanera, Montevideo: SAT, julio de 2.006.

PLANO NACIONAL DE AGROENERGIA 2.006-2.010, Brasilia: Ministério da
Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2.007.

