

**SANDRA C. NEGRO
LUCIANE KLEIN VIEIRA
ORGANIZADORAS**

**MERCOSUL 30 ANOS
PASSADO, PRESENTE E FUTURO**



Sandra C. Negro

Doutora e Mestre em Direito (Universidad de Buenos Aires – UBA, Argentina). Mestre em Gestão de Negócios e Formação Profissional para a Integração Latino-americana (Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales – UCES, Argentina). Professora Titular de Direito da Integração na Faculdade de Direito da UBA. Diretora do “Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico” – CEIDIE/UBA. Diretora do Observatório de Implementação do Acordo MERCOSUL-União Europeia (UBA). Autora de vários livros, capítulos e artigos em matéria de direito internacional econômico, direito da integração e relações internacionais.

Luciane Klein Vieira

Doutora em Direito (área: internacional) e Mestre em Direito Internacional Privado (Universidad de Buenos Aires – UBA, Argentina). Mestre em Direito da Integração Econômica (Universidad del Salvador – USAL, Argentina e Université Paris I – Panthéon Sorbonne, França). Professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professora assistente de Direito da Integração na UBA. Diretora para o MERCOSUL do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (BRASILCON). Autora de diversos livros, capítulos e artigos relacionados ao direito internacional privado, direito da integração e direito do consumidor.

MERCOSUL 30 ANOS

PASSADO, PRESENTE E FUTURO

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS

Reitor

Pe. Marcelo Fernandes de Aquino, S. J.

Vice-reitor

Pe. Pedro Gilberto Gomes, S. J.

Diretora da Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação

Dorotea Frank Kersch

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito

Anderson Vichinkeski Teixeira

COMITÊ CIENTÍFICO

Ana María Vernetti

Universidad Nacional de Mar del Plata - UNMDP, Argentina

Augusto Jaeger Júnior

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Brasil

Claudia Madrid Martínez

**Universidad Autónoma Latinoamericana, Colômbia
e Universidad Central de Venezuela - UCV, Venezuela**

Elisa Chiaretto

Universita degli Studi di Padova, Itália

Gabriela Teresita Mastaglia

Universidad Católica Argentina - UCA, Argentina

José Moreno Rodríguez

Centro de Estudios de Derecho, Economía y Política - CEDER, Paraguai

Luís Renato Vedovato

Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Brasil

Wilson Nerys Fernández

Universidad de la República - UDELAR, Uruguai

EDITORA CASA LEIRIA CONSELHO EDITORIAL

Ana Carolina Einsfeld Mattos (UFRGS)

Ana Patrícia Sá Martins (UEMA)

Antônia Sueli da Silva Gomes Temóteo (UERN)

Glícia Marili Azevedo de Medeiros Tinoco (UFRN)

Haide Maria Hupffer (FEEVALE)

Isabel Cristina Arendt (UNISINOS)

José Ivo Follmann (UNISINOS)

Luciana Paulo Gomes (UNISINOS)

Luiz Felipe Barboza Lacerda (UNICAP)

Márcia Cristina Furtado Ecoten (UNISINOS)

Rosângela Fritsch (UNISINOS)

Tiago Luís Gil (UnB)

CASA LEIRIA

Rua do Parque, 470

93020-270 São Leopoldo-RS Brasil

casaleiria@casaleiria.com.br

SANDRA C. NEGRO
LUCIANE KLEIN VIEIRA
ORGANIZADORAS

MERCOSUL 30 ANOS

PASSADO, PRESENTE E FUTURO



CASA LEIRIA
São Leopoldo-RS
2021

MERCOSUL 30 ANOS: PASSADO, PRESENTE E FUTURO

Editoração: Casa Leiria

Revisão: Luciane Klein Vieira

Sandra C. Negro

Imagem da capa cedida pela autora.

Angélica Patiño, Argentina.

“Momentos”, 2020.

Acrílicos sobre tela.

Acervo particular.

Este livro foi realizado com o apoio do PROEX-AUXPE 0737/2020.

Os textos e as imagens são de responsabilidade de seus autores.



ESCOLA
de Direito

DIREITO
MESTRADO
E DOUTORADO



UNISINOS
DESAFIO
O AMANHÃ.

Ficha catalográfica

M556 Mercosul 30 anos: passado, presente e futuro [recurso eletrônico] / Organização Sandra C. Negro, Luciane Klein Vieira. – São Leopoldo: Casa Leiria, 2021.

Disponível em: <<http://www.guaritadigital.com.br/casa-leiria/acervo/direito/mercosul30anos/index.html>>
Livro realizado com o apoio do PROEX-AUXPE 0737/2020.
Edição trilingue: português – espanhol – italiano.
ISBN 978-65-89503-26-2

1. Ciências sociais – Comércio internacional. 2. Comércio internacional – Mercosul. 3. Mercosul – Relações econômicas internacionais. 4. Direito – Mercosul. I. Negro, Sandra C. (Org.). II. Vieira, Luciane Klein (Org.).

CDU 339.9:34

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecária: Carla Inês Costa dos Santos – CRB 10/973

Os instrumentos internacionais que configuraram processos de integração e as obrigações resultantes dos mesmos devem ser interpretados em forma teleológica, tendo em conta os fins, objetivos e princípios do sistema de integração, mesmo na ausência de normas de caráter supranacional.¹

1 Conclusão nº 85.iii do Laudo Arbitral nº 1/999 expedido em ocasião da controvérsia sobre os "Comunicados nº 37 de 17 de dezembro de 1997 e nº 7 de 20 de fevereiro de 1998 do Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX) da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX): Aplicação de Medidas Restritivas ao Comércio Recíproco".

SUMÁRIO

- 11 PRESENTACIÓN DE LA OBRA
 Sandra C. Negro
 Luciane Klein Vieira
- 17 OS DESAFIOS DO MERCOSUL
 Alberto do Amaral Júnior
- 21 CONFABULAÇÃO SOBRE OS 30 ANOS DO MERCOSUL
 Raphael Carvalho de Vasconcelos
 Sergio Maia Tavares Marques
- 35 TREINTA AÑOS DEL MERCOSUR: VISIÓN Y PERSPECTIVA DE
 PARAGUAY
 Roberto Ruiz Díaz Labrano
- 59 30 AÑOS DE LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR: ÉXITOS,
 FRACASOS Y EXCEPCIONES
 María Victoria Álvarez
- 79 EN SU 30 ANIVERSARIO, QUE MERCOSUR TENEMOS Y QUE MERCOSUR
 QUEREMOS
 Liliana Bertoni
- 93 EL RELACIONAMIENTO EXTERNO DEL MERCOSUR EN MATERIA
 COMERCIAL: INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y DIMENSIÓN ACTUAL
 Francisco Leita
- 113 LE RELAZIONI UE-MERCOSUR: PERCHÉ IL MERCOSUR INTERESSA
 ALL'EUROPA?
 Gabriele Orcalli
- 127 ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA: A SUSTENTABILIDADE COMO
 FOCO
 Jamile Bergamaschine Mata Diz
- 143 EL ACUERDO DE ESAZÚ A LA LUZ DEL MERCOSUR
 Leila Devia
- 155 INVERSIONES Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS: OBSERVACIONES
 AL ACUERDO UE-MERCOSUR DESDE LA EXPERIENCIA DEL PROCESO
 SUDAMERICANO A 30 AÑOS DE SU CREACIÓN
 Santiago Deluca

- 171 LA UNIÓN SURAMERICANA: UNA UTOPIA PARA SEGUIR SOÑANDO
José Manuel Álvarez Zárate
Diana María Beltrán Vargas
Sofía Urrea Zuluaga
- 199 ANTAGONISMO, CONVERGENCIA Y DESIDIA, EL RELACIONAMIENTO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y MERCOSUR
Jaime Gallegos-Zúñiga
- 219 EL VALOR EN ADUANA DE LAS MERCADERÍAS: UN CASO DE UNIFORMIDAD DE MÉTODOS Y ARMONIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADUANEROS EN EL ÁMBITO REGIONAL DEL MERCOSUR
Carlos Javier Ramírez
- 233 LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS COMO MECANISMO DE GARANTÍA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN MÁS RELEVANTES: UNA MIRADA A OLIVOS
Juan M. Rivero Godoy
- 245 A COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL NO MERCOSUL: UMA BREVE ANÁLISE DO PROTOCOLO DE LAS LEÑAS
Nadia de Araújo
- 267 BRASIL E MERCOSUL NO SÉCULO XXI. EXPECTATIVAS E DECEPÇÕES ENTRE POLÍTICA EXTERNA E DIREITOS HUMANOS
Jânia Saldanha
- 289 PATRIMONIO CULTURAL DEL MERCOSUR: EL *TINKUNACO* O EL ENCUENTRO, UNA EXPRESIÓN DEL PATRIMONIO INMATERIAL
María Liliana N. Herrera Albrieu
- 305 EL CRIMEN ORGANIZADO MANTIENE ALERTA AL MERCOSUR
Mariano Corbino
- 321 UMA EFEMÉRIDE A CELEBRAR
Jorge Fontoura

PRESENTACIÓN DE LA OBRA

Los trabajos reunidos en esta obra de autoría de profesores de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Italia, Paraguay y Uruguay constituyen la respuesta a la convocatoria realizada en ocasión de la conmemoración del 30° Aniversario de la firma del Tratado de Asunción.

Precedentemente, el día 29 de marzo de 2021 fue llevado a cabo el Seminario Internacional Interinstitucional – organizado por la Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) en colaboración con la Universidad de Buenos Aires (UBA) – que compartió el mismo título de la obra, habiendo sido desarrollado en forma virtual, en adaptación a las demandas de la crisis sanitaria de la pandemia del COVID-19. El mismo se desarrolló en dos sesiones complementarias entre sí, una destinada a apreciar el MERCOSUR desde el enfoque internacional y la restante, a partir de las consideraciones nacionales de los cuatro Estados Partes fundadores del MERCOSUR.

En los capítulos de esta obra, se reflexiona en el marco temporal de los últimos treinta años sobre la creación, los logros y las dificultades de la integración regional. Las contribuciones recibidas analizan las causas de perceptibles parálisis o estancamiento en el MERCOSUR, identifican los obstáculos que impidieron consolidar la integración subregional pero también analizan los aspectos positivos y las oportunidades que se plantean en el futuro.

Existen en América del Sur, antecedentes y tendencias favorecedoras y/ o desalentadoras de la integración. Es nuestra intención contribuir a las voces y a los hacedores que trabajan – a diario – por un permanente fortalecimiento de la integración regional más allá de comprender las dificultades y avatares que se suceden.

El conjunto de contribuciones reunidas en esta obra presenta una base teórica fundamentada y pretende aportar ideas innovadoras. El hilo conductor es el balance y las perspectivas del MERCOSUR y la visión compartida por todos los autores acerca de los retos de la necesaria revitalización del proceso, para una mejor integración en el escenario pos COVID-19.

Los artículos se presentan en el idioma utilizado por cada autor (portugués-español-italiano) precedidos de un sumario y de las palabras claves, en español y portugués.

Desde el punto de vista metodológico, se abordan las múltiples dimensiones que reviste el MERCOSUR – habiendo cambiado en el transcurso de las décadas y asumido diferentes características –, de manera de sostener la existencia de varias “construcciones MERCOSUR”.

Inicialmente, Alberto do Amaral Júnior expone las coincidencias y divergencias – desde 1991 al presente entre los Estados Partes que firmaron el Tratado de Asunción – destacando que “na atualidade, o MERCOSUL conhece uma profunda crise de identidade, que se traduz na dúvida sobre o sentido da integração e reverbera na definição de metas a serem perseguidas. As difíceis relações entre Brasília e Buenos Aires, a indisposição argentina de celebrar novos acordos de livre comércio, os desentendimentos sobre a tarifa externa comum e a reivindicação do Uruguai de liberdade para participar de acordos comerciais tornam o presente instável e o futuro incerto”. Sin embargo, pone de relieve diversas dimensiones del proceso deteniéndose entre otras en la dimensión ambiental, economía digital, concluyendo que “é preciso adotar políticas em vários níveis de tal sorte que o MERCOSUL se adapte às circunstâncias dos membros e encare, sem disfarces, a nova realidade internacional”.

Luego, Raphael Carvalho de Vasconcelos y Sergio Maia Tavares Marques analizan la invisibilidad del MERCOSUR (y su relación con la falta de democracia), la percepción a través del derecho (en particular, el sistema de solución de controversias) y la inevitabilidad del proceso, destacando que “a falta de convergência não excluiu o consenso sobre o desejo de que o Brasil se mantenha cooperativo e próximo de seus vizinhos, seja por meio do modelo atual de integração – com as suas virtudes e limitações – ou por outro qualquer que o substitua – para superar os obstáculos conhecidos em nome do desenvolvimento social”.

Posteriormente, Roberto Ruiz Diaz Labrano reflexiona sobre las luces y sombras del MERCOSUR, en particular desde las asimetrías entre los Estados Partes y la insuficiencia de las herramientas para paliarlas, enfatizando que “ciertamente es necesario que los demás Estados apuntalen medidas efectivas para disminuir en la región las asimetrías y especialmente las que afectan a Paraguay, teniendo presente su condición de país mediterráneo y con menor desarrollo económico relativo. Metas como profundizar los proyectos destinados a combatir las asimetrías en el FOCEM y una adecuada distribución de la renta aduanera, son esenciales para consolidar un proceso de integración”.

María Victoria Alvarez, desde la óptica de las relaciones internacionales, pondera éxitos, fracasos y alternativas que ha tenido el relacionamiento externo del MERCOSUR, expresando que “(...) la agenda externa del bloque no constituye un éxito rotundo ni un fracaso estrepitoso. Los vaivenes de las negociaciones externas fueron en muchos casos independientes a las dinámicas domésticas. Pero no ha sido necesariamente el “pegamento” que ha unido a los Estados Partes. Los numerosos llamamientos a flexibilizar las reglas comunes constituyen una señal de las divergencias de preferencias que se han manifestado en diferentes momentos a lo largo de los 30 años de vida del bloque”.

Mientras que Liliana Bertoni se detiene en el respeto de los principios en el ámbito del MERCOSUR y en particular, en la libre circulación en su doble sentido y su relación con el aspecto energético y la creación de la infraestructura,

sosteniendo que “(...) la infraestructura debe ser considerada en sentido amplio, por tanto no solo nos referimos a la construcción de puentes, vías carreteras o infraestructura edilicia sino que se destaca aquí la importancia de la infraestructura para la provisión de servicios, como el de energía. En este camino el trabajo destaca los Proyectos en marcha y los avances existentes de conexión e interconexión energética entre los países Parte del MERCOSUR y los Proyectos desarrollados dentro del MERCOSUR con apoyo del FOCEM”.

El aporte de Francisco Leita se inclina por subrayar en el relacionamiento externo, el arancel externo común, el análisis de la base jurídica de una política de defensa comercial y las dificultades a la hora de negociar acuerdos comerciales por el MERCOSUR, pasando revista a una serie de acuerdos negociados y que no han entrado en vigencia. Concluye que “estos vínculos internacionales, si llegan a perfeccionarse los acuerdos relativos, pudieran requerir un avance de las normativas comerciales del MERCOSUR (en temas como: reglas de origen, obstáculos técnicos al comercio, entre otros) y, en general, una adecuación de las formas y de los contenidos del proceso de integración en el Cono Sur”.

Gabriele Orcalli, se detiene en la consideración de la ausencia de una construcción normativa común centralizada en el ámbito MERCOSUR y subraya la importancia de los aportes del Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR, culminando con el interrogante “Si può costruire fiducia reciproca fra l’UE ed il MERCOSUR? Una possibilità è legata alla fiducia sulle motivazioni dei regolatori nazionali: uno dei principali motivi di sfiducia fra i Paesi può essere il sospetto che le regole siano indirizzate prevalentemente a proteggere le produzioni nazionali.(...)”.

Jamile Bergamaschine Mata Diz analiza el Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea, en particular el capítulo dedicado al comercio y desarrollo sustentable, destacando la realidad europea a partir del nuevo Pacto Verde. Finaliza sosteniendo que “neste sentido, o descumprimento dos dispositivos do Acordo MEU que tratam do desenvolvimento sustentável podem ser considerados como impedimento para a entrada em vigor do citado Acordo, dado que não se trata de mera proposição facultativa às Partes, mas sim, obrigatória, assumida não só pela natureza do Acordo em si (vinculante), mas também pelos efeitos derivados do acordo que deverão ser, sem dúvida, compatíveis com a normativa europeia”.

Justamente este punto de partida o sea el ambiente, y conceptos como democracia ambiental y transparencia, acceso a la información y justicia ambiental, son tratados por Leila Devia – en la siguiente contribución – reflexionando acerca de la entrada en vigencia, en abril de 2021, del Acuerdo de Escazú y su relevancia respecto de lo actuado por el MERCOSUR en cuanto al tema ambiental sosteniendo “(...) la gestión ambiental debe considerar los pilares que garantizan el ejercicio de la ciudadanía y gobernanza ambiental como lo son los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental”.

Posteriormente, Santiago Deluca observa las reglas sobre solución de diferencias del Acuerdo Unión Europea – MERCOSUR y las inversiones extranjeras, subrayando que “ante tal panorama, se coincidirá en que sea cual fuere el esquema escogido por los Estados, de una u otra forma, será el sector privado el que impulsará mayormente las relaciones comerciales y de inversión. Tal como se ve reflejado en el Acuerdo Unión Europea – MERCOSUR (...) por el hecho de que ambos bloques de integración dejaron prácticamente de lado la relación inversor-Estado y dieron prioridad a la relación Estado-Estado o bloque-bloque. Es decir que, de aprobarse en el estado en que se encuentra el Acuerdo, se rompería con la tradición que desde la década del '80 se arrastra en la práctica totalidad de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y el sistema CIADI-Banco Mundial”.

José Manuel Álvarez Zárate, Diana Beltrán Vargas y Sofía Urrea Zuluaga se detienen en cuáles son las posibilidades de ampliar la integración regional sudamericana, examinando los diversos acuerdos existentes entre el MERCOSUR y la CAN, a la luz de la ALADI, considerando que “a pesar de la cercanía geográfica, los lazos entre la CAN y el MERCOSUR no son tan fuertes como se esperaba. Se trata de una región suficientemente grande y diversa con altos niveles de producción pero que carece de desarrollo tecnológico e industrial importante, siendo una más de las asimetrías que existen entre los países que la componen. (...) No obstante, existen esfuerzos (por lo menos en el papel) que demuestran una intención de crear un mercado común más grande”.

Seguidamente, siempre teniendo como escenario el marco de la ALADI, Jaime Gallegos Zúñiga analiza la Alianza del Pacífico y cuán viable es la aproximación entre esta experiencia y el MERCOSUR, manifestando que “ambas propuestas se han ido construyendo de una manera distinta, naturalmente MERCOSUR y Alianza del Pacífico debiesen converger, para que la región pueda aprovechar conjuntamente los esfuerzos desplegados, hace más de sesenta años por ALALC/ALADI, que han permitido tejer vías de acercamientos que pueden explotarse de mejor manera. Para lograr ello, una vez más se requerirá de una voluntad política clara de las autoridades que, en este caso, podría brotar, como resultado de las nefastas circunstancias de la pandemia global y las complejas circunstancias que deberá afrontar América Latina”.

A continuación, Carlos Ramírez, desde la perspectiva del comercio internacional en sus aspectos de tributación, examina el valor y la construcción de la política aduanera común en el marco de los cambios en el contexto internacional y en particular, en el ámbito de la OMA, afirmando que “(...) lo que no varía desde hace años, es la forma de valorar a las mercaderías: algunas aduanas ya aplicaban el Acuerdo del GATT antes de integrar el MERCOSUR, luego lo hicieron armonizadas con sus pares mercosureñas, y no se avizoran cambios en los próximos años, por el contrario, todo tiende a fortalecer la interacción y el intercambio de información en materia de valor, como una forma de aportar a una anhelada concreción de la unión aduanera”.

Luego, Juan M. Rivera Godoy presenta un estudio acerca del sistema de solución de diferencias del MERCOSUR a partir de experiencias de integración comparadas (UE, CAN y TLCAN) reflexionando que “apostar a consolidar el sistema de controversias es de extrema importancia, no solo para los Estados, quienes pueden seguir defendiendo sus respectivas soberanías a través de la exigencia del cumplimiento de los compromisos asumidos por medio de la “regla de derecho”. También lo es para los usuarios del sistema (la población de sus Estados) quienes hoy permanecen por fuera, en este aspecto, como espectadores inconsultos. Ver la experiencia europea en este sentido no es negativa para el MERCOSUR, pero sí es claro es que no puede asimilarse repentinamente, por eso la reforma del sistema de controversias es algo a analizar en un horizonte lejano”.

A su vez, Nádía de Araújo propone la Cooperación Judicial Internacional (CJI) y su análisis se orienta en particular, al Protocolo de las Leñas, expresando que “no âmbito do MERCOSUL, os Estados Partes firmaram o Protocolo de Las Leñas, que prevê um conjunto de regras para CJI.” Su análisis se refiere a las principales disposiciones del tratado en referencia, “além de cotejar o seu conteúdo com as iniciativas das Conferências Interamericanas de Direito Internacional Privado”.

Jânia Saldanha, en su turno, introduce la política externa de Brasil y las repercusiones en el tema de los derechos humanos y de la cláusula democrática. La autora manifiesta que “entretanto, parece inegável que os avanços na política externa, voltada para a construção de política internacional cooperativa e para os direitos humanos (especialmente no âmbito do MERCOSUL), reflète-se no plano interno de qualquer Estado (e, no Brasil não foi diferente)” y revela, a lo largo del artículo, una aproximación crítica hacia la política externa de Brasil y a las demandas concretas en búsqueda de respuestas precisas de parte del MERCOSUR.

Liliana Herrera Albrieu aporta las posibilidades de desarrollo desde la dimensión cultural y específicamente del turismo en el MERCOSUR. Este planteo se basa en el tratamiento de aspectos conceptuales del patrimonio cultural inmaterial de la UNESCO, contemplando el examen de una fiesta popular llamada *El Tinkunaco*. Al respecto concluye que “*El Tinkunaco* o El Encuentro ocurrido en una provincia argentina y por consiguiente dentro de un Estado Parte del MERCOSUR, es una expresión del patrimonio inmaterial (...). Fiesta religiosa popular quizás poco conocida en el ámbito nacional y regional y altamente desconocida a nivel internacional, pero que también encierra un gran potencial para asociarse al turismo cultural”.

Por su parte, Mariano Corbino describe la viabilidad desde el MERCOSUR, de luchar contra el crimen organizado, analizando el Plan de Cooperación en cuanto a la seguridad aplicado en la Zona denominada de la Triple Frontera. En tal sentido, el autor afirma que “a pesar de que los Estados que conforman el MERCOSUR han avanzado en temas relacionados a la prevención del lavado de dinero (...) presentan limitadas capacidades regulatorias y de ejecución

penal. (...) La cooperación es sin dudas un pilar fundamental para combatir a la delincuencia organizada a través de la asistencia técnica, el asesoramiento, los intercambios de información e inteligencia, el apoyo logístico y la coordinación de las operaciones policiales”.

Por último, Jorge Fontoura realiza una descripción de las características y hechos que influyeron en la arquitectura jurídica e institucional del MERCOSUR. En palabras del autor, calificada como una estructura “minimalista” pero adecuada e importante. Destaca las lecciones del MERCOSUR y de la integración para la región a través de las siguientes palabras: “O MERCOSUL de trinta anos deixa profundas lições. Talvez a mais valiosa contemple a percepção da capacidade da América Latina em também prover e promover consensos comumente vantajosos, superando contendas primitivas, apoiada em construções coletivas como blocos econômicos, repositório de elevadas virtudes que só a integração proporciona”.

Como se verifica, esta obra refleja un arduo esfuerzo investigativo y de dedicación permanente a la integración regional por parte de los autores de los capítulos, a quienes damos las gracias porque hicieron posible la concreción de este proyecto. Una mención especial a la minuciosa tarea de revisión de las notas de pie de página y referencias bibliográficas efectuada por Victoria Maria Frainer, becaria en la Maestría en Derecho de UNISINOS, a quien reconocemos por el trabajo realizado. Asimismo nuestro agradecimiento al Prof. Dr. Anderson Vichinkeski Teixeira, coordinador del Programa de Posgrado en Derecho de UNISINOS, por el apoyo brindado tanto para la realización del evento referido como para la publicación de esta obra.

Desde los ámbitos académicos de Argentina y Brasil, aspiramos a continuar alentando otras investigaciones de hacedores, docentes y alumnos, de grado y posgrado, que aborden temáticas enriquecedoras del estudio y del debate en torno a la integración regional.

En síntesis, los lectores encontrarán en esta obra, aportes de indudable valor académico que les permitirán agudizar la reflexión acerca de la actualidad del MERCOSUR, revisando los intrincados caminos recorridos y tratando de avizorar los senderos del futuro en la integración subregional.

Sandra C. Negro

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Luciane Klein Vieira

Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

Buenos Aires/São Leopoldo, 13 de junio de 2021.

OS DESAFIOS DO MERCOSUL

O MERCOSUL acaba de comemorar três décadas de existência. É tempo de preservar as conquistas acumuladas e refletir sobre o caminho do bloco no futuro que se avizinha. O Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL em 1991, é o produto de circunstâncias políticas, econômicas e sociais típicas às duas últimas décadas do século XX. O MERCOSUL assinalou a superação das disputas pela hegemonia regional entre o Brasil e a Argentina, intensificadas na década de 70, que poderiam ter conduzido a um conflito armado entre as duas Nações. O Tratado sobre o Uso Pacífico da Energia Nuclear, de 1980, e o Acordo sobre a utilização dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, de 1979, que finalizou a controvérsia iniciada com a construção da Usina de Itaipu, estimularam uma promissora fase de cooperação, robustecida pela Ata do Iguazu e complementada pelos Acordos de 1986 e 1988, que desempenharam função essencial para consolidar uma parceria duradoura.

Normalizadas as relações entre os dois Estados, o Uruguai e o Paraguai atenderam ao convite para comporem o MERCOSUL que, apesar da denominação, aspirava a ser uma união aduaneira, estruturada em torno de uma tarifa externa comum, fato muito diferente do que aconteceu com a experiência da União Europeia. Mas a transição para os regimes democráticos no cone sul, depois de anos sucessivos de autoritarismo político, propiciou a comunicação e o diálogo, condições para que a integração viesse a prosperar. Concorreu, neste sentido, o substrato cultural comum a todos os países, elemento necessário para a formação de um repertório de significados compartilháveis. No plano econômico, o MERCOSUL buscou, gradativamente, eliminar as barreiras alfandegárias e não alfandegárias, criar eficiência e encorajar as associações empresariais para competir com maior êxito no mundo globalizado. O processo decisório organizou-se com base no consenso, na solução simplificada das controvérsias por meio da arbitragem, que ganhou densidade quando o Protocolo de Olivos de 2002 instituiu o Tribunal Permanente de Revisão.

Apesar disso, as principais controvérsias, como as que envolveram o setor automotivo e de eletrodomésticos, solucionaram-se por negociações diretas mediante a diplomacia presidencial. Não se logrou completar a integração macroeconômica, já que as listas de produtos sensíveis, elaboradas pelos Estados, permaneceram ausentes da liberalização comercial e a união aduaneira não foi ainda concluída. Conquistas inegáveis têm caracterizado o MERCOSUL ao longo dos anos nos âmbitos sanitário, educativo e de direitos humanos, cuja consequência foi adensar os vínculos que nos unem. Os indivíduos passaram a transitar com maior facilidade entre os países sem os costumeiros impedimentos burocráticos.

A conclusão, em 2019, do Tratado de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia, ora sob análise dos parlamentos nacionais nos dois lados do Atlântico, marca um feito notável, pois as negociações arrastaram-se por cerca de três décadas. É verdade, que, no caso brasileiro, a devastação da Floresta Amazônica, o estímulo à ocupação de áreas indígenas para a mineração e o turismo, as exportações ilegais de madeira e o desmantelamento dos órgãos governamentais destinados a preservar o meio ambiente ameaçam a ratificação do Acordo.

Na atualidade, o MERCOSUL conhece uma profunda crise de identidade, que se traduz na dúvida sobre o sentido da integração e reverbera na definição de metas a serem perseguidas. As difíceis relações entre Brasília e Buenos Aires, a indisposição argentina de celebrar novos acordos de livre comércio, os desentendimentos sobre a tarifa externa comum e a reivindicação do Uruguai de liberdade para participar de acordos comerciais tornam o presente instável e o futuro incerto. Afora as questões pessoais que os separam, Bolsonaro e Fernández demonstram ter visões diferentes sobre o MERCOSUL, que teve papel secundário desde o início do atual governo brasileiro. Em nítido contraste com a política externa vigente até 2018, considerou-se o MERCOSUL obstáculo ao desenvolvimento das relações comerciais com outros países e o Brasil advogou a redução da tarifa externa comum e mesmo o retorno à área de livre comércio.

Os efeitos da pandemia do coronavírus na América Latina foram econômica e socialmente devastadores. Houve expressiva diminuição do produto interno bruto em todos os países da região. O resultado transparece no extraordinário aumento da desigualdade social e dos níveis de pobreza, causas de generalizados descontentamentos e do florescimento de governos populistas.

As economias dos Estados do MERCOSUL encolheram significativamente e se encontram alheias às cadeias globais de valor. Nos últimos anos, a qualidade da democracia declinou sobretudo no Brasil. O fortalecimento do Estado de Direito e da democracia liberal tornaram-se imprescindíveis para a interação entre o governo e a sociedade civil, fator necessário para os processos de integração. Acresce notar, ademais, que no plano econômico, a China tornou-se parceira fundamental para os países do MERCOSUL. O mercado chinês é o principal destino das exportações brasileiras, uruguaias e argentinas. A China efetua grandes investimentos em infraestrutura na Argentina, particularmente na Patagônia, tendência que se acredita terá continuidade nos próximos anos. Os chineses estão presentes em vários setores da economia brasileira e tudo indica que a cooperação existente irá ampliar-se em outros campos, em especial em inovação e biotecnologia. A crescente relevância chinesa na América Latina é um dos elementos da competição sino-americana, que se caracteriza pela interdependência e baixa polaridade. A América Latina deixa de ser uma área de interesse, exportadora de matéria-prima e alimentos, para converter-se numa zona estratégica o que configura novos espaços diplomáticos de contornos ainda indefinidos.

Os desafios do MERCOSUL, nesta conjuntura, são variados e complexos. Revigorá-lo requer, nas palavras de Sergio Abreu, ex-ministro uruguaio, “*animus societatis*”, ou seja, a vontade inequívoca dos países membros de superarem os problemas capazes de debilitar a integração. O “*animus societatis*” pressupõe, acima de tudo, admitir que a integração seja um imperativo que permita buscar meios de responder aos desafios comuns para os quais a cooperação é indispensável. Félix Peña, experiente diplomata argentino, afirma que os processos de integração têm uma dimensão existencial e outra metodológica. A primeira resume-se nas razões que motivam os Estados a agirem conjuntamente. A segunda, por sua vez, revela-se no modo como agem para realizarem objetivos compartilhados. A dimensão metodológica deve alterar-se em conformidade com as mudanças globais, nacionais e regionais. No caso do MERCOSUL, as mudanças necessitam de aprovação de todos os governos. Necessitam, ainda, em nível doméstico, do assentimento dos Congressos nacionais, processo que exige, naturalmente, a formação de maioria parlamentar. Nenhum Estado, até agora, expressou o desejo de deixar o MERCOSUL, como ocorreu com o Reino Unido em relação à União Europeia. Logo, a questão principal diz respeito ao método para a ação conjunta (*working together*), na feliz expressão de Félix Peña.

Após trinta anos, os países do MERCOSUL e o mundo são muito diferentes do que eram no início da década de 90 do século passado. Na qualidade de potência agrícola, não é aceitável que o MERCOSUL dispense a existência de uma autoridade regional para cuidar desta área e das questões sanitárias correlatas. É notório o dispêndio de recursos com a manutenção de aparatos institucionais similares nos países para executarem tarefas idênticas. O embaixador José Botafogo Gonçalves salienta que a hidrovía abrangendo os rios Paraguai e Paraná, de natureza internacional, seja administrada conjuntamente. Conviria, também, criar uma autoridade regional incumbida de tratar dos temas ambientais, como a redução das geleiras e da biodiversidade na Argentina, os incêndios florestais no Brasil e no Paraguai, além dos imensos danos que poderão sofrer a riquíssima variedade da fauna e da flora brasileira. Os investimentos em infraestrutura, rodovias, ferrovias e portos, com largo uso das novas tecnologias, como drones e inteligência artificial, são igualmente imprescindíveis. Estas são medidas fundamentais que precedem a discussão sobre a diminuição ou eliminação da tarifa externa comum. Analogamente, acordos de alcance parcial, relativos a setores industriais específicos imprimiriam maior flexibilidade ao bloco e potencializariam o crescimento econômico. É preciso adotar políticas em vários níveis de tal sorte que o MERCOSUL se adapte às circunstâncias dos membros e encare, sem disfarces, a nova realidade internacional. Nesta lógica, a reivindicação paraguaia de acesso ao mar deve ser atendida e facilitada, sem prejuízo das soberanias nacionais. É crucial, entretanto, para consumir estas transformações o entendimento entre o Brasil e a Argentina, que devem exercer papel de liderança. Sem este requisito, o MERCOSUL não terá condições de criar novas veredas de

oportunidade no sertão de um mundo no qual a revolução tecnológica abreviou, vertiginosamente, as mudanças sociais, políticas e econômicas.

Alberto do Amaral Júnior

Professor de Direito Internacional da Universidade de São Paulo (USP)

Abril de 2021

CONFABULAÇÃO SOBRE OS 30 ANOS DO MERCOSUL

Raphael Carvalho de Vasconcelos¹

Sergio Maia Tavares Marques²

Resumo: Este capítulo apresenta, em forma de debate, reflexões dos autores que tiveram como ponto de partida o texto “O Rinoceronte do Sul: um Sobrevivente Inevitável e Invisível – Os 30 Anos do MERCOSUL”, publicado originalmente em português no livro “MERCOSUL 30 ANOS: caminhos e possibilidades”. Os autores escolheram três núcleos temáticos e esses foram organizados, cada um, em três partes: a apresentação das ideias do texto de partida; o contraponto teórico divergente; e a apresentação dos consensos remanescentes. Na primeira parte, o texto trata da invisibilidade do projeto regional, tanto como sintoma da frágil participação democrática que se nota no processo integrador, quanto como resultado do design constitutivo do direito regional. Em seguida, as percepções sobre a integração pelo direito são ponderadas à luz da presente paralisia verificada no sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL. Por fim, o ponto de maior divergência, o trabalho analisa a inevitabilidade do projeto regional proposta no artigo que originou a confabulação.

Palavras-chave: MERCOSUL; direito regional; integração; cooperação; desenvolvimento.

Resumen: Este capítulo presenta, para debate, reflexiones de los autores que tuvieron como punto de partida el texto “El Rinoceronte del Sur: un sobreviviente inevitable e invisible – Los 30 años del MERCOSUR”, publicado originalmente en el libro “MERCOSUR 30 años: caminos y posibilidades”, en portugués. Los autores eligieron tres ejes temáticos y estos fueron organizados, a su vez, en tres partes: la presentación de las ideas del texto inicial; el contrapunto teórico divergente; y la presentación de los consensos remanecientes. En la primera parte, el texto aborda la invisibilidad del proyecto regional, como síntoma de una débil participación democrática que se nota en el proceso integrador y también como

1 Professor Titular de Direito Internacional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Adjunto de Direito Público da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e pela UERJ. Advogado e Consultor. E-mail: rvasconcelos@raphaelvasconcelos.com

2 Doutorando em Direito pela Universidade Católica Portuguesa – Escola do Porto. Mestre em Direito da União Europeia pela Universidade do Minho. Membro da ICON-S Portugal. Assessor do Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional. E-mail: sergiomaiaatavares@hotmail.com

resultado del estilo constitutivo del derecho regional. En seguida, las percepciones sobre la integración por el derecho son ponderadas a la luz de la presente parálisis verificada en el sistema de solución de conflictos del MERCOSUR. Por fin, evidenciando el punto de mayor divergencia, el trabajo analiza la inevitabilidad del proyecto regional propuesta en el artículo que originó la confabulación.

Palabras clave: MERCOSUR; derecho regional; integración; cooperación; desarrollo.

Sumário: 1. Preliminares e introdução; 2. Sobre a invisibilidade; 2.1. A invisibilidade pela desinformação; 2.2. Retorquindo o argumento da invisibilidade; 2.3. Percepções convergentes; 3. A integração pelo Direito; 3.1. As controvérsias e os consensos; 3.2. Retorquindo o argumento da insuficiência da integração pelo Direito; 3.3. Percepções convergentes; 4. Inevitabilidade; 4.1. A inevitabilidade como escolha; 4.2. Retorquindo o argumento da inevitabilidade; 4.3. Percepções convergentes; 5. Considerações finais; Referências bibliográficas.

1. PRELIMINARES E INTRODUÇÃO

Celebrar e refletir não têm que ser exercícios antagônicos. Podem, ao invés, alimentar-se formando uma dinâmica de potenciação recíproca. Ao refletirmos, não celebramos menos uma efeméride. Ao celebrarmos, devemos refletir sobre o caminho seguido e o destino, mais ou menos palpável, a seguir. A propósito dos 30 anos do MERCOSUL, cumpridos neste ano de 2021, os autores pretendem demonstrar, numa confabulação descerimoniosa, como celebrar e refletir podem andar lado a lado. O pretexto da data e o contexto da instituição regional para os autores ensejam que este diálogo comemorativo se faça de maneira convergente.

Este ponto de encontro consiste, sobretudo, numa chegada; as ideias geraram um debate inspirado em reflexões críticas, mas as nossas divergências mostram-se como paralelos que estão do mesmo lado e, por isso, no horizonte de destino, elas, e nós próprios, chegamos a consensos. Chegamos, no plano projetivo não-euclidiano do infinito, não a um ponto de fuga (*PF* em relação aos *observadores*), mas sim a um destino comum.

A confabulação teve início em razão do texto *O Rinoceronte do Sul: um Sobrevivente Inevitável e Invisível – Os 30 Anos do MERCOSUL*, publicado originalmente em português no livro *MERCOSUL 30 ANOS: Caminhos e Possibilidades* organizado pelo professor Gustavo Oliveira Vieira da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.³ Ela deu origem a uma troca de perspectivas ati-

3 VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. *O Rinoceronte do Sul: um Sobrevivente Inevitável e Invisível – Os 30 Anos do MERCOSUL*. In: VIEIRA, Gustavo Oliveira. *MERCOSUL 30 anos: caminhos e possibilidades*. 1. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2021. p. 166-176.

nentes ao caminho celebrado e ao destino refletido da regionalização e do direito mercosulinos. Assim, este capítulo traz três vértices teóricos e contrapontos baseados nas posições originais presentes naquele artigo e que são aqui retomados, por um lado, e retomados, por outro.

Na primeira parte, o texto trata da invisibilidade do projeto regional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), tanto como sintoma da frágil participação democrática que se nota no processo integrador, quanto como resultado do *design* constitutivo do direito regional. Em seguida, as percepções sobre a integração pelo direito são ponderadas à luz da presente paralisia verificada no sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL, que revela o pouco apego dos agentes da integração aos valores de cooperação entre os Estados. Por fim, o ponto de maior divergência, a inevitabilidade de um projeto regional como o analisado. Visto, por um ângulo, como uma escolha pragmática irreversível que encoraja o fluxo comercial. Enquanto, por outro ângulo, tem-se a inexistência de inevitabilidade fundada numa análise teórica materialista que vê os processos jurídico-políticos como meios para atingir um fim maior, qual seja, a realização de condições materiais equitativas de existência.

2. SOBRE A INVISIBILIDADE

2.1. A INVISIBILIDADE PELA DESINFORMAÇÃO

O MERCOSUL, como projeto de aproximação comercial com contornos e objetivos que ultrapassam a dimensão econômica, não está presente no cotidiano brasileiro com a mesma visibilidade e intensidade experimentada por seus vizinhos. Como resultado natural dessa ausência, surgiria a premissa de que a sociedade brasileira não teria a real dimensão dos benefícios, das oportunidades e do potencial que o projeto de integração poderia significar para o Brasil.

No texto que inspirou este debate, sugeriu-se que o menor interesse geral do Brasil pela integração regional, verificado na ausência de referências ao MERCOSUL nos noticiários e nas pautas de negociação dos governos, poderia ter como fundamento os diferentes propósitos dos Estados para suas participações no projeto regional.

Nesse sentido, enquanto para Uruguai e Paraguai o MERCOSUL seria uma plataforma de acesso a um mercado consumidor de mais de duzentos milhões de pessoas, para o governo brasileiro prevaleceriam seus interesses geopolíticos e estratégicos na região. Essa diferença de abordagem geraria reflexos na pre-

Por sua vez, a versão em espanhol do capítulo foi publicada sob o título “Los 30 años del MERCOSUR: retos, logros y el futuro de la integración regional”. *Revista de Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, v. 8, n. 17, p. 162-171, 2021.

sença do projeto regional no dia a dia das pessoas simplesmente em decorrência do maior impacto econômico em suas vidas.

No cerne da ausência do MERCOSUL no debate público brasileiro estaria, portanto, a desinformação. Uma assimetria informacional diretamente vinculada à inexistência de experiências regionais nos espaços públicos e nas experiências cotidianas nacionais.

Para ilustrar esse ponto, a distribuição desigual de recursos do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) buscou demonstrar que seus benefícios e conquistas seriam mais visíveis em Assunção do que no Rio de Janeiro.⁴ E esse seria apenas um exemplo dessa invisibilidade causada por desinformação.

Por outro lado, também de forma ilustrativa, a adoção do padrão único MERCOSUL para as licenças automotivas foi apontada como ferramenta importante que poderá auxiliar na alteração dessa realidade e na criação de um sentimento de pertencimento ao projeto regional.⁵

Esses exemplos, claramente alegóricos, não excluem as discussões e questionamentos a respeito das dificuldades não apenas para a concretização da integração produtiva entre as economias da organização internacional, mas para tornar os benefícios comerciais e econômicos do MERCOSUL amplamente perceptíveis e visíveis para as sociedades da região.

Ressalva importante deve ser feita, contudo, à possibilidade de uma apologia festiva a um espaço regional tarifário que consiste em uma união aduaneira imperfeita combinada a uma zona de livre comércio inconclusa. De qualquer maneira, nos 30 anos do Tratado de Assunção, o pertencimento ao projeto poderia ter se consolidado de maneira mais eficiente no Brasil:

A desinformação, a falta de transparência dos obstáculos e a má divulgação dos sucessos colocam a organização internacional na berlinda. Ao completar 30 anos, o MERCOSUL parece, aos olhos de seus povos, seguir invisível tanto em seus êxitos como em seus desafios.⁶

4 A distribuição desproporcional de recursos não deve ser compreendida aqui como uma crítica ao FOCEM, pois é inerente a seus propósitos. Para mais informações, ver: <https://focem.mercosur.int/pt/>.

5 MERCOSUL CMC/52/2012. No texto que deu origem ao debate, *in verbis*: “No aniversário de 30 anos do MERCOSUL o novo formato ainda se encontra em transição e em breve será possível aferir o impacto dessa uniformização na percepção geral dos povos da região como participantes de um projeto comum maior”. (VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. O Rinoceronte do Sul: um Sobrevivente Inevitável e Invisível – Os 30 Anos do MERCOSUL. In: VIEIRA, Gustavo Oliveira. *MERCOSUL 30 anos: caminhos e possibilidades*. 1. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2021. p. 173).

6 Ver: Parte conclusiva do item 3 de VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. *Teoria do Estado e a Unidade do Direito Internacional: Domesticando o Rinoceronte*. 1. ed. Belo Horizonte: Araraes, 2016.

2.2. RETORQUINDO O ARGUMENTO DA INVISIBILIDADE

Uma primeira nota, não sequencial em relação ao texto original, do diálogo que se pretende neste escrito reporta-se à invisibilidade do MERCOSUL aos olhos dos seus povos. Os sintomas de falta de informação, falta de transparência e má divulgação dos sucessos do processo regional parecem-nos, também, verdadeiros. No entanto, a ênfase mais adequada situa-se na arquitetura constitutiva do direito regional. Conquanto tal invisibilidade seja especialmente sentida na realidade brasileira, e não tanto nas realidades argentina, uruguaia, paraguaia – e venezuelana –, isto revela, em primeiro lugar, a ausência de *output legitimacy*⁷ da integração mercosulina no Brasil. Ou seja, a ideia de que a legitimação advém, em certa medida, pela qualidade do resultado das ações políticas, racionalmente adotadas em nome do interesse público, serve como termômetro para testarmos se determinada instituição é visível ou não.

Ao verificarmos a prevalência do desconhecimento generalizado, no Brasil, de projetos financiados pelas verbas do MERCOSUL e do seu impacto na realidade social brasileira, constatamos que há uma falha de *output legitimacy* para uma parte significativa dos membros da organização regional. Ora, na medida em que essa dimensão externa implica na avaliação de que as decisões vinculativas devem estar ao serviço do melhor interesse das populações e os poderes instituídos atuam para cuidar de problemas que os membros de uma comunidade política não conseguiriam tão bem resolver isolada ou individualmente, concluímos pela configuração de dois problemas, quais sejam, os cidadãos não estão integrados nas dinâmicas decisórias (quer porque não participam, quer porque não são ouvidos) e as decisões em si mesmas não têm levado em consideração os problemas relevantes para os povos que investiram a solução de problemas numa instância que, por ser regional, deveria atender melhor aos seus objetivos. O exemplo do FOCEM é disto exemplificativo: fundamental para Assunção (e.g., infraestrutura viária e de acesso à água e saneamento básico), destacado para Montevidéu (infraestrutura energética), inexplicado para a esfera pública⁸ nacional do Brasil.

De qualquer forma, este obstáculo, de modo mais amplo, não é uma percepção exclusivamente brasileira. Isso porque, por outro lado, e em segundo lugar, a aludida invisibilidade demonstra a dimensão do déficit democrático por preencher do projeto regional. Um projeto político, infraestruturalmente de natureza econômica, torna-se invisível quando a sua construção não se faz com protagonismo popular. A forma mais imediata de o promover, como se sabe, é por meio de eleições diretas, criando para os eleitos o dever de responsabilização

7 SCHARPE, Fritz W. *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag, 1970.

8 HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade*. Contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. São Paulo: UNESP, 2020.

e prestação de contas perante os cidadãos. Esta fiscalização popular sobre o poder político, além de assegurar a democraticidade do processo, dá a ele publicidade ou visibilidade, na medida em que as suas ações e políticas decorrerão das escolhas feitas e assumidas pelas sociedades que viverão com as suas consequências e delas se beneficiarão. Cria-se, pois, uma ligação mais direta e concreta entre os detentores da competência deliberativa e as decisões que assumem e a realidade e os anseios dos destinatários das medidas (trabalhadores, famílias, empresas, sociedade civil, partidos políticos, etc.). A percepção de que não se consegue influenciar as decisões tomadas pelo MERCOSUL é transversal aos povos dos seus Estados Membros.

2.3. PERCEPÇÕES CONVERGENTES

A convergência neste primeiro ponto não tem caráter de síntese conclusiva após contraposição de ideias divergentes. As críticas à participação democrática complementam, na verdade, as considerações feitas a respeito da invisibilidade.

Os interesses políticos que se sobrepõem ao debate econômico no Brasil concorrem com o déficit democrático para explicar a invisibilidade do MERCOSUL no cotidiano social brasileiro. Os questionamentos a respeito da participação popular ampliam, em realidade, essa discussão para os outros Estados Membros e servem para esclarecer a sensação de não pertencimento ao projeto regional em sociedades, como a paraguaia e a uruguaia, em que o MERCOSUL se apresenta de maneira mais concreta e visível.

Para isso muito contribui o papel quase-legiferante que as diplomacias assumem no direito do MERCOSUL. Como se sabe, não existe propriamente uma burocracia regional no MERCOSUL,⁹ cabendo às autoridades nacionais a tomada de decisões, o que, diga-se, favorece a influência hegemônica do Brasil nos corredores das negociações intergovernamentais.

Assim, dentro da arquitetura institucional que fortalece o Conselho do Mercado Comum (CMC) em detrimento do Parlamento do MERCOSUL, o poder normativo regional fica concentrado na esfera executiva, dominado pela maior potência. O interpresidencialismo expressa-se, então, pelos ministérios de relações exteriores, que são os responsáveis pela formulação das regras técnicas da ordem jurídica mercosulina em “circuito fechado”.

Temos, portanto, uma normativa limitada na sua visibilidade e *accountability*, dado que o direito do MERCOSUL não resulta diretamente das reivindicações populares, mas antes da interação restrita de setores nacionais circunscritos aos canais de diplomacia econômica, focada nos temas aduaneiros de

9 Cf. ÁLVAREZ MACÍAS, María Victoria. Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR. *Colombia Internacional*, Bogotá: Universidad de los Andes, n. 74, p. 207-229, jul./dez. 2011.

liberalização de acordo com as ambições mais imediatas do processo integrador. Será que os povos mercosulinos se satisfazem com a mera lógica de consumo ou desejarão uma plataforma mais abrangente?

Consequentemente, não obstante o sistema de “democracia das chancelarias” como eco representativo da vontade dos Estados Partes, a falta mais notável na arquitetura mercosulina, no que diz respeito à sua democratização e popularização, engloba os canais de envolvimento social dos cidadãos, isto é, o déficit democrático causado pela privação da participação eleitoral direta, pela pouca capacidade de influência do Parlamento do MERCOSUL nos assuntos regionais, pela frágil fiscalização orçamental, pelo limitado acervo de direitos não mercantis decorrentes da pertença regional, pelo baixo aproveitamento dos mecanismos jurisdicionais de intervenção, de que falaremos a seguir.

3. A INTEGRAÇÃO PELO DIREITO

3.1. AS CONTROVÉRSIAS E OS CONSENSOS

A centralidade dos sistemas institucionalizados de solução de controvérsias para a caracterização de uma organização internacional não foi sustentada apenas no texto que deu origem a este debate. A inclusão dessas estruturas para a solução pacífica de litígios no rol de requisitos para a identificação de uma organização internacional tem sido continuamente defendida nos últimos anos.¹⁰

No MERCOSUL, esse requisito é reforçado pelos objetivos de integração, que dão contornos ainda mais relevantes para a garantia da coerência do direito comum, e também por razões históricas, quando se observa que o Protocolo de Brasília de 1991 antecedeu o próprio reconhecimento expresso da personalidade jurídica da organização em 1994.¹¹

10 Ver: VASCONCELOS, Raphael Carvalho. *Teoria do Estado e a Unidade do Direito Internacional: Domesticando o Rinoceronte*. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2016. 171 p.; VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. O TPR e o MERCOSUL: os 15 Anos do Fiador do Direito Regional. *Revista de Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, v. 7, n. 14, p. 84-96, 2019; VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. Organizaciones internacionales y tratados asociativos: por una nueva clasificación de los sujetos de derecho internacional. *Revista de Secretaria del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 3, n. 6, p. 178-206, 2015.

11 Disposto no Protocolo de Ouro Preto de 1994 (MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. *Protocolo Adicional do Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto)*. Ouro Preto: MERCOSUL, 1994. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=QvE8z5bllxmQDCfTQ9Y-VBA%3d%3d. Acesso em: 5 jun. 2021), enquanto o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL foi reformado pelo Protocolo de Olivos de 2002 (MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL*. Olivos: MERCOSUL, 2002. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-olivos-para-solucao-de-controversias-no-mercosul/>. Acesso em: 5 jun. 2021).

Em uma proposta de análise dos eventos históricos de maneira compartimentada, a distribuição numérica dos conflitos levados à arbitragem no MERCOSUL pode sugerir uma série de conclusões. Nesse sentido, uma mirada superficial indica que o enfoque liberal econômico dos anos 90 intensificou a atividade do sistema arbitral de soluções de litígios enquanto o padrão progressista de diplomacia privilegiaria a solução de desacordos por meio de negociações diplomáticas.

Essas simplificações são, de certo, extremamente simplórias e fundamentadas mais em percepções subjetivas dos contextos do que em premissas teóricas objetivas. De qualquer maneira, a frequência de litígios dos anos 90 impulsionou a reforma do sistema promovida em Olivos e, desde então, muito pouco se avançou no aperfeiçoamento do sistema para torná-lo, por exemplo, mais acessível:

O ciclo histórico contemporâneo não mostra sinais de reação jurisdicional e a ausência de conflitos levados ao sistema não é um sinal de higidez do processo de integração. Cooperação se constrói com concórdia, mas consensos exigem conflitos que possibilitem os acordos. A mais grave paralisia do MERCOSUL neste seu aniversário de 30 anos não é aquela dos fluxos comerciais desafiados por uma crise sanitária global, mas a ausência de divergências que encontrem caminhos políticos ou jurídicos para serem submetidas à arbitragem.¹²

3.2. RETORQUINDO O ARGUMENTO DA INSUFICIÊNCIA DA INTEGRAÇÃO PELO DIREITO

O segundo aspecto a abordar nesta construção dialógica é a insuficiência da integração pelo direito. Parece seguro reafirmar que a falta de divergências superadas consiste na paralisia mais preocupante para o MERCOSUL na ocasião dos seus 30 anos.

No entanto, embora os diferendos jurídicos possam, de fato, ter como efeito, após solucionados, mais aproximação e convergência em matérias antes não consensuais e que passariam, depois do pronunciamento em última instância do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), a formar um catálogo estável de parâmetros jurídicos que devem ser respeitados de forma uniforme, assim promovendo, também, a igualização entre os membros, importa notar que o regime de integração pelo direito tem os seus limites.¹³

12 Ver: Penúltimo parágrafo do item 4 de VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. *Teoria do Estado e a Unidade do Direito Internacional: Domesticando o Rinoceronte*. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

13 Cf. AUGENSTEIN, Daniel (ed.). *'Integration through Law' Revisited*. The making of the European Polity. Nova York: Routledge, 2012; AZOULAI, Loïc. "Integration through law" and us. *International Journal of Constitutional Law*, v. 14, n. 2, p. 449-463, 2016; BYBERK, Rebekka. The history of the integration through law project: creating the academic expression of a constitutional legal vision for Europe. *German Law Journal*, v. 18, n. 6, p. 1531-1556, 2017.

Atualmente, a questão mais importante, neste conspecto, relaciona-se com a erosão do Estado de direito. Conforme se tem visto nas organizações regionais, basta um governo nacional tendente a práticas iliberais para provocar entropias e bloqueios graves no processo integrador. Assim, uma das mais evidentes limitações atinentes à ideia de que a integração jurídica é capaz de promover progressos no sentido da coesão existencial dos sistemas regionais se encontra na dependência de que os Estados Membros sejam igualmente respeitadores da juridicidade.

Com isso, se é verdade que a ausência de conflitos dirimidos pelo TPR não significa plenitude da ordem jurídica do MERCOSUL, não é menos verdade que não se pode depositar absoluta expectativa de que os litígios judiciais são suscetíveis *per se* de impulsionar a consolidação de garantias de liberdades públicas no espaço da integração. Isso porque se esse espaço não for articulado entre Estados Membros de direito, a par de instituições regionais democráticas, a integração pelo direito não logra suceder.

Uma maior atividade jurisdicional por parte do TPR – que, na verdade, representaria uma postura mais ativa dos tribunais nacionais (submetendo pedidos de Opiniões Consultivas *motu proprio*), das partes e intervenientes processuais (invocando o direito do MERCOSUL, originário e derivado) e dos próprios Estados e órgãos regionais (provocando a arbitragem para sanar o não cumprimento de normas) – daria um sinal de vitalidade; um sinal, contudo, sempre reflexo de uma dinâmica interna efervescente. A hígidez dessa dinâmica depende, é certo, do comprometimento com os valores e os desígnios consagrados, *maxime*, no Tratado de Assunção (TA), designadamente o direito ao desenvolvimento.

3.3. PERCEPÇÕES CONVERGENTES

As divergências parecem, neste ponto também, apenas aparentes e os dois enfoques mostram-se complementares. Não há discordância no debate, por exemplo, a respeito do caráter promotor de convergências dos sistemas de solução de controvérsias como garantidores de coerência normativa, viabilizando segurança e previsibilidade.

A complementariedade entre as análises e o aporte central da crítica realizada se verifica na indicação das condições necessárias para que essa funcionalidade jurisdicional opere de forma adequada e possa resultar efetivamente nos consensos mencionados no escrito original.

Assim, a hígidez do contencioso regional exige que os atores partam, de forma leal e cooperativa, do pressuposto de aprofundar e reconciliar as relações regionais sob os auspícios dos tratados de que a pronúncia jurisdicional tem como finalidade aproximar e não fraturar os agentes da integração.

Sem que os Estados Partes atuem em conformidade com os valores de “justiça social” (primeiro considerando do TA), “sustentabilidade ambiental”,

(segundo considerando), “inserção internacional”, “desenvolvimento científico e tecnológico”, “melhoria das condições de vida”, o MERCOSUL não sobrevive.

A integração pelo direito começa, pois, *de abajo*, pelos governos nacionais.

Em boa verdade, visto que o direito é o método de realização da integração, é a própria regionalização que depende de Estados democráticos capazes de defenderem posições antagônicas em respeito aos seus interesses e segundo os anseios dos seus povos numa lógica negocial que converta os dissensos em benefícios coletivos. O regime de solução de controvérsias, neste ponto, assume uma relevância superior ao determinar o direito prevalente e exigir que os agentes da integração se mantenham vinculados às ações que melhor contribuam para o propósito de cooperação entre os Estados.

A ausência de divergências que encontrem caminhos políticos ou jurídicos para serem submetidas à arbitragem, apontada como mais grave paralisia do MERCOSUL no artigo original, pode ser compreendida, assim, como um sintoma da falta de comprometimento dos Estados Membros com os valores e mesmo com os propósitos da integração regional.

4. A INEVITABILIDADE

4.1. A INEVITABILIDADE COMO ESCOLHA

Nesta seção, finalmente, o ponto de maior divergência neste debate: a percepção da integração regional como fenômeno irreversível. O escrito que deu origem a este trabalho sustenta de maneira bastante incisiva que o projeto aproximativo entre Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela seria inevitável apesar do sentimento geral dissociativo da atualidade.

Também nesse ponto, a análise fática que apontou a proximidade geográfica, as simetrias sociais e culturais e os desafios econômicos semelhantes como dados postos, não buscou necessariamente fundamentação teórica robusta para justificar a inevitabilidade defendida.

O tratamento da aproximação do Brasil com seus vizinhos como um destino inevitável é claramente uma escolha. Uma escolha política esperançosa de quem deseja que a cooperação regional se fortaleça novamente e que os contextos se mostrem mais favoráveis. Uma escolha consciente de quem sempre acreditou e pretende seguir sempre acreditando no projeto do MERCOSUL.

Quanto a essa escolha talvez caiba algum comentário sobre seu posicionamento no ideário regional sobre a convivência entre os povos da América do Sul. O desejo de construir uma cooperação consistente e profunda, a “pátria grande”, não traduziria exatamente o que se vislumbra como inevitável ou irreversível no MERCOSUL. Essa inevitabilidade que se defende, como escolha política, pode ser compreendida em viés mais pragmático também. Uma integração regional

focada na integração produtiva, nas trocas comerciais e, também, em uma futura plena circulação de pessoas. Um desejo mais pragmático do que ideológico. Uma escolha política não politicamente orientada, talvez.

Um desejo de reversão do cenário atual de paralisia e inação:

Ao cenário atual de paralisia e letargia somam-se as incertezas. Apesar do sentimento geral dissociativo, a integração regional segue inevitável. A proximidade geográfica, as simetrias sociais e culturais e os desafios econômicos são muito semelhantes e a cooperação se fortalecerá novamente quando os contextos se fizerem mais favoráveis. O inevitável é paciente e resistirá.¹⁴

4.2. RETORQUINDO O ARGUMENTO DA INEVITABILIDADE

A ideia da inevitabilidade não resiste a uma análise contemporânea de base teórica materialista. O materialismo ensina-nos que forças sociais opostas são mantidas em constante interação em busca de preponderância (poder) e geram uma dinâmica histórica evolutiva – dialética – em forma de seta apontada para o futuro. Bem vistas as coisas, a inevitabilidade, para o materialismo, está no progresso como fim; não em instituições como meio. Ora, sendo certo que, nas releituras atualizadoras da teoria materialista, o conceito de progresso é disputável e não é historicamente nem politicamente pré-determinado, dependendo o resultado social da permanente correlação de forças de classes com interesses distintos, parece-nos que não existem *fenômenos* inevitáveis, ainda que se possa cogitar de evoluções inevitáveis.

Com isso em mente, nenhum projeto (-meio) de comunidade política é irreversível, MERCOSUL incluído. Inevitável poderá ser, na verdade, a luta por condições materiais equitativas de existência (fim). O idealismo analítico, ao inverter esses dois elementos, arrisca engessar a força normativa da transformação social a que se destinam as integrações regionais. *A comunidade de destino* não é a criatura (institucional); é a realidade coesiva de bem-estar distribuído, solidária e igualmente, entre Estados e povos. O real sobrepõe-se ao ideal, para que este venha a ser. As construções institucionais servem como caminho. Por outras palavras, mesmo que não houvesse, desafortunadamente, MERCOSUL, ainda haveria uma *mercosulidade*. E é o mais importante – porque corresponde ao real, uma realidade social.

Ao contrário da inevitabilidade, o que temos é a vocação preferencial da integração regional por meio do MERCOSUL. Ele é um instrumento político eletivo, em aprimoramento, que favorece o desenvolvimento social e melhoria de vida dos seus destinatários. Aceitá-lo, conformadamente, como inevitável seria

14 VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. O Rinoceronte do Sul: um Sobrevivente Inevitável e Invisível – Os 30 Anos do MERCOSUL. In: VIEIRA, Gustavo Oliveira. *MERCOSUL 30 anos: caminhos e possibilidades*. 1. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2021. p. 172.

renunciar aos processos democráticos essenciais para a sua evolução. Como não existem sociedades sem conflitos, não existe MERCOSUL sem conflitos. Logo, pela sua própria natureza, ele não é inevitável, na medida em que é derrotável. Ele reclama o endosso das nossas posições. O MERCOSUL é e será o retrato derivado do equilíbrio de poder conforme o pêndulo político de influência se mova em certa direção. A questão é que, eventualmente, o MERCOSUL deixe de responder aos seus desígnios ou seja mesmo destruído, por dentro ou por fora, perdendo a sua razão de ser.

Assumindo a integração regional do sul como agente de mudança, o inevitável encontra-se nos elementos infraestruturais concretos que entrelaçam os seus participantes numa comunidade de iguais.

4.3. PERCEPÇÕES CONVERGENTES

Neste ponto, claramente a maior divergência entre os autores, as discordâncias se explicam em suas motivações e na forma como os pontos de vista são fundamentados.

A inevitabilidade do MERCOSUL é alçada como uma bandeira no artigo que motiva este debate. Uma escolha política, conforme já mencionado aqui, que reflete um desejo de defender uma trajetória comum para os povos da América do Sul. Admitido isso, importa ressaltar, por outro lado, que essa caracterização da integração regional como um destino inevitável leva em consideração aspectos como a proximidade geográfica, a matriz cultural semelhante, as experiências históricas coloniais e os interesses geopolíticos comuns.

Sem prejuízo de todos esses fatores infraestruturais, a divergência que se coloca diz respeito à existência da inevitabilidade de um instrumento (e não da finalidade de progresso em si mesma), em primeiro lugar, e à identificação dessa inevitabilidade numa criação institucional específica, em segundo lugar. Não há escolhas políticas irrevogáveis ou caminhos insuscetíveis de retrocesso. Apesar de uma tendência natural inerente à regionalização pelo MERCOSUL, o vetor resultante da correlação de forças ao longo da história não significa necessariamente uma constante de evolução. Na verdade, a seta final decorre do choque dialético entre legítimas pretensões oponíveis, de forma positiva.

Há avanços e recuos no curso do processo. O MERCOSUL é uma estrada para atingir um bem-comum superior de desenvolvimento e igualdade entre os Estados. Se a estrada se torna demasiado acidentada, é preciso abrir novas rotas que levem, também, ao destino de progresso comunitário, independente do veículo.

Não há aqui, portanto, convergência possível entre as abordagens em razão dos parâmetros escolhidos para as reflexões a respeito do destino do MERCOSUL. A inevitabilidade como um desejo não rivaliza com a construção teóri-

ca que a aponta ser esse desejo insustentável. A vontade de que o MERCOSUL seja um processo irreversível, não balizada em dogmática, aceita, na verdade, sua natureza utópica. Da mesma forma, o argumento bem fundamentado de que nada seria inevitável nas relações internacionais e no direito, não implica falta de vontade e de desejo de sucesso do projeto de integração regional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta “confabulação” entre amigos que se conheceram e se aproximaram dentro de um órgão do MERCOSUL pretendeu tornar públicas as reflexões sobre o texto “O Rinoceronte do Sul: um Sobrevivente Inevitável e Invisível – Os 30 Anos do MERCOSUL”. As divergências acadêmicas a respeito das considerações do artigo original foram estruturadas como contrapontos sobre três vértices teóricos específicos: a invisibilidade do MERCOSUL; o papel do direito e dos sistemas de solução de controvérsias; e a percepção da iniciativa como inevitável.

Na primeira parte do capítulo, fez-se consenso na medida em que as críticas à participação democrática trazidas a debate no contraponto complementararam as considerações feitas anteriormente a respeito da invisibilidade. Na segunda parte, também bastante consensual nas conclusões, a paralisia do sistema de solução de controvérsias foi compreendida como um sintoma da falta de comprometimento dos Estados Membros com os valores e propósitos da integração regional.

Sobre a inevitabilidade da experiência do MERCOSUL, a falta de convergência não excluiu o consenso sobre o desejo de que o Brasil se mantenha cooperativo e próximo de seus vizinhos, seja por meio do modelo atual de integração – com as suas virtudes e limitações – ou por outro qualquer que o substitua – para superar os obstáculos conhecidos em nome do desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

- ÁLVAREZ MACÍAS, María Victoria. Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR. *Colombia Internacional*, Bogotá, Universidad de los Andes, n. 74, p. 207-229, jul./dez., 2011.
- AUGENSTEIN, Daniel (ed.). *‘Integration through Law’ Revisited*. The making of the European Polity. Nova York: Routledge, 2012.
- AZOULAI, Loïc. “Integration through law” and us. *International Journal of Constitutional Law*, v. 14, n. 2, p. 449-463, 2016.

- BYBERK, Rebekka. The history of the integration through law project: creating the academic expression of a constitutional legal vision for Europe. *German Law Journal*, v. 18, n. 6, p. 1531-1556, 2017.
- HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade*. Contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. São Paulo: UNESP, 2020.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Protocolo Adicional do Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto)*. Ouro Preto: MERCOSUL, 1994. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=QvE8z5bllxmQDCfTQ9YVBA%3d%3d. Acesso em: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL*. Olivos: MERCOSUL, 2002. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-olivos-para-solucao-de-controversias-no-mercosul/>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- SCHARPF, Fritz W. *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag, 1970.
- SCHARPF, Fritz W. Interdependence and democratic legitimation. *MPIfG Working Paper*, Cologne, n. 98/2, set. 1998.
- SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’. *Political Studies*, v. 61, n. 1, p. 2-22, 2013.
- STREBEL, Michael Andrea; KÜBLER, Daniel; MARCINKOWSKI, Frank. The importance of input and output legitimacy in democratic governance: Evidence from a population-based survey experiment in four West European countries. *European Journal of Political Research*, v. 58, n. 2, p. 488-513, 2019.
- VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. O Rinoceronte do Sul: um Sobrevivente Inevitável e Invisível – Os 30 Anos do MERCOSUL. In: VIEIRA, Gustavo Oliveira. *MERCOSUL 30 anos: caminhos e possibilidades*. 1. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2021. p. 166-176.
- VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. O TPR e o MERCOSUL: os 15 Anos do Fiador do Direito Regional. *Revista de Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, v. 7, n. 14, p. 84-96, 2019.
- VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. Organizaciones internacionales y tratados asociativos: por una nueva clasificación de los sujetos de derecho internacional. *Revista de Secretaria del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 3, n. 6, p. 178-206, 2015.
- VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. *Teoria do Estado e a Unidade do Direito Internacional: Domesticando o Rinoceronte*. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

TREINTA AÑOS DEL MERCOSUR: VISIÓN Y PERSPECTIVA DE PARAGUAY

Roberto Ruiz Díaz Labrano¹

Resumen: En el proceso de integración regional del MERCOSUR, Paraguay por su condición de país de menor desarrollo relativo y de país mediterráneo, ha centrado sus reclamos en el reconocimiento de esta situación y las respuestas que espera de los Estados Partes para contrarrestar las asimetrías frente a los demás socios, especialmente Argentina y Brasil. Los productores y exportadores sufren permanentemente restricciones y obstáculos al comercio de sus productos y no visualizan efectivamente los beneficios de la integración, salvo hechos significativos como la participación privilegiada de Paraguay en el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Paraguay a los treinta años del proceso de integración sigue sin lograr medidas realmente efectivas y eficaces para disminuir las asimetrías que posee con los demás Estados Partes, única manera de que su pertenencia al proceso se justifique.

Palabras clave: Integración regional; MERCOSUR; asimetrías; Paraguay.

Resumo: No processo de integração regional do MERCOSUL, o Paraguai, pela sua condição de país de menor desenvolvimento relativo e de país mediterrâneo, tem canalizado as suas reclamações no reconhecimento desta situação e nas respostas que espera dos Estados Partes para neutralizar as assimetrias frente aos demais sócios, especialmente a Argentina e o Brasil. Os produtores e exportadores sofrem restrições e obstáculos ao comércio de seus produtos, permanentemente, e não vislumbram efetivamente os benefícios da integração, salvo fatos significativos, tais como a participação privilegiada do Paraguai no Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). O Paraguai, nos trinta anos do processo de integração, continua sem alcançar medidas realmente efetivas e eficazes para diminuir as assimetrias que possui com rela-

1 Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción y Profesor Titular de “Derecho Internacional Privado” y Profesor Titular de “Derecho de la Integración”. Profesor en la Maestría “Derecho de la integración y Derecho Internacional Privado de la Integración”, organizado por el Departamento de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Miembro Fundador de la Academia Paraguaya de Derecho. Presidente del Instituto Paraguayo de Derecho Internacional Privado. Ex miembro del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR. E-mail: rla-brano@adsl.net.py

ção aos demais Estados Partes, única maneira de justificar o seu pertencimento ao processo.

Palavras-chave: Integração regional; MERCOSUL; assimetrias; Paraguai.

Sumario: 1. Antecedentes; 2. El Tratado de Asunción; 3. El Protocolo de Ouro Preto; 4. Las consecuencias de las asimetrías; 5. Medidas estructurales y el FOCEM; 6. Medidas adoptadas para combatir las asimetrías; 7. Las asimetrías identificadas por Paraguay; 8. Treinta años del MERCOSUR y la visión paraguaya; 9. Conclusión; Referencias.

1. ANTECEDENTES

En el año 1989 en Paraguay se produce la caída del régimen de Alfredo Stroessner, este hecho coincide con la acentuación de la corriente democratizadora de nivel mundial y la liberalización del comercio mundial que transforma los objetivos de Argentina y Brasil de apuntar a la integración industrial a la apertura y liberalización comercial para un mundo globalizado.

Las negociaciones iniciadas en 1985² por José Sarney (Brasil) y Raúl Alfonsín (Argentina), culminaron en diciembre de 1990 con la firma de un acuerdo bilateral para un Mercado Común, posteriormente decidieron ampliar -con Paraguay y Uruguay-, el proyecto de integración e invitaron a estos Estados a ser parte el bloque regional.

Los presidentes de Uruguay, Julio María Sanguinetti del Uruguay y del Paraguay Gral. Andrés Rodríguez³ aceptaron la invitación. La decisión era más política que económica, obedecía al interés de remover el estancamiento en las relaciones económicas internacionales, acompañar la corriente integracionista en plena marcha y apuntalar la democracia.

En un comentario sobre el impacto del MERCOSUR en el Paraguay, Masi refiere “El nuevo gobierno paraguayo debió enfrentar el desafío de aceptar la invitación a integrar el bloque a ser creado o quedar aislado comercialmente. Para el Paraguay, la integración regional tuvo dos etapas bien distintas. En la primera, en la década del noventa, la integración sirvió fundamentalmente para evitar retrocesos en el proceso de transición democrática del país.”⁴

2 La primera reunión cumbre entre los presidentes se celebró en Foz de Iguazú los días 29 y 30 de noviembre de 1985.

3 La caída del General Alfredo Stroessner, se produjo con el golpe iniciado el 2 y culminado el 3 de febrero de 1989 liderado por el General Andrés Rodríguez, la violenta sustitución permitió a ciertos círculos de poder permanecer en las estructuras de poder.

4 MASI, Fernando. La integración regional en la vida democrática del Paraguay. *Paraguay Debate – Revista Digital de Políticas Públicas*, 19 feb. 2014. Disponible en: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/02/Fernando-Masi.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.

2. EL TRATADO DE ASUNCIÓN

El 26 de marzo de 1991 en Asunción, se suscribe el Tratado de Asunción que crea el Mercado Común del Sur “MERCOSUR”,⁵ por el cual Paraguay se sumó al proceso de integración.⁶ En su inicio el MERCOSUR se fijó como meta el 31 de diciembre de 1994 para llegar al arancel cero intrarregional para el comercio de bienes de productos originarios de los Estados Partes y sobre la totalidad del universo arancelario de los Estados Partes.⁷

De acuerdo con el artículo tercero del Anexo I al Tratado se dejó explícito que “[...] los Estados Partes iniciarán un programa de desgravación progresivo, lineal y automático, que beneficiará a los productos comprendidos en el universo arancelario clasificados de conformidad con la nomenclatura arancelaria utilizada por la Asociación latinoamericana de Integración de acuerdo con el cronograma [...]”⁸ que se iniciaba en el año 1991 y que llegaba hasta el año 1994.

Este programa cumplido en el período de transición previó diferencias de ritmo (artículo 6) para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, conforme consta en el Programa de Liberación Comercial (Anexo Primero) “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.”⁹

5 Los presidentes Carlos Saúl Menem de Argentina, Fernando Collor de Mello de Brasil, Andrés Rodríguez de Paraguay y Alberto Lacalle Herrera de Uruguay, suscriben en Paraguay el Acta de Asunción o Tratado del MERCOSUR.

6 El Tratado fue ratificado legislativamente por la Argentina por Ley N° 23981 del 15/08/91 efectuándose el depósito el 30/10/91; por el Brasil por Decreto Legislativo N° 197 del 25/09/91, DOU del 26/09/91, promulgado por Decreto N° 350, del 21/11/91, DOPU del 22/11/91, el depósito del instrumento de ratificación se realizó el 30/01/92; el Paraguay lo aprobó por Ley N° 9/91 del 30/05/91, publicado en la Gaceta Oficial el 15/07/91, el depósito fue efectuado el 06/08/91; el Uruguay lo ratificó por Ley N° 16.196 del 22/07/91, publicado en el DO, el 27/09/91, el depósito fue efectuado el 06/08/91.

7 Este programa cumplido en el período de transición previó diferencias de ritmo (artículo 6) para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, conforme consta en el Programa de Liberación Comercial (Anexo Primero). “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”. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Tratado de Asunción*. Asunción: MERCOSUR, 1991. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021).

8 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Tratado de Asunción*. Asunción: MERCOSUR, 1991. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021. p. 15.

9 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Tratado de Asunción*. Asunción: MERCOSUR, 1991. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.

Cumplida la primera etapa se avanzó hacia la Unión Aduanera, una ampliación y superación de una Zona de Libre Comercio por cuanto precisa una política comercial común con relación a mercancías de terceros Estados para los cuales los Estados Partes establecen un arancel externo común.

La implantación de un Arancel Externo Común (AEC) por el cual los productos importados de terceros países abonarán el arancel externo común al ingresar al MERCOSUR, se infiere así que una vez abonado las mercancías podrán ser reexportadas a los demás Estados Miembros sin tener que abonar aranceles nuevamente.

La configuración de una Unión Aduanera representa no sólo el establecimiento del Arancel Externo Común, para su correcto funcionamiento requiere de la reglamentación, armonización o de políticas de transición adecuadas para su funcionamiento.

3. EL PROTOCOLO DE OURO PRETO

El paso de la Zona de Libre Comercio a la Unión Aduanera se produjo el 16 de diciembre de 1994 con la firma del Protocolo de Ouro Preto que actualizó y modificó la estructura institucional del MERCOSUR y además dotó a la entidad de personería jurídica internacional. También dispuso la implantación del Arancel Externo Común (AEC) que entró en vigor el 1 de enero de 1995 iniciando la Unión Aduanera.¹⁰

Este Protocolo fue suscrito en el marco de la V Reunión del Consejo del MERCOSUR y de la Cumbre de Presidentes y suscrito en una ciudad única y llena de historia, Ouro Preto, ubicada en el Estado de Minas Gerais de la República Federativa del Brasil y entró en vigor casi un año después, el 15 de diciembre de 1995 a los 30 días de haberse depositado el tercer instrumento de ratificación ante el Gobierno de Paraguay, según lo dispuesto por el Art. 48 del Protocolo de Ouro Preto.

El Protocolo atendiendo al Art. 18 del Tratado de Asunción,¹¹ introdujo modificaciones importantes a la estructura jurídica e institucional, se ha dicho por ello que se lo debió denominar Tratado y no Protocolo, su naturaleza se ad-

10 En 1996, MERCOSUR firma con Chile y Bolivia los Acuerdos de Complementación Económica, por lo que estos dos países adquieren la condición de Miembros Asociados del MERCOSUR.

11 Art. 18 del Tratado de Asunción: “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”. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Tratado de Asunción*. Asunción: MERCOSUR, 1991. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetaillesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021).

vierte en la propia denominación “Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Estructura Institucional del MERCOSUR”.

La complementación de las normas contenidas en el Protocolo de Ouro Preto y el Tratado de Asunción se produce conforme a lo dispuesto en el Art. 53 de este último que dispone la derogación “[...] de todas las disposiciones del Tratado de Asunción, de 26 de marzo de 1991, que se opongan a los términos del presente Protocolo y con el tenor de las Decisiones aprobadas por el Consejo Mercado Común durante el periodo de transición”.¹²

Teniendo presente los elementos constitutivos de la Unión Aduanera y el insuficiente cumplimiento de las medidas para su configuración, específicamente las excepciones al Arancel Externo Común (AEC) consensuado entre los Estados Partes, se considera al MERCOSUR como una Unión Aduanera Imperfecta a raíz de las perforaciones al arancel externo común que registra, tanto en la eliminación de los obstáculos aduaneros.

Específicamente las listas de excepciones establecidas al Arancel Externo Común así como el tratamiento diferenciado respecto de bienes de capital, productos informáticos y de telecomunicaciones, los regímenes especiales de importación que excluyen el pago del AEC para ciertos insumos y bienes con la finalidad de promoción de la producción y exportación de ciertos sectores por su impacto económico; las medidas de defensa comercial y salvaguardia y los numerosos acuerdos bilaterales entre los Estados Partes con terceros Estados.¹³

4. LAS CONSECUENCIAS DE LAS ASIMETRÍAS

Desde la perspectiva paraguaya, una de las permanentes objeciones efectuadas al MERCOSUR es no haber logrado una política regional destinada a reducir efectivamente las asimetrías existentes entre los países que integran el bloque regional. Las diferencias de la economía de Brasil y Argentina frente a las

12 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Tratado de Asunción*. Asunción: MERCOSUR, 1991. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.

13 El universo comprendido en el Arancel Externo Común es de 8.500 posiciones de la Nomenclatura del Sistema Armonizado. Se establecieron excepciones (Argentina 232, Brasil 232, Uruguay 212 y Paraguay 253). Se estableció un régimen de convergencia, con relación a los bienes de capital que quedó fijado en un arancel máximo de 14%, se establecieron convergencias ascendentes y descendentes que deberían ser cumplidas por Argentina y Brasil para el 2001 y para Uruguay para el 2006. En relación con los bienes informáticos y de telecomunicaciones se estableció un arancel máximo de 16%, con convergencias ascendentes y descendentes hasta 2006. Por último, se estableció un régimen de adecuación, que constituyen los productos exceptuados, conforme a la Dec. 5/94 del Consejo Mercado Común que autoriza a los Estados Partes a «presentar una Lista reducida de productos» que requieran un tratamiento arancelario especial.

de Paraguay y Uruguay, producen en las economías más pequeñas un estado de insatisfacción sobre los beneficios de la integración regional.

Brasil y Argentina han priorizado los sectores que en volumen representan sus grandes intereses y sus políticas para el desarrollo, la mayoría de las veces estos intereses para Uruguay y Paraguay pueden no ser relevantes en términos de impacto positivo o inexistentes como medidas para impulsar su desarrollo, por tal motivo se menciona frecuentemente que los beneficios de la integración no alcanzan equitativamente a los Estados Partes.¹⁴

Inicialmente las diferencias de trato y de otorgamiento de preferencias arancelarias a fin de impulsar la competitividad regional de Paraguay, despertó gran expectativa, pero las excepciones o los beneficios otorgados han resultado siempre insuficientes para acortar la enorme brecha de desarrollo. Los proyectos destinados a una integración productiva requieren algo más que buenas intenciones, incluso plasmadas en normativas falta traducir la intención en realidades que puedan ser apreciadas objetivamente.

Dado el volumen de la economía de los Estados Partes, parece innecesario tener que señalar la existencia de asimetrías o buscar un método para evidenciarlas; reconocerlas no requiere un examen a fondo, basta verificar lo que es evidente y fácilmente perceptible y desde allí donde se debe partir para examinar las posibles soluciones. Esta conclusión podrá no ser del todo ortodoxa, pero facilita ubicar las principales áreas afectadas y las posibles soluciones.

En el análisis se debe tener presente que Paraguay urgido de participar, se embarcó en un proceso de integración por la situación económica, las corrientes de liberalización comercial y la coyuntura política,¹⁵ no ha tenido tiempo de

14 “En el marco del actual sistema interestatal capitalista en pleno proceso de globalización, articulado en torno de las estructuras hegemónicas de poder, la integración sudamericana intenta consolidarse como un verdadero instrumento de política externa al servicio del desarrollo nacional de cada uno de los países integrantes del mismo, y del desarrollo regional en su conjunto. Sin embargo, las perspectivas de desarrollo que subyacen a todo proceso de integración – incluido el sudamericano y, en su marco, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) – no son homogéneas debido a que, en virtud de las asimetrías existentes, los beneficios no necesariamente se distribuyen de manera equitativa entre los países participantes del bloque regional.” (GRANATO, Leonardo. MERCOSUR, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. 77, p. 381-394, maio/ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000200012>. Disponible en: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/151094/001010128.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acceso en: 5 jun. 2021).

15 El caso paradigmático en el que este fue el factor decisivo es la incorporación de Paraguay a las negociaciones del bloque económico, en 1990. Este país, que durante décadas había padecido regímenes autoritarios, necesitaba salir de la situación de aislamiento político en la que se hallaba y encontró en su aneión al proceso de negociación del MERCOSUR, un componente de estabilidad que facilitó y fortaleció su transición a la democracia. Este principio acabó por plasmarse en la “Cláusula Democrática” del MERCOSUR, que se convirtió en un compromiso de admisión al bloque regional. En palabras del ex presidente de Uruguay, Julio María Sanguinetti: MERCOSUR “además de la alianza comercial era un club democrático [...] el que

analizar y evaluar el impacto que la apertura del mercado ocasionaría, tampoco tenía opciones bajo riesgo de quedar fuera de la creación del bloque y totalmente aislado al comercio internacional.

A raíz de la estructura acordada, la expectativa de Paraguay para obtener beneficio de la integración, como país de menor desarrollo, apuntaba a las concesiones y preferencias arancelarias respecto al arancel regional y luego al arancel externo común, así como a las correcciones que se harían una vez comprobado el impacto sectorial de la liberalización y las medidas estructurales tendientes a disminuir las asimetrías.

Las medidas han sido insatisfactorias, las concesiones siempre se han considerado limitadas y sobre las otorgadas surgieron diversos problemas para ser reconocidas y efectivizadas por falta de voluntad o excesiva burocracia, por supuesto no pocas veces resultaron desaprovechadas por falta de preparación para percibir las oportunidades.

Las correcciones, la ampliación de plazos y condiciones de las excepciones y concesiones, siempre han estado envueltas o supeditadas a otros intereses y a diversas trabas por el sistema de consenso, muchas veces Paraguay terminó cediendo a las necesidades y planteamientos brasileños y argentinos por no ser un obstáculo a la integración. Se ha dicho que:

En los cuatro socios existe una compleja red de políticas de promoción inversiones, de determinadas actividades productivas o de exportaciones que generan condiciones de competencia desiguales para las firmas ubicadas en distintos países de la región. Muchos analistas sostienen que uno de los principales obstáculos para alcanzar una integración más profunda en el MERCOSUR es la presencia de esas asimetrías. Es frecuente que los países más pequeños o menos desarrollados tengan menor capacidad para apropiarse de los beneficios de un proceso de integración. Este es un problema importante, dado que, si los socios esperan que la integración no contribuya, o se convierta en un obstáculo a su crecimiento económico, el proceso pierde el sustento político necesario para consolidarlo y profundizarlo.¹⁶

Dentro de la diversidad de aspectos en que se manifiestan las asimetrías, generalmente la primera referencia es la relacionada a las grandes diferencias estructurales que se observa entre los Estados Partes, tampoco se reduce al plano económico, se advierten diferencias relacionadas al sistema jurídico y político-institucional.

El mayor obstáculo con el cual tropieza el MERCOSUR y sobre todo Paraguay, son las asimetrías y su incidencia sobre el proceso, porque proyecta insa-

no era democrático, allá él con su suerte pero no integraba simplemente este club y eso no era intervenir en los asuntos de nadie sino simplemente definir cuál era nuestra propia naturaleza” (SANGUINETTI, 1997).

16 TERRA, María Inés. Asimetrías en el MERCOSUR: ¿un obstáculo para el crecimiento? In: MASI, Fernando; TERRA, María Inés (coord.). *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?* Buenos Aires: Red MERCOSUR, 2008. p. 13.

tisfacción y minimiza los resultados obtenidos. Las medidas adoptadas, no han contribuido significativamente para una política definida y constante, tendiente a disminuirlas.

En la construcción del MERCOSUR, no se previó indicar un programa especial para buscar equilibrar esta situación, si bien se dejó expreso en el Tratado de Asunción la existencia de diferencias puntuales de ritmo como lo previsto en el Art. 6 del Tratado de Asunción “Los Estados Partes 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”.¹⁷

Lo mismo cabe decir con el Protocolo de Ouro Preto que se presenta “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...”, pero en la práctica las medidas adoptadas no contribuyeron a resolver las disminuir las asimetrías.

Las medidas adoptadas no resolvían el problema de fondo, han sido soluciones coyunturales adoptadas como medidas de excepción a ciertos bienes en el proceso de desgravación dentro del territorio integrado y luego por excepciones al Arancel Externo Común (AEC)¹⁸, o lo que es lo mismo, en el nivel de tributos aduaneros para el ingreso de mercaderías de terceros Estados.

Los cambios políticos y las negociaciones económicas multilaterales, se tradujeron en una nueva orientación en el MERCOSUR, más marcada a combatir las desigualdades.

Este cambio es coincidente con la Ronda Doha (2001); los países miembros reafirman los derechos y obligaciones al igual que el trato especial y diferenciado es parte de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Además, se incluyen compromisos en materia de cooperación y capacitación en los países en desarrollo y, en especial, en los países menos adelantados.

En este nuevo enfoque, la percepción del desarrollo ya no es mera apertura de los mercados, sino una nueva línea de pensamiento y acción, denominada *Integración para el Desarrollo*, que prevé una política más activa en los procesos de integración.

17 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Tratado de Asunción*. Asunción: MERCOSUR, 1991. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.

18 “Se aceptaron mayores plazos y mayor número de excepciones en los cronogramas de convergencia al Arancel Externo Común (AEC) y al libre comercio intrazona, y algunas excepciones sectoriales (sector automotriz y azucarero). Asimismo, en un principio, la permanencia de los regímenes de admisión temporaria y *drawback* en el comercio intrarregional tendía a favorecer a los socios menores. No obstante, esa excepción perdió ese carácter cuando se extendió a los cuatro socios.” (TERRA, María Inés. Asimetrías en el MERCOSUR: ¿un obstáculo para el crecimiento?. In: MASI, Fernando; TERRA, María Inés (coord.). *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?* Buenos Aires: Red MERCOSUR, 2008. p. 31).

Se enfatiza el aumento de la competitividad de las economías de los países y regiones menos desarrolladas, en post de lograr una mejor convergencia estructural.¹⁹

La necesidad de medidas para hacer frente a las diferencias y el impacto del proceso de desgravación, produjo como resultado que en el año 2003 se iniciaran una serie de negociaciones tendientes a paliar las asimetrías, dio por resultado decisiones del Consejo Mercado Común (CMC), un reconocimiento específico por medio de la Decisión N° 28/03,²⁰ que en su Art. 1 dispuso “El MERCOSUR impulsará en todas las negociaciones externas, con terceros y agrupaciones de países, la obtención de un tratamiento diferenciado para Paraguay, conforme su condición de economía menor y de país sin litoral marítimo.”

De igual modo por Decisión CMC N° 29/03,²¹ se estableció un régimen de origen diferenciado para Paraguay en el que el porcentaje de contenido regional para otorgar la condición de originarios a los productos de Paraguay es de: 40% hasta el 2008, 50% hasta el 2014 y 60% a partir de 2014.

Por la Decisión CMC N° 31/03 se autorizó a Paraguay y Uruguay a establecer, hasta el 2010, listas de excepciones adicionales al AEC de 150 y 125 ítem respectivamente. También se autorizó a Paraguay a mantener, hasta 2010, la lista de excepciones al AEC de 399 ítem.

A su vez, por Decisión N° 32/03²² se autorizó 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, para los cuales se aplicaría una alícuota del 2%. También se autorizó a Paraguay y Uruguay, en la medida en que no utilizaran los regímenes de “drawback” y admisión temporaria para la importación de insumos agropecuarios de extrazona, a aplicar, hasta el 03/12/2010,

19 GANUZA, Carina; MALDONADO, Lucrecia. El FOCEM como instrumento de reducción de asimetrías en el proceso de integración del MERCOSUR (2005-2015). *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 7, n. 13, p. 33-56, 2019. Disponible en: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/341/155192>. Acceso en: 5 jun. 2021.

20 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 28/03 – Negociaciones Externas*. Montevideo, 2003. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11556_DEC_028-2003_ES_Negociaciones%20Externas.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

21 Por Decisión CMC N° 29/03 se establece un régimen de origen diferenciado para Paraguay en el que el porcentaje de contenido regional para otorgar la condición de originarios a los productos de Paraguay es de: 40% hasta el 2008, 50% hasta el 2014 y 60% a partir de 2014. Ver: MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. 29/03 – Régimen de Origen MERCOSUR*. Montevideo, 2003. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11558_DEC_029-2003_ES_Regimen%20Origen%20MCS.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

22 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. 32/03 – Regímenes Especiales de Importación*. Montevideo, 2003. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12851_DEC_032-2003_ES_FERR_Reg%C3%ADmenes%20Especiales%20Importaci%C3%B3n.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

una alícuota del 2% para una lista de ítems arancelarios a ser determinado por cada Estado Parte.

Posteriormente por Decisión CMC N° 33/03²³ se autorizó a Paraguay y a Uruguay a aplicar, hasta diciembre de 2010, una alícuota del 2% para la importación de extrazona de BIT (Bienes de Informática y Telecomunicaciones), con ciertas excepciones y por Decisión CMC N° 34/03 se autorizó a Paraguay y Uruguay a aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2010, una alícuota del 2 (dos)% para la importación extrazona de bienes de capital, con excepción de ciertos ítem que tendrán la alícuota de 0 (cero)%.

Se aceptó por consiguiente reconocer un trato diferenciado a la República del Paraguay en las negociaciones con terceros y un régimen de origen menos exigente a la importación de bienes de este. También se otorgaron prórrogas en los regímenes especiales de importación (materias primas, *drawback* y admisión temporaria) y en la convergencia al AEC de bienes de informática y telecomunicaciones, así como de bienes de capital.

5. MEDIDAS ESTRUCTURALES Y EL FOCEM

Según las investigadoras Carina Ganuza y Lucrecia Maldonado:

[...] las asimetrías estructurales responden a diferencias de capacidades entre los estados que incluyen el tamaño de los mercados, el desempeño económico, el peso comercial, las capacidades para crecer económicamente, la vulnerabilidad ante los riesgos de desastres naturales, el nivel de renta per cápita, los grados de competitividad de los países y regiones o la flexibilidad de los mercados; su modificación es lenta, en tal sentido, precisan de políticas de estado a mediano y largo plazo, solidarias y mecanismos de cooperación que incluyan transferencia de recursos a los países y territorios más desfavorecidos.²⁴

Las medidas estructurales vitales para Paraguay por la condición de país sin costa sobre el mar y de menor desarrollo relativo no fueron contempladas desde el inicio, recién en el año 2003 los gobiernos decidieron encarar políticas que reorientaran al MERCOSUR y por supuesto encarar el problema de las asimetrías. Como resultado fueron creados:

23 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. 33/03 – Bienes de Informática y Telecomunicaciones*. Montevideo, 2003. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11610_DEC_033-2003_ES_Bienes%20Informatica%20y%20Telecomunicaciones.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

24 GANUZA, Carina; MALDONADO, Lucrecia. El FOCEM como instrumento de reducción de asimetrías en el proceso de integración del MERCOSUR (2005-2015). *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 7, n. 13, p. 33-56, 2019. Disponible en: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/341/155192>. Acceso en: 5 jun. 2021. p. 35.

El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR “FOCEM”, por Decisión N° 45/04 y regulado en las decisiones N° 18 y 24/05. El Instituto Social del MERCOSUR (ISM) creado por la Decisión CMC N° 03/07 tiene como objetivo general la consolidación de la dimensión social como eje de desarrollo, la colaboración en materia técnica para la sistematización y actualización de los indicadores sociales, y la promoción de políticas regionales que apunten a esa dimensión. En el Art. 2 numeral 2 se fija como objetivo contribuir a la superación de las asimetrías.²⁵

El Fondo del MERCOSUR de Garantías para Micro, Medianas y Pequeñas Empresas, conforme las decisiones CMC N° 41 y 42/08) tienen por objetivo garantizar créditos a estas empresas e incentivar su participación en actividades de integración productiva.²⁶

El Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR (FAF) su propósito es financiar programas de estímulo a la agricultura familiar por medio de proyectos que promuevan la participación de actores sociales.²⁷

De ellos, el de mayor trascendencia es el Fondo Estructural de Convergencia del MERCOSUR “FOCEM” destinados a superar poco a poco las asimetrías que son un grave obstáculo para intentar llegar a construir un mercado común

La Decisión CMC 27/03 estableció la necesidad de analizar y estudiar la creación de los Fondos Estructurales, las negociaciones condujeron a la adopción de la Decisión N° 19/04 del CMC por el cual se creó el Grupo de Alto Nivel “GAN” que propuso establecer un Fondo Estructural de Convergencia del MERCOSUR “FOCEM” que tuvo lugar por Decisión CMC N° 45/04, posteriormente la Decisión CMC N° 18/05 estableció las normas para su integración y funcionamiento, y la Decisión CMC N° 01/10 define su reglamento actual.²⁸

25 La estructura institucional y el presupuesto del Instituto Social del MERCOSUR fueron aprobados en los años 2008 y 2009 respectivamente. Ver: Decisiones n° 37 y 38/08, 08 y 31/09, Consejo del Mercado Común.

26 La Decisión N° 43/08 crea una Comisión Asesora para la constitución de tal fondo, su reglamentación y puesta en marcha, que aún está en andamiento. Ver: MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. 29/03 – Régimen de Origen MERCOSUR*. Montevideo, 2003. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11558_DEC_029-2003_ES_Regimen%20Origen%20MCS.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

27 Decisión CMC N° 45/08 Art. 1., la implementación del FAF se efectuó por Decisión CMC N° 06/09. MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 45/08 – Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR*. Salvador, 2008. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2907_DEC_045-2008_ES_REAF.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021. MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 06/09 – Reglamento del Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR*. Asunción, 2009. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10055_DEC_006-2009_ES_Reglam%20Fondo%20Agric%20Familiar.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

28 Marco normativo: Creación del Grupo de Alto Nivel (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 19/04 – Convergencia Estructural en el MERCOSUR y Financiamiento del Proceso de Integración*. Puerto Iguazú, 2004. Disponible en:

Se lo reconoce como el primer mecanismo solidario de financiamiento propio por los países del MERCOSUR destinado a los Estados Partes como donación por tanto no reembolsable para el financiamiento de hasta el 85% del valor elegible de los proyectos presentados y aprobados, su principal objetivo es la reducción de las asimetrías.

El FOCEM se constituye así con un fondo destinado a financiar proyectos a fin de 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 del proceso de integración.²⁹ Por la Decisión CMC N° 24/05 se

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11164_DEC_019%20-2004_ES_Conver%20Estr%20MCS.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021); Creación del FOCEM (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 45/04 – Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*. Belo Horizonte, 2004. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11280_DEC_045-2004_ES_FondoConvergenciaEstructural.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021); Integración y funcionamiento (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/05 – Integración y Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR*. Asunción, 2005. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12489_DEC_018-2005_ES_FE_IntyFuncFOCEMyFortalEstrctInstit.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021); Reglamento (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 10/10 – Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*. San Juan, 2010. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/81255_DEC_001-2010_ES_FERR1_Reglamento%20FOCEM_Act.%201.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021); Continuidad del Fondo (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 22/15 – Continuidad del Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*. Brasilia, 2015. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/58049_DEC_022-2015_ES_%20Renovacion%20FOCEM.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

- 29 “El mismo se creó en el 2006 con aportes de los cuatro países, en diez años alcanzará USD 100 millones. [...] Brasil contribuye con un 70% de los fondos, Argentina con un 27%, Uruguay con un 2% y Paraguay con un 1%. En contraste, Paraguay recibiría un 48% de los recursos, Uruguay un 32% mientras que los socios mayores captarían un 10% cada uno. El destino de estos recursos está reglamentado y debían ser asignados al Programa de convergencia estructural cuyo objetivo es contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas.” (TERRA, María Inés. *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿un obstáculo para el crecimiento?* In: MASI, Fernando; TERRA, María Inés (coord.). *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?*. Buenos Aires: Red MERCOSUR, 2008. p. 31). “Esta herramienta fue planificada y aprobada con un claro sentido compensatorio y redistributivo en favor de los países más pobres, siendo que el 70% de los aportes de carácter contributivo (no reembolsables) deberán provenir de Brasil, el 27% de Argentina, el 2% de Uruguay y el 1% de Paraguay, porcentajes establecidos teniendo en cuenta la media histórica del producto bruto interno de los Estados integrantes.” (GRANATO, Leonardo. *MERCOSUR, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque*. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. 77, maio/ago. 2016. Disponible en: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/151094/001010128.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acceso en: 5 jun. 2021. p. 388).

crea la Unidad Técnica FOCEM/Secretaría del MERCOSUR (UTF/SM) como la unidad encargada de la evaluación y seguimiento de la ejecución de Proyectos. Carlos Ludeña sobre el impacto del fondo en Paraguay, señala:

En cuanto al funcionamiento del FOCEM, este estudio ha analizado el crecimiento potencial del Paraguay si es que el FOCEM fuese financiado por el total de las recaudaciones aduaneras del MERCOSUR que bordeaban al año 2001 los \$8000 millones de dólares (FOCEM PLUS). Es decir, este estudio estima un techo del potencial de crecimiento de la economía del Paraguay con un FOCEM con aportes mayores a los 100 millones anuales de aportes establecidos en el orden de \$3800 millones de dólares. Esto de cierta manera establece un límite superior de las posibles consecuencias de un mecanismo de convergencia comunitaria como el FOCEM.³⁰

Los resultados muestran que un FOCEM PLUS tendría un efecto positivo en el Paraguay. La economía del Paraguay crecería cerca de uno por ciento adicional en su PIB. En general la producción y el comercio crecerían, con un crecimiento del ingreso per capita del 14%. Estos cambios impulsarían aquellos sectores en donde Paraguay tiene ventajas comparativas como son el sector primario y la de manufacturas livianas (agroindustria, cuero, productos de madera, etc.). Sin embargo, se concluye también que los recursos que el Paraguay recibiría a través del FOCEM PLUS necesariamente deberían ser mayores que los 400 millones de dólares en 10 años que Paraguay recibirá del FOCEM.³¹

6. MEDIDAS ADOPTADAS PARA COMBATIR LAS ASIMETRÍAS

En el año 2006 se crea un Grupo de Alto Nivel para encarar los problemas derivados de la asimetría y por Decisión N° 34/06 del CMC se propuso lineamientos a este efecto, se resolvió establecer directrices para un plan de superación de las asimetrías en el MERCOSUR, atendiendo a que los Estados Partes del MERCOSUR presentan diferentes grados de desarrollo económico, de tamaño relativo y de ubicación geográfica que dificultan a los socios menores aprovechar plenamente los beneficios potenciales de la integración, que hace necesario adoptar medidas para superarlas, en especial con relación a Paraguay en su condición de país sin litoral marítimo.

La decisión dispuso- en su Art. 1° – Las Directrices para establecer un Plan para la superación de las Asimetrías en el MERCOSUR, deberán contener:

30 LUDEÑA, Carlos. *Las Asimetrías en el MERCOSUR: Aproximaciones de Política Comunitaria y su impacto en el Paraguay*. 2007. Disponible en: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/4447.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021. p. 1.

31 LUDEÑA, Carlos. *Las Asimetrías en el MERCOSUR: Aproximaciones de Política Comunitaria y su impacto en el Paraguay*. 2007. Disponible en: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/4447.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.

a) Objetivos de corto, mediano y largo plazo. b) Instrumentos de política comunitaria para alcanzar dichos objetivos. c) Cronograma de puesta en vigencia de los instrumentos. d) Criterios para evaluar resultados.

En el Art. 2 –La identificación de los objetivos deberá basarse en los siguientes pilares temáticos: a) acciones para el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo. b) acciones de apoyo a la competitividad de las economías menores. c) acciones para facilitar el efectivo acceso a los mercados, incluyendo los de terceros países. d) marco institucional.

En función a estas directrices, por Decisión CMC N° 06/07 se constituyó un Grupo de Trabajo Ad Hoc a nivel de Vice Ministros para conducir el proceso de implementación de la Decisión CMC N° 34/06 y para examinar las propuestas específicas que sean presentadas.

La Decisión CMC N° 27/07 teniendo en consideración que la consolidación de un mercado ampliado cierto y estable, requiere también del tratamiento de las asimetrías de política que distorsionan las condiciones de competencia, de modo de reducir los estímulos a la aplicación de restricciones y medidas no arancelarias en respuesta a tales distorsiones y en seguimiento de las directrices para la superación de las asimetrías, dispuso que los Estados deberían enviar a la Presidencia Pro Tempore, antes de la última Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común de 2007, listados con las restricciones y medidas no arancelarias más relevantes que dificultan sus exportaciones hacia cada uno de los Estados Partes, que debían ser presentados en formularios elaborados a dicho efecto por la Comisión de Comercio.

También se dispuso que cada Estado Parte enviara a la Presidencia Pro Tempore, antes de la Primera Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común del segundo semestre de 2008, una propuesta de tratamiento para cada una de las restricciones y medidas no arancelarias que fueron identificadas en los listados presentados por los demás Estados Partes. Los Estados Partes podrán celebrar consultas bilaterales para negociar soluciones que permitan superar las dificultades identificadas (Art. 3°).

La decisión instruye en su Art. 4° que el “El Grupo Mercado Común deberá aprobar los tratamientos definidos a las restricciones y medidas no arancelarias identificadas según lo previsto en esta Decisión, antes del 31 de diciembre de 2008. El plazo máximo para la implementación de las soluciones acordadas sería el 31 de diciembre de 2010, para las medidas aplicadas por Argentina y Brasil, y el 31 de diciembre de 2012, para las medidas aplicadas por Paraguay y Uruguay.”

Teniendo presente el plan directriz y que en la V Reunión Extraordinaria del CMC, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay presentaron sus respectivas propuestas orientadas a la superación de las asimetrías, el Consejo del Mercado Común, decidió crear un Grupo de Alto Nivel (GAN) que se encargará de elaborar el Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías teniendo en cuenta objetivos de corto, mediano y largo plazo, basado en los

principios de solidaridad, complementariedad, adicionalidad y buenas prácticas y considerar las directrices ya establecidas así como las propuestas de Paraguay y Uruguay y otras presentadas por los Estados Partes.³²

Se estableció una guía o lineamientos indicativos sobre los objetivos que debería incluir el plan.³³ Se indicó que el GAN podría considerar los siguientes instrumentos comunitarios: i) implementación y ampliación de instrumentos financieros, tales como el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), ii) programas de cooperación, iii) mecanismos para facilitar la integración y complementación de los sectores productivos en el MERCOSUR,

32 Art. 1: Crear un Grupo de Alto Nivel (GAN) que se encargará de elaborar el Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR, el cual deberá contener objetivos de corto, mediano y largo plazo, basado en los principios de solidaridad, complementariedad, adicionalidad y buenas prácticas. Art. 2: En la elaboración del Plan, el GAN deberá tener en cuenta las Directrices establecidas en la Decisión CMC N° 34/06, así como las propuestas de Paraguay y Uruguay, y otras presentadas por los Estados Partes. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 33/07 – Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR*. Asunción, 2007. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/326_DEC_033-2007_ES_Superaci%C3%B3n%20de%20Asimetrías.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

33 Art. 3: El GAN podrá considerar los siguientes lineamientos indicativos respecto a los objetivos a ser incluidos en el Plan: Pilar I “Acciones para el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo”: i) mejoramiento de la infraestructura física, ii) facilitación, expansión y diversificación de las exportaciones en el comercio intrazona y extrazona, iii) neutralización de los efectos adversos de la mediterraneidad. Pilar II “Acciones de apoyo a la competitividad de las economías menores”: i) expansión de la producción, aumento de la productividad y mejora en la competitividad de los rubros exportables, ii) mejoramiento del sistema logístico de apoyo a las exportaciones, iii) implementación de mecanismos de apoyo técnico y financiero a los sectores productivos de las economías menores, iv) fortalecimiento y apoyo a los procesos de certificación técnica, v) integración y complementación de los sectores productivos. Pilar III “Acceso a los mercados regionales y al resto del mundo”: i) tratamiento de las Restricciones y Medidas No Arancelarias al comercio intrazona, ii) programas de ayuda, cooperación y mecanismos para el acceso rápido y efectivo a los mercados regionales y del resto del mundo, iii) condiciones especiales para las economías menores en las negociaciones con terceros. Pilar IV “Marco institucional”: i) implementación de programas comunitarios que contribuyan al desarrollo social, a través de proyectos en las áreas de salud humana, educación, reducción de la pobreza y empleo, ii) orientar los esfuerzos comunitarios para alcanzar los objetivos fundacionales del MERCOSUR y aquellos que contribuyan a consolidar las instituciones del Mercado Común, iii) desarrollar un esquema programático que proponga la concreción de los objetivos propuestos por el Acuerdo de Control Integrado (ACI) en la supervisión del movimiento de mercaderías en frontera. Los objetivos de corto plazo deberán ser iniciados, a más tardar, a partir de junio de 2008, en tanto que los de mediano y largo plazo deberán ser iniciados, a más tardar, a partir de enero de 2010. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 33/07 – Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR*. Asunción, 2007. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/326_DEC_033-2007_ES_Superaci%C3%B3n%20de%20Asimetrías.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

iv) programas de inversión compartida (*joint venture*), y; v) programas de promoción comercial conjunta.³⁴

7. LAS ASIMETRÍAS IDENTIFICADAS POR PARAGUAY

Sobre las asimetrías que afectan al Paraguay en el MERCOSUR Carlos Ludueña comenta “Uno de los pasos fundamentales para la sostenibilidad y legitimidad de los procesos de integración es la reducción de las asimetrías entre los países de la región.”³⁵ Las asimetrías, tanto de tipo estructural como de carácter de políticas públicas, condicionan la capacidad de aprovechamiento de cualquier tipo de integración a nivel regional.

En este contexto y como parte del MERCOSUR, uno de los objetivos del Paraguay ha sido alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico y social. Sin embargo, el país enfrenta dificultades estructurales que le impiden aprovechar de mejor manera los beneficios potenciales de un mayor comercio e inserción comercial con sus vecinos. Al mismo tiempo estas deficiencias estructurales hacen que el país sea menos atractivo a la inversión extranjera y reduce la transferencia de tecnología de países desarrollados.

Estas trabas están relacionadas de cierta manera al pequeño mercado doméstico que no permite obtener suficientes economías de escalas en el aparato productivo, la mediterraneidad del país que al no tener acceso directo al mar incrementa los costos de transporte en su comercio intra y extrazona, la escasa dotación relativa de factores de producción (capital y mano de obra calificada).³⁶

En efecto, las asimetrías en el MERCOSUR siguen siendo la principal dificultad para una integración que pueda transmitir la percepción de ser beneficiado con el mismo. En el caso de Paraguay³⁷ en el 2006 se intentó identificar los

34 Ver: Art. 4 da Decisión 33/07. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 33/07 – Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR*. Asunción, 2007. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/326_DEC_033-2007_ES_Superaci%C3%B3n%20de%20Asimetrías.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

35 LUDUEÑA, Carlos. *Las Asimetrías en el MERCOSUR: Aproximaciones de Política Comunitaria y su impacto en el Paraguay*. 2007. Disponible en: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/4447.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021. p. 3.

36 LUDUEÑA, Carlos. *Las Asimetrías en el MERCOSUR: Aproximaciones de Política Comunitaria y su impacto en el Paraguay*. 2007. Disponible en: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/4447.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.

37 Ver: MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/LXIV GMC/DT N° 16/06 – Las Asimetrías en el MERCOSUR desde la Perspectiva de Paraguay, presentado por Paraguay*. Brasilia, 2006. Disponible en: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/465>. Acceso en: 5 jun. 2021.

principales efectos y medidas que los Estados consideran era producto de las asimetrías, la gran mayoría de los cuales están vigentes y aun sin respuestas efectivas.

Se puso de resalto, lo cual es absolutamente real, que el Paraguay posee dos desventajas significativas, su mediterraneidad y su condición de país de menor desarrollo relativo, situaciones sobre las cuales reclama políticas y medidas tendientes a paliar esta condición.

La mediterraneidad genera dificultades para el transporte,³⁸ para la inversión³⁹ y el acceso en general de los bienes, por el encarecimiento de los productos para ser comercializados en Paraguay y a la inversa, el sobre costo que significa para sus productos la comercialización fuera del país.

El informe pone de manifiesto que las dificultades y encarecimiento de los costos por el transporte llevan a concentrar las importaciones a los lugares más densamente poblados y cercanos a los grandes puertos, lo que implica un 42% más del costo de transporte promedio en los países del MERCOSUR con litoral marítimo.

Esta situación obliga a transitar por rutas de países vecinos que poseen sus propios controles para el transporte de sus productos, situación que opera como un elemento que incide en la decisión de los comerciantes para la exportación y para la importación. Los costos adicionales son realmente significativos.

El reclamo de Paraguay de un trato especial como país de menor desarrollo económico relativo, se encuentra sustentado y respaldado en el Tratado de Montevideo de 1980 que ha sido tomado en cuenta en la creación del MERCOSUR, en su Art. 3° reconoce un Tratamiento Diferencial en los mecanismos de alcance regional como en los mecanismos de alcance parcial. También se reconoce (Capítulo III) referido al “Sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo”, la no reciprocidad y la cooperación comunitaria.

La falta de este reconocimiento se refleja en el PIB que ha descendido y que ubica al Paraguay entre los países menos desarrollados. Se agrega que su producción es escasa por estar concentrada en productos de escaso valor agregado como la soja, aceites vegetales, harinas, cereales, carne y madera y su exportación se concentra en el MERCOSUR.

38 El costo de transporte por vía terrestre es uno de los más caros, mientras que el fluvial es el más asequible. Por ejemplo, el tránsito de 1.000 km adicionales por mar agrega al costo USD 190, mientras que 1.000 km adicionales por tierra agrega al costo UD 1380. (informe sobre las asimetrías desde la perspectiva de Paraguay). (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/LXIV GMC/DT N° 16/06 – Las Asimetrías en el MERCOSUR desde la Perspectiva de Paraguay, presentado por Paraguay*. Brasilia, 2006. Disponible en: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/465>. Acceso en: 5 jun. 2021).

39 Según el informe los 30 países mediterráneos sólo han recibido el 0.34% de los flujos de inversión del mundo en el año 2001. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/LXIV GMC/DT N° 16/06 – Las Asimetrías en el MERCOSUR desde la Perspectiva de Paraguay, presentado por Paraguay*. Brasilia, 2006. Disponible en: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/465>. Acceso en: 5 jun. 2021).

Paraguay reclama por su condición de país de menor desarrollo económico relativo, recursos y medidas para la eliminación de las asimetrías, para lo cual se señala la necesidad de implantar políticas comunitarias de fomento y desarrollo, programas de apoyo a la competitividad, acceso a los mercados regional y una mejor institucionalidad para resolver los obstáculos.

Respecto a las políticas, es menester que las economías más desarrolladas adopten medida que permitan incrementar el PIB en base a proyectos que se traduzcan en mayor bienestar y contribuyan a mejorar la productividad y las condiciones de competitividad.

Paraguay sugirió varias medidas, entre las cuales se encuentra la necesidad de obras de infraestructura física que conecte al Paraguay con los demás países, algunas de las cuales se cumplen o podrían ser cumplidas con los proyectos financiados con recursos del FOCEM.

Planea la creación de una Agencia Financiera para el Desarrollo o Banco de Desarrollo Comunitario para apoyo en especial a los países sin litoral marítimo a fin de facilitar las exportaciones y para el financiamiento de la reconversión de los procesos productivos para adecuarlos a un mercado cada vez más competitivo, mejorando el sistema de producción con calidad y certificación para las exportaciones. Para el país es esencial apoyos concretos para mejorar la asistencia sanitaria en la producción rural, siempre con mirar a mejorar la capacidad exportadora y el financiamiento para el mejoramiento del sistema educativo.

En cuanto a la competitividad como mecanismo para la disminución de las asimetrías, siempre partiendo de su condición de país mediterráneo y de mejor desarrollo económico relativo, Paraguay precisa del apoyo de sus socios a fin de aumentar y mejorar su productividad y complementariamente mejorar su acceso al mercado.

Requiere por su condición mediterránea la disminución de los costos que incidan sobre el transporte por el territorio de los Estados Partes y facilitar el tránsito evitando medidas innecesarias que provocan demoras en los puestos de frontera, el apoyo para mejorar el acceso al mercado internacional y la capacidad de competir con sus productos. Es necesario superar su actual posición de exportador de materias prima sin valor agregado.

Como parte de un proceso de integración que debe buscar disminuir las asimetrías existentes entre los Estados Partes, plantea en el plano de la cooperación que se destinen fondos y apoyo para el establecimiento de institutos tecnológicos avanzados direccionados a los pequeños productores rurales.

Reclama el apoyo para establecimientos o centros de investigación orientados a nuevas y mejores técnicas en los procesos de productivos y su colocación a través de los diversos instrumentos de comercialización. Del informe se traduce la necesidad de canalizar inversión y la instalación de empresas destinadas al desarrollo tecnológico. La cooperación en transferencia de tecnología, asistencia técnica en las áreas de salud y la agroindustria es esencial para el país.

La sensación de que el proceso no aporta lo que la expectativa había generado, llevó a varios sectores a plantear su rechazo, esta posición es muy gráfica en palabras de José Carlos Rodríguez “El síndrome de rechazo al MERCOSUR en un país que ya está jugando su destino económico dentro de este proceso, más que proponer alternativas o expresar decisiones concretas, constituye un obstáculo para pensar el nuevo escenario y elaborar estrategias convenientes. Claro que el problema no es únicamente de mentalidad. El problema consiste también en que en los intercambios económicos mismos no ha encontrado oportunidades aprovechables para una masa crítica de actores que lo defienda, y por parte del Estado, en la dificultad de reformular un proyecto de país dentro de unas nuevas reglas de juego internacional, regional y mundial.⁴⁰

8. TREINTA AÑOS DEL MERCOSUR Y LA VISIÓN PARAGUAYA

En los treinta años de su pertenencia al MERCOSUR, la cancillería paraguaya ha resaltado varios puntos que considera satisfactorios en la participación de Paraguay, comenzando por el fortalecimiento de la imagen al ser parte de un proceso de integración.

Considera que el MERCOSUR ha contribuido al afianzamiento del proceso democrático⁴¹ y que ha fortalecido los cuadros administrativos para las negociaciones y para la discusión de los intereses nacionales en el MERCOSUR y los foros internacionales.

Sostiene que se ha fortalecido la competitividad de la producción nacional, a raíz de que los productores debieron asumir la necesidad de mejorar los productos y oferta exportable, consideran que ha aumentado considerablemente el comercio intra regional, indicando que más del cincuenta por ciento del comercio internacional de Paraguay se realiza en territorio del MERCOSUR, también ha influido para mejorar las exportaciones a países de extrazona.

Puntualizan la expectativa a futuro como consecuencia de la conclusión de negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea y EFTA y los Acuer-

40 RODRÍGUEZ, José Carlos. Una ecuación irresuelta: Paraguay-MERCOSUR. In: SIERRA, Gerónimo de. *Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo social*. Buenos Aires: CLASCO, 2001. Disponible en: <http://biblioteca.clasco.edu.ar/ar/libros/sierra/rodriguez.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.

41 Sin considerar la posición contraria a la aplicación Protocolo de Ushuaia I sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, suscrito el 24 de julio de 1998 invocado para la suspensión de Paraguay en la Cumbre de Mendoza el 29 de junio del 2012, por supuesta “ruptura del orden democrático”, tras lo cual se aprobó el ingreso de Venezuela al MERCOSUR. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, La República de Bolivia y República de Chile*. Ushuaia, 1998. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=ktUNNjkHcd6x6bSnkufaDA%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021).

dos con Israel, India y Egipto, a lo cual se suma las negociaciones con Corea, Canadá, y Singapur, considerando que son acuerdos que podrán ampliar las posibilidades de exportación.

La cancillería paraguaya destaca la importancia del FOCEM o Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), por reconocer a Paraguay un trato más beneficioso en la distribución de los fondos. El monto total de los proyectos aprobados supera los 1.000 millones de dólares, de los cuales el Paraguay se benefició con el 89% de los fondos.

Pone de resalto la labor de los diferentes subgrupos de Trabajo y Reuniones Especializadas, como el de Salud, Medio Ambiente, Turismo, Educación, Derechos Humanos y otros, que aprobaron importantes normativas para un trabajo mancomunado en estas áreas y destaca la importancia de la instalación en Paraguay del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) y del Instituto Social del MERCOSUR (ISM).

9. CONCLUSIÓN

A los treinta años del MERCOSUR, aunque la apreciación de los beneficios de la integración para la ciudadanía no sea buena, en lo personal no nos permite tener una respuesta tan negativa, si bien muchos sectores consideran que el proceso de integración no ha satisfecho la gran expectativa generada como mecanismo para impulsar el desarrollo, es un proceso que aún está por hacer, hace falta una mayor convicción y mayor compromiso de los gobiernos de los Estados Partes y puede convertirse en un instrumento importante para el desarrollo regional.

Sostenemos que no se debe descalificar el proceso de integración del MERCOSUR por las dificultades que presenta su evolución y la dificultad en las negociaciones para la obtención de beneficios más visibles, muchas son fruto de factores políticos internos y posiciones ideológicas de los gobiernos en los Estados Partes. El proceso debería tener una ruta que esté por encima de los cambios de gobierno y orientación ideológica.

No compartimos las posturas que alientan una salida del MERCOSUR sin tener presente los efectos negativos desde el punto de vista económico y el costo que representaría estar fuera, no resulta de modo alguno aceptable quedar aislado y competir en un mercado abierto sin poseer las condiciones de competitividad.

Ciertamente es necesario que los demás Estados apunten medidas efectivas para disminuir en la región las asimetrías y especialmente las que afectan a Paraguay, teniendo presente su condición de país mediterráneo y con menor desarrollo económico relativo. Metas como profundizar los proyectos destinados a combatir las asimetrías en el FOCEM y una adecuada distribución de la renta aduanera, son esenciales para consolidar un proceso de integración.

Con relación a las acciones comunes de carácter urgente, la pandemia ha demostrado que el MERCOSUR no está preparado para una acción común e inmediata,⁴² ha desnudado la falta de procedimientos para actuar en conjunto en la negociación para la adquisición y provisión de vacunas o para la adopción de medidas sanitarias consensuadas. Si bien es plausible las medidas adoptada por la Decisión N° 01/20⁴³, no se visualiza a corto plazo que existan mecanismos para afrontar los efectos sanitarios, económicos y sociales como resultado de la pandemia.

Demás está decir que este tipo de situaciones debe conducir a una profunda reflexión sobre los verdaderos objetivos del MERCOSUR, a una revisión profunda de prioridades por parte de los Estados Partes, en la actual coyuntura, es más que nunca urgente contar con instituciones comunes para evitar el estancamiento, la decepción y el retroceso.

REFERENCIAS

GANUZA, Carina; MALDONADO, Lucrecia. El FOCEM como instrumento de reducción de asimetrías en el proceso de integración del MERCOSUR (2005-2015). *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 7, n. 13, p. 33-56, 2019. Disponible en: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/341/155192>. Acceso en: 5 jun. 2021.

GRANATO, Leonardo. Integración para desarrollar la subregión: el combate de las asimetrías en el ámbito del Mercosur (2003-2014). *El búho y la alondra*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, año 8, n. 21, jul./dic. 2014. Disponible en: <https://www.centrocultural.coop/revista/21/integracion-para-desarrollar-la-subregion-el-combate-de-las-asimetrias-en-el-ambito-del>. Acceso en: 5 jun. 2021.

42 Por Decisión N° 17/11 del Consejo del Mercado Común, en el ámbito del FOCEM, se aprobó el Proyecto “Investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud”, elaborado por la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR (RECyT). (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 17/11 – Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – Proyecto “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la salud”*. Asunción, 2011. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/39608_DEC_017-2011_ES_%20Proyecto%20Biotecnolog%C3%ADas%20FOCEM.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

43 La Decisión N° 01/20 del Consejo del Mercado Común aprueba en los términos del artículo 71 inciso 2 del Anexo del Reglamento del FOCEM recursos adicionales al proyecto investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud por un monto de US\$ 15.807.500 dólares y facilita su aplicación. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/20 – Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – Proyecto “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la salud” emergencia sanitaria COVID-19*. Montevideo, 2020. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/77089_DEC_001-2020_ES_FOCEM%20COVID-19.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

- GRANATO, Leonardo. MERCOSUR, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. 77, p. 381-394, mayo/agosto 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000200012>. Disponible en: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/151094/001010128.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- GRANJA HERNÁNDEZ, Lorena. El MERCOSUR y sus asimetrías: análisis de la bilateralidad y sus condicionamientos políticos. *Intersticios Sociales*, n. 6, sept. 2013. Disponible en: <http://www.intersticiosociales.com/index.php/is/article/view/45>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- LAVAGNA, Roberto. *Argentina, Brasil, MERCOSUR: una decisión estratégica 1986-2001*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.
- LUDEÑA, Carlos. *Las Asimetrías en el MERCOSUR: Aproximaciones de Política Comunitaria y su impacto en el Paraguay*. 2007. Disponible en: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/4447.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MASI, Fernando. La integración regional en la vida democrática del Paraguay. *Paraguay Debate – Revista Digital de Políticas Públicas*. 19 feb. 2014. Disponible en: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/02/Fernando-Masi.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. 29/03 – Régimen de Origen MERCOSUR*. Montevideo, 2003. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11558_DEC_029-2003_ES_Regimen%20Origen%20MCS.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. 32/03 – Regímenes Especiales de Importación*. Montevideo, 2003. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12851_DEC_032-2003_ES_FERR_Reg%C3%ADmenes%20Especiales%20Importaci%C3%B3n.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. 33/03 – Bienes de Informática y Telecomunicaciones*. Montevideo, 2003. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11610_DEC_033-2003_ES_Bienes%20Informatica%20y%20Telecomunicaciones.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/20 – Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – Proyecto “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la salud” emergencia sanitaria COVID-19*. Montevideo, 2020. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/77089_DEC_001-2020_ES_FOCESM%20COVID-19.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 06/09 – Reglamento del Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR*. Asunción, 2009. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10055_DEC_006-2009_ES_Reglam%20Fondo%20Agric%20Familiar.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 10/10 – Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*. San Juan, 2010. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/81255_DEC_001-2010_ES_FERR1_Reglamento%20FOCEM_Act.%201.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 17/11 – Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – Proyecto “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la salud”*. Asunción, 2011. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/39608_DEC_017-2011_ES_%20Proyecto%20Biotecnolog%C3%ADas%20FOCEM.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/05 – Integración y Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR*. Asunción, 2005. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12489_DEC_018-2005_ES_FE_IntyFuncFOCEMyFortalEstrctInstit.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 19/04 – Convergencia Estructural en el MERCOSUR y Financiamiento del Proceso de Integración*. Puerto Iguazú, 2004. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11164_DEC_019%20-2004_ES_Conver%20Estr%20MCS.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 22/15 – Continuidad del Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*. Brasilia, 2015. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/58049_DEC_022-2015_ES_%20Renovacion%20FOCEM.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 28/03 – Negociaciones Externas*. Montevideo, 2003. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11556_DEC_028-2003_ES_Negociaciones%20Externas.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 33/07 – Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR*. Asunción, 2007. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/326_DEC_033-2007_ES_Superaci%C3%B3n%20de%20Asimetrías.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 45/04 – Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*. Belo Horizonte, 2004. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11280_DEC_045-2004_ES_FondoConvergenciaEstructural.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 45/08 – Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR*. Salvador, 2008. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2907_DE C_045-2008_ES_REAF.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/LXIV GMC/DT N° 16/06 – Las Asimetrías en el MERCOSUR desde la Perspectiva de Paraguay, presentado por Paraguay*. Brasilia, 2006. Disponible en: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/465>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, La Republica de Bolivia y Republica de Chile*. Ushuaia, 1998. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=ktUNNjkHcd6x6bSnkufADA%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Tratado de Asunción*. Asunción: MERCOSUR, 1991. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.
- RODRÍGUEZ, José Carlos. Una ecuación irresuelta: Paraguay-MERCOSUR. *In: SIERRA, Gerónimo de. Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLASCO, 2001. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/sierra/rodriguez.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto. El Tratado de Asunción en sus Veinte Años. *In: MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco; PIZZOLO, Calogero. Parlamento y Justicia en la Unión Europea y el MERCOSUR*. Buenos Aires: EUDEBA, 2011.
- RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto. *MERCOSUR, Integración y Derecho*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.
- TERRA, María Inés. Asimetrías en el MERCOSUR: ¿un obstáculo para el crecimiento? *In: MASI, Fernando; TERRA, María Inés (coord.). Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?* Buenos Aires: Red MERCOSUR, 2008. p. 11-40.
- YORE, Myriam, PALAU, Tomás. La participación paraguaya en el MERCOSUR. Reflexiones desde la visión de los actores subalternos Asunción BASE Investigaciones Sociales Año 2001. Documento de Trabajo no. 103. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20120911111957/Doc103.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.

30 AÑOS DE LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR: ÉXITOS, FRACASOS Y EXCEPCIONES

María Victoria Álvarez¹

Resumen: En este trabajo efectuamos un breve repaso por las negociaciones comerciales internacionales encaradas por el MERCOSUR desde su fundación en 1991 hasta la actualidad, distinguiendo entre aquellas que lograron ser exitosas y aquellas que quedaron truncas, es decir, repasamos los éxitos y fracasos de la agenda externa en términos de realización. Además, nos preguntamos si esta agenda realmente ha resultado ser un “pegamento” para los Estados Partes o si han prevalecido las divergencias y las tentativas de flexibilización. La estrategia de investigación de este trabajo es el estudio de caso único, ya que solo examinamos las negociaciones internacionales del MERCOSUR. El recorte temporal es de tipo longitudinal, buscando comprender las diferentes etapas por las que atravesó la agenda externa del bloque a lo largo de sus 30 años de existencia. Se basa en el método cualitativo de recopilación y análisis de datos, incluyendo una combinación de fuentes documentales. Nuestra conjetura es de tipo correlacional, y no necesariamente intentamos verificar una conexión causal lineal entre las variables dependientes e independientes. Consideramos que la agenda externa del bloque no ha sido un éxito rotundo ni un fracaso estrepitoso. Los vaivenes de las negociaciones externas fueron en muchos casos independientes a las dinámicas y preferencias domésticas. Pero no ha sido el “pegamento” de los Estados Partes. Los numerosos llamamientos a flexibilizar las reglas comunes constituyen una señal de las divergencias que se han manifestado en diferentes momentos a lo largo de los 30 años de vida del bloque.

Palabras clave: MERCOSUR; agenda externa; negociaciones comerciales internacionales.

Resumo: Neste trabalho resgatamos brevemente as negociações comerciais internacionais realizadas pelo MERCOSUL desde a sua fundação, em 1991, até a atualidade, distinguindo entre aquelas que conseguiram ser exitosas daquelas

1 Doctora en Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina, Magíster en Integración y Cooperación Internacional (Centro de Estudios Interdisciplinarios de la UNR y Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica) y Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (Université de Paris I – Panthéon Sorbonne, Francia). Profesora Adjunta, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. E-mail: maria.alvarez@fepolit.unr.edu.ar

que não tiveram o mesmo fim, ou seja, trazemos à colação os logros e os fracassos da agenda externa. Ainda, indagamos se esta agenda realmente é o resultado de uma “união” para os Estados Partes ou se prevaleceram as divergências e as tentativas de flexibilização. A estratégia de pesquisa é o estudo de caso único, já que somente examinamos as negociações internacionais do MERCOSUL. O recorte temporal é do tipo longitudinal, buscando compreender as diferentes etapas pelas quais atravessou a agenda externa do bloco ao longo dos seus 30 anos de existência. O método é o qualitativo de recopilación e análise de dados, incluindo uma combinação de fontes documentais. Nossa conjuntura é de tipo correlacional, e não necessariamente tentaremos verificar uma conexão causal linear entre as variáveis dependentes e independentes. Consideramos que a agenda externa do bloco não tem sido um êxito total, nem um fracasso retumbante. Os vaivéns das negociações externas foram em muitos casos independentes das dinâmicas e preferências domésticas. Mas não tem sido a “união” dos Estados Partes. Os numerosos chamados para a flexibilização das regras comuns constituem um sinal das divergências que foram se manifestando nos diferentes momentos ao longo dos 30 anos de vida do bloco.

Palavras-chave: MERCOSUL; agenda externa; negociações comerciais internacionais.

Sumario: 1. Introducción; 2. Los diferentes momentos de la agenda externa; 3. Excepciones y pedidos de flexibilización en las negociaciones externas; 4. Consideraciones finales; Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las características del regionalismo abierto de la década de los 90 en América Latina fue la combinación de la preferencia regional con la apertura a socios extra-regionales, es decir, el desarrollo de una agenda externa.² Contrariamente al viejo regionalismo, esa nueva ola de cooperación regional se concibió principalmente con el objetivo de mejorar la inserción internacional, intensificar vínculos comerciales y de inversiones con los grandes centros internacionales; y fortalecer el poder de negociación frente al resto del mundo. Es decir, se centraba en el comercio como un mecanismo para fortalecer el poder de negociación de los países miembros y asegurar así su exitosa inserción en la economía mundial.

2 BIANCULLI, Andrea. Latin America. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 154-177. Disponible en: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199682300.001.0001/oxfordhb-9780199682300-e-9>. Acceso en: 5 jun. 2021.

En marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay crearon el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con el objetivo de asegurar la libre circulación e intercambio de bienes, servicios y factores de producción dentro de sus fronteras. Durante los primeros años se avanzó en la instauración de un arancel externo común (AEC) que transformó el bloque en una unión aduanera (con numerosas excepciones) a partir del 1 de enero de 1995. El objetivo de conformar una unión aduanera, pese a todos sus problemas e imperfecciones, implicaba que los países miembros acordaban negociar conjuntamente a la hora de firmar acuerdos con terceros países.³

De hecho, el artículo 1 del Tratado de Asunción estipulaba que el mercado común implicaba, entre otros, “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” (MERCOSUR, 1991). Esta disposición fue reforzada por el artículo 8 del Tratado de Asunción sobre la coordinación de posiciones en las negociaciones comerciales externas, la Decisión del Consejo Mercado Común (CMC) n° 10/92 “Criterios comunes para la negociación comercial con terceros países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)” y la Decisión CMC n° 32/00 “Relanzamiento del MERCOSUR – Relacionamiento externo”.⁴

En este sentido, la dimensión externa puede ser entendida como “la capacidad de los procesos de integración para celebrar negociaciones comerciales externas conjuntas con otros Estados y/u organismos internacionales”.⁵ Ello implica llevar adelante una serie de estrategias para la búsqueda de la coordinación de posiciones, que puede lograrse mediante la celebración de reuniones previas entre los países miembros del bloque o a través de la instrucción de cada uno de los Estados a sus delegaciones para que actúen en ese sentido.⁶

El impulso de la agenda externa del MERCOSUR ha pasado por momentos de auge y retraimiento. Ello se debe a múltiples factores. Podríamos mencionar al menos dos de ellos. Por un lado, el hecho de que el mantenimiento del

3 ROZEMBERG, Ricardo; GAYÁ, Romina. *MERCOSUR en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea*. Documento de Trabajo, 9 (2ª época). Madrid: Fundación Carolina, 2019. p. 12.

4 Sin embargo, los países del bloque pueden negociar unilateralmente compromisos a partir de acuerdos con otros países de la ALADI suscritos previamente, y existen otras excepciones como el acuerdo con México, que crea un marco para que los miembros negocien bilateralmente la liberalización del comercio.

5 ZELICOVICH, Julieta. Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del MERCOSUR (1991-2015). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, n. 21, jul./dic. 2015. p. 18.

6 ZELICOVICH, Julieta. Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del MERCOSUR (1991-2015). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, n. 21, jul./dic. 2015.

compromiso de negociar en forma colectiva con países externos al bloque no ha sido firme a lo largo de los 30 años de existencia del MERCOSUR. Es decir, en diferentes momentos los Estados Partes declararon la intención de adoptar mecanismos de flexibilidad para poder negociar de manera independiente con socios externos. Y, por otro lado, porque las sinergias entre las prioridades internas y las de relacionamiento externo han sido fluctuantes, reforzándose en algunos momentos y contraponiéndose en otros. De manera intermitente, el dinamismo de la agenda exterior del bloque ha compensado la falta de progresos en el plano de la agenda doméstica.⁷

Algunos estudios que examinan la dimensión externa del MERCOSUR han argumentado que, además de establecer un vínculo entre la agenda interna y externa, las negociaciones internacionales han formado progresivamente el “pegamento” que une a los países miembros, proporcionando incentivos para la resolución de sus intereses contrapuestos.⁸ Esto se aplica especialmente a las negociaciones bloque-a-bloque como UE y MERCOSUR; cuyo acuerdo fue percibido como fomentando una mayor consolidación del bloque.⁹ Los Estados Partes deben dedicar tiempo y recursos al ejercicio de identificación de intereses comunes, el establecimiento interno de prioridades y la defensa externa de las posiciones acordadas, lo que coadyuva a la construcción de una imagen externa uniforme.¹⁰

Sin embargo, una segunda visión sostiene que en lugar de funcionar como un elemento unificador, la agenda externa evidencia los límites de la agenda interna del bloque, y por lo tanto funciona simplemente como una “huida hacia adelante”, una acción evasiva que no fortalece realmente el MERCOSUR.¹¹ Por último, Doctor¹² presenta una tercera opinión, débilmente desarrollada en la literatura,¹³

7 OELSNER, Andrea. The Institutional Identity of Regional Organizations, or MERCOSUR's Identity Crisis. *International Studies Quarterly*, v. 57, n. 1, marzo 2013. p. 115.

8 PHILLIPS, Nicola. Hemispheric integration and Subregionalism in the Americas. *International Affairs*, v. 79, n. 2, p. 327-349, 2003.

9 Ver: RIOS, Sandra; DOCTOR, Mahrukh. Scenarios for Untying the Knots in Market Access for Goods. In: VALLADÃO, Alfredo; PEÑA, Felix; MESSERLIN, Patrick (ed.). *Concluding the EU-MERCOSUR agreement: Feasible Scenarios*. Paris: Chaire MERCOSUR de Sciences Po, p. 103-124, 2004; y SANTANDER, Sebastian. The European partnership with MERCOSUR: A relationship based on strategic and neoliberal principles. *Journal of European Integration*, n. 27, p. 285-306, 2005.

10 OELSNER, Andrea. The Institutional Identity of Regional Organizations, or MERCOSUR's Identity Crisis, *International Studies Quarterly*, v. 57, n. 1, marzo 2013. p. 124.

11 CARRANZA, Mario E. Clinging together: MERCOSUR's ambitious external agenda, its internal crisis, and the future of regional economic integration in South America. *Review of International Political Economy*, v. 13, n. 5, 2006. p. 809.

12 DOCTOR, Mahrukh. Interregionalism's impact on regional integration in developing countries: the case of MERCOSUR. *Journal of European Public Policy*, v. 22, n. 7, p. 967-984, 2015.

13 Ver: MALAMUD, Andrés. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of MERCOSUR: An empirical examination. *Latin American Research Review*, v. 40, n. 1, p. 138-

que afirma que la agenda externa, de hecho, ha añadido más temas e iniciativas a la agenda interna, lo que genera tensiones en el proceso regional de integración.

En el presente trabajo, en primer lugar, efectuamos un breve repaso por las negociaciones comerciales internacionales encaradas por el MERCOSUR desde su fundación en 1991 hasta la actualidad, distinguiendo entre aquellas que lograron ser exitosas y aquellas que quedaron trunca, es decir, repasamos los éxitos y fracasos de la agenda externa en términos de realización. En segundo lugar, nos preguntamos si realmente ha resultado ser un “pegamento” para los Estados Partes o si han prevalecido las tentativas de flexibilización.

Nuestra conjetura de trabajo es que la agenda externa del bloque no constituye un éxito rotundo ni un fracaso estrepitoso. A su vez, los vaivenes de las negociaciones externas fueron en muchos casos independientes a las dinámicas y preferencias domésticas. Pero no ha sido el “pegamento” de los Estados Partes. Los numerosos llamamientos a flexibilizar las reglas comunes constituyen una señal de las divergencias que se han manifestado en diferentes momentos a lo largo de los 30 años de vida del bloque. Reconocemos que nuestra conjetura es de tipo correlacional, y no necesariamente intentamos verificar una conexión causal lineal entre las variables dependientes e independientes.

La estrategia de investigación de este trabajo es el estudio de caso único, en el sentido de que solo examinamos las negociaciones internacionales del MERCOSUR. El recorte temporal es de tipo longitudinal, buscando comprender las diferentes etapas por las que pasó la agenda externa del MERCOSUR a lo largo de sus 30 años de existencia. Este trabajo se basa en el método cualitativo de recopilación y análisis de datos, incluyendo una combinación de fuentes documentales, e.g. artículos especializados, documentos oficiales, informes y artículos periodísticos.

Luego de esta introducción, el artículo se organiza de la siguiente manera: en una primera sección pasamos revista de los diferentes momentos de la agenda externa a lo largo de los 30 años de existencia del MERCOSUR. La segunda sección revisa los intentos de flexibilizar el compromiso de negociar acuerdos conjuntamente, para con posterioridad, realizar algunas reflexiones finales.

2. LOS DIFERENTES MOMENTOS DE LA AGENDA EXTERNA

Desde su creación, MERCOSUR suscribió tratados de libre comercio con países latinoamericanos (Bolivia, Chile, y Perú) y acuerdos de complementación económica (ACE) (México, Colombia, Ecuador, Venezuela y Cuba) en el marco

164, 2005; y OELSNER, Andrea. The Institutional Identity of Regional Organizations, or MERCOSUR's Identity Crisis. *International Studies Quarterly*, v. 57, n. 1, marzo 2013.

de la ALADI, y apenas cuatro están en vigor con socios de fuera de la región (Israel, India, SACU y Egipto) (Tabla n° 1).¹⁴

Diversos procesos de negociación de acuerdos de libre comercio con otros bloques fueron iniciados pero no tuvieron continuidad en el tiempo, como es el caso de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Consejo de Cooperación del Golfo;¹⁵ la Comunidad Andina (si bien el MERCOSUR tiene acuerdos bilaterales con cada uno de sus Estados Miembros) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) (Tabla n° 1).

Otro tanto ocurrió con países individuales, como por ejemplo con Jordania, Panamá, República Dominicana o Turquía, donde luego de un primer momento de impulso, especialmente en los años 2000, las negociaciones fueron discontinuadas y los procesos quedaron truncos. En el caso de Canadá y Corea del Sur, en tanto, las conversaciones se iniciaron tempranamente, en 1998 y 2005 respectivamente, fueron suspendidas y relanzadas con posterioridad, pero al día de hoy no se ha llegado a ningún acuerdo (Tabla n° 1).

Es posible pensar en, al menos, cinco etapas diferenciadas en la evolución de la agenda de negociaciones internacionales del bloque. La primera etapa, desde su fundación en 1991 hasta 1996-1997, la segunda desde esas fechas hasta 2003, la tercera, ya en términos de regionalismo post-liberal o post-hegemónico, hasta 2015; posteriormente, una cuarta etapa hasta 2019 de convergencia en torno a una agenda comercial liberal, y la última, hasta el presente, caracterizada por la pandemia de Covid-19 y fuertes divergencias internas.

En los años siguientes a la firma del Tratado de Asunción, la agenda externa del MERCOSUR se volvió cada vez más compleja y dinámica.¹⁶ Pasó de los acuerdos Sur-Sur a acuerdos asimétricos, donde las negociaciones con la Unión Europea (UE) asumieron un lugar muy importante. Especialmente con la aprobación y ratificación del Protocolo de Ouro Preto, el MERCOSUR ingresó en una etapa de consolidación, mientras internacionalizaba su agenda en las negociaciones con terceros, en particular en el proceso para la concreción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y con la UE.^{17:18} En este periodo, además, se forjaron los vínculos con Bolivia y Chile como miembros asociados.

14 Se debe tener en cuenta el hecho de que los tratados pueden entrar en vigor de forma bilateral según los ratifica cada país y/o pueden existir distintos cronogramas de desgravación.

15 El Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo se creó el 4 de febrero de 1981 y está compuesto por Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos.

16 OELSNER, Andrea. The Institutional Identity of Regional Organizations, or MERCOSUR's Identity Crisis. *International Studies Quarterly*, v. 57, n. 1, marzo. 2013. p. 123.

17 BIZZOZERO, Lincoln. El MERCOSUR y la construcción de un regionalismo post-neoliberal. Una mirada desde Uruguay. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, Buenos Aires, 2010.

18 En realidad, algunos autores enfatizan el hecho de que el reconocimiento expreso de la subjetividad internacional del MERCOSUR se debió a la acción de la UE, que habría exigido ese

Mientras la activa agenda externa de la asociación dio la oportunidad al MERCOSUR de “desarrollar una imagen de progreso, desde 1996-1997 las agendas interna y externa siguieron caminos separados”.¹⁹ Una no reflejaba a la otra, y eso limitaba la capacidad de MERCOSUR para actuar de manera conjunta. Pero es especialmente a partir de la crisis de finales de los años 90 que los problemas se superponen y aparece una segunda etapa, muy lejana a la primera en términos de logros y consensos.

La falta de progreso en la agenda interna del MERCOSUR se convirtió en un obstáculo para las negociaciones externas a fines de los años 90.²⁰ Sin embargo, este periodo se inició con el “envión” de la etapa anterior y se lanzaron algunos procesos de negociación que no lograron tomar cuerpo (si lo hicieron) hasta mucho tiempo después, como las conversaciones con Canadá, la UE y la Comunidad Andina.

La tercera etapa es coincidente con la apuesta por una agenda de impulso político y social en detrimento de la comercial, de la mano de gobiernos progresistas. Lo curioso de este periodo es que, a pesar de la reorientación del bloque hacia un modelo de regionalismo post-liberal o post-hegemónico en virtud de la convergencia ideológica de los gobiernos de los países miembros, la agenda internacional no varió sustancialmente.

Durante la década de 2000, se llevaron a cabo acuerdos Sur-Sur con países extra-regionales, por ejemplo, Egipto (2010) y acuerdos bloque-a-bloque como en el caso de la Unión Aduanera del África Meridional²¹ (2008) y se iniciaron numerosos procesos de conversaciones y tratativas tanto con bloques como con países individuales. En 2010, las conversaciones con la UE se reanudaron luego de seis años de interrupción (Tabla n° 1). Es decir, no hubo una impugnación formal de los acuerdos asimétricos o Norte-Sur, en su mayoría perseguidos dentro del paradigma de regionalismo abierto.²² Los propios gobiernos progresistas del MERCOSUR encontraron en los contextos de la segunda década de 2000 razones fuertes para romper con la inacción del bloque en su agenda externa común.²³

“paso al frente” como condición previa a la profundización de las relaciones entre ambos bloques. (VENTURA, Deisy. *Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea*. Los desafíos de una asociación interregional. Buenos Aires: Fundación Konrad-Adenauer, 2005. p. 103).

- 19 OELSNER, Andrea. The Institutional Identity of Regional Organizations, or MERCOSUR's Identity Crisis, *International Studies Quarterly*, v. 57, n. 1, marzo 2013. p. 124.
- 20 CARRANZA, Mario E. Clinging together: MERCOSUR's ambitious external agenda, its internal crisis, and the future of regional economic integration in South America. *Review of International Political Economy*, v. 13, n. 5, 2006.
- 21 Compuesto por Sudáfrica, Botsuana, Namibia, Swazilandia y Lesotho.
- 22 BIANCULLI, Andrea C. Politicization and Regional Integration in Latin America: Implications for EU-MERCOSUR Negotiations?, *Politics and Governance*, v. 8 n. 1, p. 254-265, 2020. DOI: 10.17645/pag.v8i1.2598
- 23 CAETANO, Gerardo; BARTESAGHI, Ignacio. La agenda externa del MERCOSUR y las negociaciones con la Unión Europea: ¿la última oportunidad? *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración*, v. 19, n. 37, p. 9-24, enero/jun. 2014. Disponible en: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/view/8558/8520>. Acceso en: 5 jun. 2021.

Tabla n° 1. Negociaciones internacionales MERCOSUR (1991-2020)

País/bloque	Inicio	Relanzamiento	Estado actual
Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	2017 Declaración Conjunta 2017-2019 Rondas de negociaciones		Agosto 2019 Conclusión de negociaciones Revisión legal. No en vigor
Bolivia	1996 Acuerdo modalidad 4+1: ACE n° 36 1997 Entrada en vigor		1996-2017 Firma protocolos adicionales al Acuerdo
Canadá	1998 Entendimiento de cooperación comercio e inversiones y plan de acción	2011 Acuerdo sobre inicio de conversaciones exploratorias 2017 Reunión técnica para reactivar conversaciones	2018 Inicio negociaciones para un Acuerdo de Comercio Integral. Siete rondas hasta agosto de 2019.
CARICOM	2004 Estudio lanzamiento de negociaciones para tratado de libre comercio 2005 Reunión inicial		
Comunidad Andina	1998 Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio 1999 ACE N° 39 entre Brasil y Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela		2004 ACE N° 59 con Colombia, Ecuador y Venezuela. En vigor desde 2005 2005 ACE N° 58 con Perú. En vigor desde 2005-2006. 2017 ACE n° 72 con Colombia. En vigor para Argentina y Brasil desde 2017
Consejo de Cooperación del Golfo	2005 Acuerdo marco de cooperación económica 2005 Primera reunión		
Corea del Sur	2005 Estudio de factibilidad para tratado de libre comercio	2017 Diálogo exploratorio para negociar acuerdo comercial 2018 Lanzamiento negociaciones comerciales	2018-2020 Cinco rondas de negociaciones Marzo 2020 Reunión para repaso sobre desarrollo de las negociaciones

Cuba	2006 Inicio negociaciones Acuerdo modalidad 4+1		2006 Firma ACE n° 62 2007-2009 Entrada en vigor para los 4 Estados Partes
Chile	1996 Acuerdo modalidad 4+1: ACE N° 35	2007 Se decidió profundizar acuerdo comercial en servicios	1996-2018 Firma protocolos adicionales al ACE N° 35 2008 Chile y MERCOSUR finalizan negociaciones de comercio de servicios 2018 Se incorpora al ACE n° 35 el Acuerdo de Libre Comercio Chile-Brasil. No en vigor
Egipto	2004 MERCOSUR recibe propuesta de Egipto para negociar un Tratado de libre comercio		2010 Firma Tratado de libre comercio 2017 Entrada en vigor
Jordania	2008 Acuerdo Marco para Tratado de libre comercio 2008 Reunión para definir una agenda de negociaciones		
India	2004 Acuerdo de Preferencias Fijas (AFP) 2009 Entrada en vigor		2018 Revisión listado de productos – Profundización de AFP
Israel	2005 Acuerdo Marco sobre Comercio		2007 Firma Tratado de libre comercio 2009-2011 Entrada en vigor
Líbano	2014 Memorándum de entendimiento 2019 Primera ronda de negociaciones		

Marruecos	2004 Acuerdo Marco sobre comercio 2010 Acuerdo Marco de Comercio en vigor		2017 Inicio conversaciones profundización Acuerdo Marco
México	2002 ACE n° 54 2003 Tratado de Libre Comercio México-Uruguay	2004 Decisión de ampliar ACE n° 54 hacia un tratado de libre comercio 2005 Primeras negociaciones	2006 ACE n° 54 en vigor (incluye el ACE n° 55 MERCOSUR – México sobre el sector automotor)
Panamá	2005 Programa de trabajo 2006 Primera reunión técnica para evaluar lanzamiento negociaciones		
Pakistán	2005 Inicio negociaciones acuerdo preferencial de comercio 2006 Firma Acuerdo Marco		
Palestina	2010 Inicio negociaciones		2011 Tratado de Libre Comercio
Perú	Dic 2002 Inicio negociaciones para Tratado de libre comercio 2003 Conclusión		2005-2006 Entrada en vigor ACE n°58
Rep. Dominicana	2005 Programa de trabajo para negociar acuerdo comercial		
Singapur	2018 Anuncio comienzo negociaciones 2019 Primera ronda		Sept 2020 Reunión Jefes negociadores
Sistema de Integración Centroamericana	2004 Inicio contactos formales 2005 Declaración conjunta		
Túnez	2014 Memorándum de Entendimiento 2014 Firma Acuerdo Marco de Comercio		2017 Inicio conversaciones profundización Acuerdo Marco

Turquía	2008 Acuerdo Marco para la firma de un posible tratado de libre comercio.		
Unión Aduanera del África Meridional	2008 Acuerdo preferencial de comercio		2016 Entrada en vigor
Unión Europea	1999 Inicio negociaciones	2004 Suspensión 2010 Se reanudan las negociaciones	2019 Firma acuerdo en principio No en vigor

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) y ALADI.

Como ha ocurrido desde sus orígenes, termina resultando fundamental la sintonía entre los presidentes de los Estados Partes. En la cuarta etapa, la convergencia ideológica entre los presidentes Macri, Temer (luego Bolsonaro), Vázquez y Cartes lograron un nuevo tiempo de acuerdos y negociaciones.²⁴

Esa sintonía entre los presidentes y en las visiones de inserción en el mundo contribuyó a que la agenda externa ganara protagonismo en detrimento de la agenda interna de profundización. La conclusión de las negociaciones en junio de 2019 con la UE confirmaba el éxito de una visión compartida en torno de los males del “populismo” y de la necesidad de una mayor apertura económica conjunta.

Las negociaciones con la UE habían comenzado en 1999, pero se estancaron en octubre de 2004 debido a diferencias en cuestiones claves, como el comercio agrícola, los servicios y la apertura de los mercados de contratación pública. En el marco de la crisis financiera internacional se reactivaron las tratativas en mayo de 2010. Finalmente, el 28 de junio de 2019 las partes llegaron en Bruselas a un acuerdo en principio. El paso siguiente es la firma por parte de los ejecutivos.²⁵ Tras la firma del acuerdo, se requiere la ratificación por parte de los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo.

Con algunos matices, la correlación de fuerzas para la ratificación del tratado comercial entre el MERCOSUR y la UE vuelve a ser la que primó durante los largos años de negociaciones, especialmente por el lado europeo. Con Francia –y los países con fuertes intereses agrícolas alineados con el gobierno de Macron– junto a los *lobbies* de agricultores, ecologistas y consumidores europeos que están en contra del acuerdo comercial, la ratificación se vuelve una empresa titánica,

24 BEMBI, Mariela; GENEYRO, Rubén. MERCOSUR: un camino complejo en sus primeros 26 años de existencia. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, v. 1, n. 3, p. 98-135, 2019.

25 En el caso de la UE es la del Consejo, conformado por los gobiernos nacionales de los veintisiete Estados Miembros. En el MERCOSUR se requiere la firma de los presidentes de los cuatro Estados Partes.

como ocurrió con la conclusión de las negociaciones, que solo se consiguió luego de 20 años.²⁶

Más allá de las dificultades para la ratificación del acuerdo UE-MERCOSUR, es posible concebir que la conclusión de negociaciones con la UE en junio de 2019 generó un impulso que permitió lograr también la finalización de las conversaciones con la AELC,²⁷ luego de dos años de iniciadas. En este caso, las tratativas resultaron ser mucho menos dificultosas toda vez que el comercio entre ambos bloques no es muy significativo desde el punto de vista cuantitativo y se mantiene en niveles relativamente equilibrados a lo largo de los últimos años.²⁸

En la última etapa de la evolución de la agenda externa del MERCOSUR, los procesos de negociación con actores extrarregionales (Canadá, Singapur, Líbano y Corea del Sur) sufrieron interrupciones debido a la pandemia de Covid-19. Antes de eso, sin embargo, las negociaciones con Canadá eran las más avanzadas hasta que los procesos electorales en Canadá y Argentina condujeron a un enfriamiento en el ritmo de las negociaciones. Las negociaciones con Corea del Sur también estaban relativamente avanzadas, pero este proceso de negociación enfrenta una intensa resistencia entre representantes del sector industrial de Argentina y Brasil.²⁹

Actualmente el bloque no solo debe lidiar con problemas urgentes como la pandemia, sino que además, existen fuertes divergencias entre Argentina, por un lado, bajo un gobierno de centro-izquierda, y los tres socios restantes, por otro. Durante la última (tensa) cumbre de presidentes, celebrada en marzo de 2021 para conmemorar el 30° aniversario del bloque, Brasil, Uruguay y Paraguay se enfrentaron a Argentina al pedir mayor flexibilidad para negociar acuerdos comerciales con terceros países sin requerir la autorización del resto de los socios -algo que Uruguay y Paraguay plantean hace más de una década-, así como revisar el AEC.³⁰

26 ALVAREZ, María Victoria. El proceso de ratificación del acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea y el mito de Sísifo, *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 21, n. 2, 2021.

27 Bloque integrado por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

28 ROZEMBERG, Ricardo; CAMPOS, Rosario; GAYÁ, Romina; MAKUC, Adrián; SVARZMAN, Gustavo. *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*. n. 23, Buenos Aires: BID-INTAL, jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001732>. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

29 RIOS, Sandra; DA MOTTA VEIGA, Pedro; MADURO, Lúcia; RIBEIRO, Fernando José. *Informe MERCOSUL 2020: sob a pressão da agenda externa*. Buenos Aires: BID INTAL, nov. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0002851>. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Informe-MERCOSUL-2020-Sob-a-pressao-da-agenda-externa.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.

30 BRASIL, Uruguay y Paraguay se enfrentan a Argentina en tensa cumbre del MERCOSUR. *France 24*, Buenos Aires, 26 mar. 2021. Disponible en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210326-brasil-uruguay-y-paraguay-se-enfrentan-a-argentina-en-tensa-cumbre-del-mercosur>. Acceso en: 31 marzo 2021.

3. EXCEPCIONES Y PEDIDOS DE FLEXIBILIDAD EN LAS NEGOCIACIONES EXTERNAS

A lo largo de sus 30 años de vida, han sido numerosas las dificultades evidenciadas por el MERCOSUR para avanzar en acuerdos con terceros en el marco de una agenda externa común proactiva. Como hemos notado, las profundas diferencias entre sus miembros en algunos momentos repercutieron en los escasos logros obtenidos. Especialmente a partir de 2005-2006, se hacía evidente el statu-quo y la inercia del MERCOSUR en lo que refería a su agenda externa.³¹ La falta de avances en las tratativas extrarregionales generó malestar en los socios menores del bloque.

El cambio de gobierno en Uruguay en 2005 llevó a que muchos pensarán que se produciría un nuevo impulso regional por la convergencia ideológica de los gobiernos de la región. Sin embargo, el conflicto entre Argentina y Uruguay en torno a la ubicación de las papeleras en el Río Uruguay paralizó el tratamiento y profundización de varios temas de la agenda regional. En particular, en Uruguay, este conflicto trajo como consecuencia un cuestionamiento del proceso regional y el fomento de posibles opciones de salida como ser la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.³²

El debate sobre un posible acuerdo con Estados Unidos marcó “un giro en las posibilidades y opciones planteadas al país en el proceso de integración regional”.³³ A partir de ese debate, el tema pasó a ser el de las condiciones de participación de los socios pequeños, el de la flexibilidad en las negociaciones con terceros y el “modelo chileno” en tanto posibilidad a ir generando en las relaciones del país con el mundo.³⁴

Si bien ha sido Uruguay el país que ha liderado los reclamos por mayor flexibilidad en las normas del bloque, Paraguay también se ha hecho eco de esas reivindicaciones. En 2012, el jefe de la delegación paraguaya en el Parlamento del bloque afirmaba que:

31 CAETANO, Gerardo; BARTESAGHI, Ignacio. La agenda externa del MERCOSUR y las negociaciones con la Unión Europea: ¿la última oportunidad?. *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración*, v. 19, n. 37, p. 9-24, enero/jun. 2014. Disponible en: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/view/8558/8520>. Acceso en: 5 jun. 2021. p. 19.

32 BIZZOZERO, Lincoln. El MERCOSUR y la construcción de un regionalismo post-neoliberal. Una mirada desde Uruguay. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, Buenos Aires, 2010. p. 5.

33 BIZZOZERO, Lincoln. El MERCOSUR y la construcción de un regionalismo post-neoliberal. Una mirada desde Uruguay. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, Buenos Aires, 2010. p. 17.

34 BIZZOZERO, Lincoln. El MERCOSUR y la construcción de un regionalismo post-neoliberal. Una mirada desde Uruguay. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, Buenos Aires, 2010. p. 18.

Paraguay por su menor desarrollo relativo y la serie de inconvenientes que acarrea a su economía la dependencia geográfica de las naciones (...), debe perentoriamente acogerse a un sistema diferenciado que le permita tramitar acuerdos comerciales por separado del bloque, en consideración a los principios de flexibilidad y equilibrio que rige la alianza (...).³⁵

Los planteos de Uruguay y Paraguay sobre la necesidad de tener flexibilidad para negociar individualmente con terceros no tuvieron eco en Argentina y Brasil.³⁶ El descontento tendió a profundizarse con el tiempo, ya que no solo no hubo flexibilización sino que MERCOSUR tampoco fue capaz de alcanzar acuerdos que permitiesen mejorar significativamente su inserción en el mercado internacional, mientras que otros países latinoamericanos negociaban activamente tratados de libre comercio dentro y fuera de la región.³⁷

Tras los cambios de gobierno en varios de los países del bloque a fines de 2015, la posibilidad de negociar unilateralmente con socios extrarregionales volvió a ponerse sobre la mesa. En 2016, Uruguay presentó formalmente una nueva propuesta para que el CMC estableciera un procedimiento que permitiera autorizar a cualquier país miembro que así lo solicite para negociar individualmente un acuerdo con uno o más socios extrarregionales. En palabras del entonces Ministro de Relaciones Exteriores uruguayo, Nin Novoa:

lo que sí nos inquieta es ver reducido el comercio absoluto hacia el MERCOSUR producto de disfunciones importantes de nuestra propia zona de libre comercio... La misma inquietud nos genera comprobar que nuestra agenda externa está muy cargada de buenas intenciones pero nos cuesta concretar resultados...³⁸

Dos años más tarde, Brasil hizo lo propio con un proyecto de decisión (las normas acordadas en el marco del CMC) que podría permitir las negociaciones de

35 GONZÁLEZ NÚÑEZ, Alfonso. Paraguay pide flexibilizar el MERCOSUR. *Parlamento del MERCOSUR*. Abril de 2012. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/6252/1/parlasur/paraguay-pide-flexibilizar-el-mercosur.html>. Acceso en: 31 marzo 2021.

36 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Informe MERCOSUR N° 21: Segundo semestre 2015 – Primer semestre 2016*. Buenos Aires: BID-INTAL, nov. 2016. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-MERCOSUR-No-21-\(2015-2016\)-Segundo-semestre-2015---Primer-semestre-2016.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-MERCOSUR-No-21-(2015-2016)-Segundo-semestre-2015---Primer-semestre-2016.pdf). Acceso en: 5 jun. 2021.

37 ROZEMBERG, Ricardo; CAMPOS, Rosario; GAYÁ, Romina; MAKUC, Adrián; SVARZMAN, Gustavo. *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*. n. 23, Buenos Aires: BID-INTAL, jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001732>. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

38 MERCOSUR y la UE retoman la negociación en mayo. *El País*. 26 abril 2016. Disponible en: <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/mercosur-ue-retoman-negociacion-mayo.html>. Acceso en: 20 marzo 2021.

un miembro de MERCOSUR con terceros sin dejar de lado el AEC.³⁹ En los últimos años, la impronta que dieron a MERCOSUR los gobiernos de izquierda se veía como un lastre al desarrollo económico por parte de los gobiernos que accedieron al poder en Brasil y Argentina a partir de 2015. Consecuentemente con este argumento, los gobiernos de Temer (y Bolsonaro) y Macri deseaban “modernizar” al MERCOSUR, es decir, disminuir sus costos y flexibilizar sus reglas, dejar de ser una unión aduanera rígida y pasar a ser una dinámica zona de libre comercio.

Pese a los llamados a la flexibilización de las reglas del bloque para que los Estados Partes puedan acordar con terceros países, la firma de un acuerdo preliminar en el ámbito comercial para la creación de una Asociación Birregional con la UE en junio de 2019 hizo resurgir intereses y objetivos comunes, esta vez, gracias a un “federador externo”, y contribuyó a concluir las negociaciones con otro bloque europeo, la AELC. Sin embargo, si parecía que se habían alineado por un instante las fuerzas para que se firmara un acuerdo, ese momento fue tan fugaz que desde entonces no puede encontrarse unanimidad ni en el MERCOSUR ni en la UE.

En el ámbito del MERCOSUR, el giro político del gobierno de Argentina del último año y medio, sumado a la pandemia de Covid-19, las dificultades de avanzar en la profundización de la unión aduanera, y al reclamo cada vez más fuerte de Paraguay y Uruguay de flexibilizar al MERCOSUR, nuevamente incrementan las presiones para reorientar al MERCOSUR hacia un modelo más laxo y permisivo.

A la hora de develar si las negociaciones internacionales realmente han resultado ser un “pegamento” para los Estados Partes o si han prevalecido las tentativas de flexibilización, la respuesta no es concluyente. Los Estados Partes han logrado zanjar con éxito algunas negociaciones con países vecinos –con quienes existía una especie de “patrimonio histórico” en términos comerciales– y algunos países y bloques extrarregionales, pero no siempre primaron los consensos y en numerosas ocasiones las divergencias internas obstaculizaron los procesos de negociación internacional, provocando los llamamientos a la necesidad de mecanismos flexibles, especial –pero no exclusivamente– por parte de los socios menores.

4. CONSIDERACIONES FINALES

En el presente trabajo, en primer lugar, efectuamos un breve repaso por las negociaciones comerciales internacionales emprendidas por el MERCOSUR desde su fundación en 1991 hasta la actualidad, distinguiendo entre aquellas que

39 ROZEMBERG, Ricardo; CAMPOS, Rosario; GAYÁ, Romina; MAKUC, Adrián; SVARZMAN, Gustavo. *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*. n. 23, Buenos Aires: BID-INTAL, jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001732>. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

lograron ser exitosas y aquellas que quedaron truncas, es decir, repasamos los éxitos y fracasos de la agenda externa en términos de realización. En segundo lugar, nos preguntamos si realmente ha resultado ser un “pegamento” para los Estados Partes o si han prevalecido las tentativas de flexibilización.

Consideramos que hemos validado nuestra conjetura de trabajo en torno a la afirmación de que la agenda externa del bloque no constituye un éxito rotundo ni un fracaso estrepitoso. Los vaivenes de las negociaciones externas fueron en muchos casos independientes a las dinámicas domésticas. Pero no ha sido necesariamente el “pegamento” que ha unido a los Estados Partes. Los numerosos llamamientos a flexibilizar las reglas comunes constituyen una señal de las divergencias de preferencias que se han manifestado en diferentes momentos a lo largo de los 30 años de vida del bloque.

MERCOSUR logró cerrar acuerdos con países latinoamericanos, así como con algunos de Asia y África. Sin embargo, ha tenido grandes dificultades para conducir exitosamente negociaciones con los países desarrollados, como Canadá o la UE. En este último caso, las negociaciones del acuerdo con la UE fueron el test fundamental para activar la agenda externa común del MERCOSUR en los últimos años, y lograr un efectivo relanzamiento del bloque en este campo de manera efímera, durante el periodo 2015-2019, aunque no se puede olvidar que fue un proceso de 20 años y actualmente es sumamente dudoso que el acuerdo sea ratificado por los Estados involucrados.

La agenda externa cumplió solo por breves periodos con la función de actuar como “pegamento” del bloque; los llamamientos a la flexibilización no solamente provinieron a lo largo del tiempo de parte de los socios menores sino que desde 2015 hasta 2019 también fueron objetivos de los gobiernos de Argentina y Brasil. Sin embargo, el cambio de signo político en el gobierno argentino dio por finalizada esa breve etapa de convergencia alrededor de los principios de libre comercio y promoción de inversiones.

De manera clara, el proyecto de unión aduanera del MERCOSUR necesita de una agenda externa con más logros y resultados positivos que los obtenidos hasta el presente. Los próximos 30 años del proceso de integración deberían avanzar en este plano. Una proyección fortalecida de la imagen del MERCOSUR en el mundo como bloque y una agenda externa en verdad significativa en términos económicos podría repercutir positivamente en el dinamismo del proceso de integración y en el desarrollo económico de sus Estados Partes.

REFERENCIAS

ALVAREZ, María Victoria. El proceso de ratificación del acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea y el mito de Sísifo, *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 21, n. 2, 2021.

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Informe MERCOSUR N° 21: Segundo semestre 2015 – Primer semestre 2016*. Buenos Aires: BID-INTAL, nov. 2016. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-MERCOSUR-No-21-\(2015-2016\)-Segundo-semester-2015---Primer-semester-2016.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-MERCOSUR-No-21-(2015-2016)-Segundo-semester-2015---Primer-semester-2016.pdf). Acceso en: 5 jun. 2021.
- BEMBI, Mariela; GENEYRO, Rubén. MERCOSUR: un camino complejo en sus primeros 26 años de existencia. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, v. 1, n. 3, p. 98-135, 2019.
- BIANCULLI, Andrea C. Politicization and Regional Integration in Latin America: Implications for EU–MERCOSUR Negotiations?, *Politics and Governance*, v. 8 n. 1, p. 254-265, 2020. DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v8i1.2598>. Disponible en: <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/2598>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- BIANCULLI, Andrea. Latin America. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 154-177. Disponible en: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199682300.001.0001/oxfordhb-9780199682300-e-9>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- BIZZOZERO, Lincoln. El MERCOSUR y la construcción de un regionalismo post-neoliberal. Una mirada desde Uruguay. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, Buenos Aires, 2010.
- BRASIL, Uruguay y Paraguay se enfrentan a Argentina en tensa cumbre del MERCOSUR. *France 24*, Buenos Aires, 26 marzo 2021. Disponible en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210326-brasil-uruguay-y-paraguay-se-enfrentan-a-argentina-en-tensa-cumbre-del-mercosur>. Acceso en: 31 marzo 2021.
- CAETANO, Gerardo; BARTESAGHI, Ignacio. La agenda externa del MERCOSUR y las negociaciones con la Unión Europea: ¿la última oportunidad? *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración*, v. 19, n. 37, p. 9-24, enero/jun. 2014. Disponible en: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/view/8558/8520>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- CARRANZA, Mario E. Clinging together: MERCOSUR's ambitious external agenda, its internal crisis, and the future of regional economic integration in South America. *Review of International Political Economy*, v. 13, n. 5, p. 802-829, 2006.
- DOCTOR, Mahrukh. Interregionalism's impact on regional integration in developing countries: the case of MERCOSUR. *Journal of European Public Policy*, v. 22, n. 7, p. 967-984, 2015.

- GONZÁLEZ NÚÑEZ, Alfonso. Paraguay pide flexibilizar el MERCOSUR. *Parlamento del MERCOSUR*. abr. 2012. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/6252/1/parlasur/paraguay-pi-de-flexibilizar-el-mercosur.html>. Acceso en: 31 marzo 2021.
- MALAMUD, Andrés. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of MERCOSUR: An empirical examination. *Latin American Research Review*, v. 40, n. 1, p. 138-164, 2005.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Tratado de Asunción*. Asunción: MERCOSUR, 1991. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCOSUR y la UE retoman la negociación en mayo. *El País*. 26 abr. 2016. Disponible en: <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/mercosur-ue-retoman-negociacion-mayo.html>. Acceso en: 20 marzo 2021.
- OELSNER, Andrea. The Institutional Identity of Regional Organizations, or MERCOSUR's Identity Crisis, *International Studies Quarterly*, v. 57, n. 1, marzo. 2013.
- PHILLIPS, Nicola. Hemispheric integration and Subregionalism in the Americas. *International Affairs*, v. 79, n. 2, p. 327-349, 2003.
- RIOS, Sandra; DA MOTTA VEIGA, Pedro; MADURO, Lúcia; RIBEIRO, Fernando José. *Informe MERCOSUL 2020: sob a pressão da agenda externa*. Buenos Aires: BID INTAL, nov. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0002851>. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Informe-MERCOSUL-2020-Sob-a-pressao-da-agenda-externa.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- RIOS, Sandra; DOCTOR, Mahrukh. Scenarios for Untying the Knots in Market Access for Goods. In: VALLADÃO, Alfredo; PEÑA, Felix; MESSERLIN, Patrick (ed.). *Concluding the EU– MERCOSUR agreement: Feasible Scenarios*. Paris: Chaire MERCOSUR de Sciences Po, p. 103-124, 2004.
- ROZEMBERG, Ricardo; CAMPOS, Rosario; GAYÁ, Romina; MAKUC, Adrián; SVARZMAN, Gustavo. *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*. n. 23, Buenos Aires: BID-INTAL, jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001732>. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ROZEMBERG, Ricardo; GAYÁ, Romina. *MERCOSUR en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea*. Documentos de Trabajo, 9 (2ª época). Madrid: Fundación Carolina, 2019.

- SANTANDER, Sebastian. The European partnership with MERCOSUR: A relationship based on strategic and neoliberal principles, *Journal of European Integration*, n. 27, p. 285-306, 2005.
- VENTURA, Deisy. *Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea*. Los desafíos de una asociación interregional. Buenos Aires: Fundación Konrad-Adenauer, 2005.
- ZELICOVICH, Julieta. Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del MERCOSUR (1991-2015). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, n. 21, jul./dic. 2015.

EN SU 30 ANIVERSARIO, QUE MERCOSUR TENEMOS Y QUE MERCOSUR QUEREMOS

Liliana Bertoni¹

Resumen: En los 30 años del MERCOSUR cumplidos el pasado 26 de Marzo de 2021 se realizaron fundamentalmente reuniones que pusieron bajo análisis la situación actual de la política económica y comercial del proceso de integración, y ello resultó conducente dado que el fin último de este proceso de integración regional cuenta con un objetivo económico como el de constituir un Mercado Común. Pero lo cierto es que existen otros factores y elementos que componen y dan vida a ese todo integrado. En el presente trabajo buscamos analizar la importancia que tiene el respeto a los Derechos inherentes a todo proceso de integración y desarrollaremos muy en particular el principio de libre circulación, su doble dimensión, alcance y su relación con la necesidad de contar con una infraestructura adecuada para poder más allá de la legislación existente, efectivizar este principio. Pero como se plantea en el trabajo la infraestructura debe ser considerada en sentido amplio, por tanto no solo nos referimos a la construcción de puentes, vías, carreteras o infraestructura edilicia sino que se destaca aquí la importancia de la infraestructura para la provisión de servicios, como el de energía. En este camino el trabajo destaca los Proyectos en marcha y los avances existentes de conexión e interconexión energética entre los países Parte del MERCOSUR y los Proyectos desarrollados dentro del MERCOSUR con apoyo del FOCEM.

Palabras clave: MERCOSUR; 30º Aniversario; libre circulación; infraestructura; interconexión eléctrica.

Resumo: Nos 30 anos do MERCOSUL, completados no dia 26 de março de 2021, foram realizadas reuniões que deixaram em evidência a situação atual da política econômica e comercial do processo de integração, o que resultou no dado que a finalidade última deste processo de integração regional conta com o objetivo econômico de constituição de um Mercado Comum. Não obstante, o certo é que existem outros fatores e elementos que compõem e dão vida a esse todo integrado. No presente trabalho, buscamos analisar a importância que tem o respeito aos Direitos inerentes a todo processo de integração e desenvolveremos

1 Magíster en Relaciones Internacionales por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Abogada de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina, docente e investigadora, especialista en temas de integración regional. E-mail: bertonlilian@gmail.com

mos particularmente o princípio da livre circulação, sua dupla dimensão, alcance e relação com a necessidade de contar com uma infraestrutura adequada para poder efetivar esse princípio, além da legislação existente. Mas como se propõe no trabalho, a infraestrutura deve ser considerada no sentido amplo, por tanto, não nos referimos somente à construção de pontes, estradas ou infraestrutura de construção, mas também à importância da infraestrutura para o fornecimento de serviços, como o da energia. Neste caminho, o trabalho destaca os projetos em marcha e os avanços existentes de conexão e interconexão energética entre os Estados Partes do MERCOSUL e os projetos desenvolvidos dentro do MERCOSUL com o apoio do FOCEM.

Palavras-chave: MERCOSUR; 30º aniversario; livre circulação; infraestrutura; interconexão elétrica.

Sumario: 1. Introducción; 2. El principio de libre circulación; 3. La provisión de energía, panorama general; 4. La interconexión eléctrica; 5. La producción de energía en Latinoamérica; 6. Cooperación e integración energética en el Cono Sur de América; 7. El desarrollo de la energía hidroeléctrica en la Región; 8. La interconexión energética en el MERCOSUR; 9. Consideraciones finales; Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

El 26 de marzo de 2021 el MERCOSUR cumplió sus primeros 30 años de vida, un proceso de integración que como tal tuvo periodos de gran auge y cumplimiento de lo acordado como de interés común y otros de amesetamiento y poco avance que fomentaron el descreimiento y alejamiento del camino iniciado en el año 1991 cuando a partir de la voluntad política de los cuatro Estados fundadores se planificó un futuro conjunto en un espacio común.

Dado lo multidimensional de estos procesos de integración podemos enfocar el análisis de lo sucedido en estos 30 años desde distintos puntos de vista.

En la mayoría de los casos como el objetivo buscado es económico, enfocado a fomentar la apertura de mercados y a incrementar el intercambio comercial entre los socios, se puntualizan y muy particularmente en el MERCOSUR, los pocos logros obtenidos durante estos años en cuanto a la armonización de tarifas, aranceles, la existencia de gravámenes y la persistencia de diversas trabas al comercio de distinta índole que aun después de 30 años existen en este proceso de integración.

Demoras y poco crecimiento económico comercial del espacio integrado que registra constantes divergencias comerciales en parte guiadas por estrategias político económicas diferenciadas de cada uno de los Estados Partes, que se con-

vierten en un factor que impide la concreción de una estrategia conjunta que permita avanzar sostenidamente en el proceso de integración y que además distraen la atención en cuanto a la necesidad de afianzar los principios esenciales de toda integración económica, como el de cooperación, reciprocidad, y el de libre circulación, entre otros.

2. EL PRINCIPIO DE LIBRE CIRCULACIÓN

El principio de libre circulación si bien es un principio que se presenta en los procesos de integración económica como meramente economicista, atendiendo a la libertad de circulación de bienes servicios y factores productivos, en los procesos de integración complejos encaminados hacia una integración profunda que contemplan, por ejemplo, la conformación de un Mercado Común o una Unión Económica entre los socios, la libertad de circulación se amplía, alejándose de su origen claramente mercantilista.

En estos casos este principio escapa de la esfera propiamente económica dando lugar a la necesidad de conjugar los instrumentos de liberalización de la economía con las garantías y coberturas que dentro del espacio común y en ocasiones comunitario deben brindarse a los ciudadanos respecto de los derechos sociales que le son inherentes.

Resultado de ello la búsqueda de un equilibrio entre la libre circulación y los derechos fundamentales es una constante en los procesos de integración regional que han superado la mera asociatividad entre Estados y ello también en ocasiones ha dado lugar a más de una controversia.

En el espacio integrado MERCOSUR la controversia surgida entre Argentina y Uruguay iniciada hacia finales del 2002 por la instalación de plantas de fabricación de pasta de celulosa sobre la margen izquierda del río Uruguay, más allá de la cuestión puntual de la controversia puso de manifiesto la importancia y valoración que tiene el principio de libre circulación dentro de los espacios integrados.²

La consagración jurídica de la libre circulación de personas como derecho de la ciudadanía dentro de los espacios de integración profunda tal como la Unión Europea (UE) recorrió un largo camino que acompañó en este caso la profundización del Mercado Único.

Actualmente la libre circulación de las personas en el espacio europeo, más allá de las actuales limitaciones impuestas por la situación de pandemia, es un principio que se garantiza y sostiene en una doble dirección, tanto como una

2 BERTONI, Liliana. *Las papeleras en cuestión: Un recorrido por el derecho ambiental e internacional de La Haya al Mercosur*. 1. ed. Buenos Aires: Eudeba, 2015. p. 97. ISBN: 9789502317625.

libertad necesaria en el funcionamiento del mercado interior y como derecho fundamental de los ciudadanos europeos.

En el espacio integrado MERCOSUR el principio de libre circulación, tuvo a lo largo de estos 30 años un desarrollo limitado, de alguna manera consecuente con el lento avance del proceso en otras áreas.

Analizar el alcance de la libre circulación- tanto en el orden normativo como en su carácter efectivo dentro del ámbito MERCOSUR nos lleva en principio a poner la atención sobre el Tratado constitutivo del MERCOSUR³ que en su artículo 1 expresa: “El Mercado Común implica; la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países.”

En el Tratado de Asunción firmado en el año 1991 se manifiesta de manera expresa el propósito de la firma de ese Tratado que es el de constituir un Mercado Común reconociendo como presupuesto básico el compromiso de “la libre circulación de bienes servicios y factores productivos entre los países”.

Una primera lectura nos lleva a pensar porque la libre circulación de personas no fue contemplada en particular en ese enunciado.

En aquel momento, parte de la doctrina sostuvo que esta falta de mención específica de la libre circulación de personas, puede haber surgido de la visión comercial del proyecto, demasiado ceñido a la faz economicista, concebido para negociar, ampliar mercados y establecer condiciones de competencia solo entre Estados participantes.

Sin embargo, a pesar que lo acordado pueda haberse concebido como tal, la conformación de un mercado común que lógicamente tiende a la expansión de las economías nacionales proyectándolas al ámbito regional, es un proceso que necesita como las definiciones en general del mercado común admiten y la concebida en el MERCOSUR también, que la libre circulación de factores productivos comprende el capital y el trabajo y el trabajo supone un soporte natural que es el hombre.

A mi entender este tema de la libre circulación de personas en el MERCOSUR no debió de haberse dejado como un supuesto comprensivo de la libertad de circulación de los factores productivos, dado que en este tipo de Tratados la diversidad temática y la pluralidad de actores podría complicar el devenir del proceso si este estuviera sujeto a supuestos o inmerso en lagunas jurídicas que permitiesen interpretaciones diferenciadas de cada cuestión.

Sin embargo esta ausencia en el enunciado fue a lo largo de estos 30 años corrigiéndose de forma paulatina a partir de la labor de los distintos Grupos y Comisiones de trabajo que entre otros trataron el tema del empleo en el marco de la libre circulación de trabajadores. Se puede destacar el trabajo realizado por

3 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Tratado de Asunción*. Asunción: MERCOSUR, 1991. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.

el Gt.11⁴ que se encargó desde 1991 a través de la Comisión N° 3 de Empleos y Migraciones Laborales del tema, produciendo significativos avances en la materia que lamentablemente se encontraron, muchos de ellos, con el obstáculo de la posterior revisión de los órganos intergubernamentales que no posibilitaron la puesta en vigencia de varios de estos Proyectos.

Pero, la vecindad de los Países Parte del MERCOSUR los convierte en además de socios en vecinos. Esta particular relación y la gran cantidad de territorio limítrofe existentes entre los Estados Partes del MERCOSUR, impulsó un desarrollo normativo de la libre circulación enfocado a facilitar el desplazamiento de los ciudadanos de cada Estado Partes en el cruce de fronteras en la regulación común de la documentación habilitante y en agilizar los controles fronterizos propiamente dichos.⁵

Una normativa novedosa se refiere al denominado tránsito vecinal fronterizo (TVF)⁶ que contempla la situación de los ciudadanos de cada uno de los Estados Partes domiciliados en localidades contiguas de dos o más Estados quienes pueden solicitar una credencial de Tránsito Vecinal que si bien no los exime de la presentación de los documentos nacionales de identidad, agiliza su trámite migratorio para ingresar al país vecino.

2.1 LA INFRAESTRUCTURA ARTÍFICE DE LA LIBRE CIRCULACIÓN

Pero más allá de la normativa, debemos preguntarnos cual es el modo y la forma de efectivizar este principio de libre circulación.

Por una parte si el bloque integrado cuenta con un objetivo económico debemos garantizar de manera eficaz la circulación de bienes y mercaderías por el territorio común y para ello es necesario contar con una infraestructura de cali-

4 Podemos destacar el trabajo realizado sobre “Armonización de normas para la circulación de personas por razones de trabajo” que muchos consideraron un verdadero estatuto de trabajador migrante.

5 Decisión N° 4/00 del Consejo del Mercado Común, versión modificada del Acuerdo de alcance parcial para la facilitación del comercio, concertado (Acuerdo de Recife). (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 4/00 – Acuerdo de Recife*. Buenos Aires, 2000. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/16407_DEC_004-2000_ES_Acuerdo%20de%20Recife_Acta%201_00.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021); Decisión CMC n° 46/00, relativa a la instalación de canales privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR. MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 46/00 – Instalación de Canales Privilegiados de Entrada en Aeropuertos para Ciudadanos del MERCOSUR*. Florianópolis, 2000. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/16612_DEC_046-2000_ES_Canales_Ent-Aeropuertos_MCS_Acta%202_00.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

6 Decisión CMC 18/99, relativa al Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR y Decisión CMC14/00, relativa a la Reglamentación del Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR.

dad que permita poner en marcha y concretar de manera efectiva, real, el proceso de integración económica.

Por tanto en los procesos de integración económica la infraestructura cumple un rol preponderante para la efectiva concreción de los objetivos buscados.

Sin embargo, es necesario contar con una visión general sobre la infraestructura que nos permita reconocer en ella un conjunto de elementos, obras y construcciones que deben complementarse con la capacidad de los distintos sectores de servicios para dar un efecto positivo al crecimiento y desarrollo económico del espacio común diseñado por los Estados.

Resulta esencial entonces que el espacio económicamente ampliado cuente con una infraestructura que permita incorporar vías de acceso y transportación segura, tales como redes carreteras, ferroviarias, de transporte marítimo y fluvial y una interconexión aérea aceptable que posibilite unir, no solo las grandes capitales, sino el país federal, el interior de cada uno de los Estados, donde generalmente se concentra la mayor productividad en estos espacios.

Si sumamos a todas estas obras los servicios necesarios como el de telecomunicaciones, redes de agua, instalaciones sanitarias, y de manera prioritaria la provisión de energía, la infraestructura tendrá un efecto positivo y contribuirá al desarrollo económico de la Región.

3. LA PROVISIÓN DE ENERGÍA, PANORAMA GENERAL

El uso y el modo mas conveniente de generar energía para mantener los estándares logrados en el moderno estilo de vida de nuestras sociedades que demandan un alto consumo de energía tanto en las actividades particulares diarias como en la producción, es un debate iniciado ya en las últimas décadas del siglo pasado.

Sin embargo, cobra hoy importancia y se encamina a la realización de acciones concretas, que por una parte apuntan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y por la otra a producir energía limpia a partir de fuentes renovables, pero además centra la atención en la necesidad de incorporar la asociatividad para llevar adelante nuevos proyectos de producción energética a partir de sistemas interconectados.

La creación de redes energéticas busca lograr un mejor aprovechamiento eficaz y sustentable de los recursos energéticos, pero además tiende a mejorar la provisión del servicio otorgando mayor seguridad y confiabilidad principalmente al sector eléctrico.

Y particularmente en los procesos de integración económica, podría convertirse en un factor dinamizador de la voluntad política de los Estados para otorgar un nuevo impulso a los procesos de integración regional en marcha.

Si bien hay varios proyectos de cooperación e integración eléctrica ya en funcionamiento, principalmente entre países que tiene fronteras comunes y cuyo

tendido eléctrico se extiende cercano a sus límites territoriales, un reciente estudio del BID⁷ indica que los niveles de integración energética en la Región son muy inferiores a los que podrían lograrse.

Sin embargo, este estudio destaca que si bien la integración eléctrica representa un gran desafío para los países latinoamericanos, la integración eléctrica de países vecinos o de un conjunto de países se presenta como una alternativa viable cuando los sistemas de transmisión se van acercando a la frontera, en estos casos la interconexión permitiría, en principio, consumir energía en un país cuando sea generada por ejemplo, a menor costo en otro país o cuando el país vecino fronterizo tuviera escasez o falta de capacidad de generación, pudiendo a través de la interconexión aprovechar el excedente del otro.

4. LA INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA

Acercarse al análisis del tema de la cooperación e integración eléctrica regional nos permite darnos cuenta que la misma no es una tarea fácil de llevar adelante. Como todo proceso necesita de una serie de actos jurídicos, económicos y de coordinación y consenso para poder lograrse.

Es decir, es un proceso a largo plazo que en principio requiere una firme decisión política para iniciarlo, exige una estrategia común en torno a la armonización de las políticas energéticas a lo que se suma un enfoque compatible respecto del modo de financiamiento de estas obras.

Y una vez iniciado este entendimiento comenzará una etapa de coordinación técnica, administración armonizada de las obras y la provisión de servicios necesarios de infraestructura, para lograr finalmente la operación combinada de sistemas de energía.

Como vemos la interconexión eléctrica es una tarea compleja de llevar adelante.

Pero la necesidad de superar esta crisis multifacética por la que atraviesa el mundo entero, necesita un replanteo en varios sectores y particularmente, en el modo, *el uso y la optimización de los recursos energéticos*.

En este sentido, las interconexiones eléctricas podríamos decir que son hoy la piedra angular del futuro suministro eléctrico que los países necesitarán para aumentar la eficiencia, ser más competitivos, sustentables e incorporar las energías renovables al mix energético de los sistemas de provisión y suministro de energía.

Por tanto el reto de nuestra generación consiste en lograr una transformación urgente en nuestra forma de producir y consumir bienes, una de las claves de este cambio radica en la capacidad que los países en conjunto tengan para proporcionar y ordenar los consumos de energía.

7 Para más información, ver: <https://www.iadb.org/es/sectores/energia/perspectiva-general>.

5. LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA EN LATINOAMÉRICA

Los acuciantes problemas de abastecimiento energético diario que soportan muchos países del mundo y con insistencia los países latinoamericanos han puesto en alerta a los Estados particularmente a los del sur de nuestro continente, en la búsqueda de soluciones posible para este problema.

Por su parte el BID durante estos años ha acompañado y articulado varios proyectos de apoyo técnico y financiero a iniciativas de diversa índole, desde las interconexiones bilaterales⁸ en sus inicios, hasta las iniciativas regionales como SIEPAC⁹ (América Central), SINEA (Países Andinos, más Chile), SIESUR o ARCONORTE.

El suministro de energía en muchos de los países del Cono Sur de América fue por mucho tiempo deficitario y de mala calidad, donde tanto la producción y la industria, de la misma manera que los particulares sufrían las consecuencias de esta provisión deficiente de energía. En muchos casos debido al alto requerimiento energético, por ejemplo en épocas de verano, se registraban cortes sorpresivos o en ocasiones programados que dejaban sin energía por horas y días a los consumidores.

Una de las razones que por mucho tiempo convirtió al sector energético en deficitario y con poco margen para la inversión y reconversión de los sistemas de producción de energía fue que las infraestructuras energéticas tradicionalmente en la mayoría de los países latinoamericanos eran propiedad del Estado y estaban administradas como un monopolio dentro del sector público.

Fue recién a mediados de los 80 y a principios de los 90 entre el regreso a la democracia y las políticas aperturistas de esa década, cuando comenzó a generarse un proceso de reformas capitalización y/o privatización, motivado por la mala situación financiera y operacional enfrentada por el sector energético.

6. COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN EL CONO SUR DE AMÉRICA

En el Cono Sur de América varios fueron los proyectos que se pusieron en marcha para mejorar el parque energético de manera conjunta.

8 Un proyecto para interconectar Chile y Perú. El estudio plantea la construcción y puesta en operación de una línea de transmisión de 220kV y 62 Km de longitud (25km del lado chileno y 37km el tramo peruano), entre las poblaciones de Arica y Tacna. Los costos de inversión podrían oscilar entre US\$120-140 millones, dependiendo de la tecnología que finalmente se seleccione. (BARBERO, Carlos Echevarría. Un paso más hacia la interconexión eléctrica de los países de América Latina. Blog BID. 11 dic. 2019. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/energia/es/un-paso-mas-hacia-la-interconexion-electrica-de-los-paises-de-america-latina/>. Acceso en: 5 jun. 2021).

9 Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), concebido inicialmente en 1987 por la cooperación entre los gobiernos de América Central y España, tendrá líneas de transmisión con una extensión mayor a los 1,800 kilómetros.

Las primeras iniciativas fueron de carácter bilateral, Argentina y Brasil iniciaron tempranamente por los años 70 un proceso de cooperación bilateral en el área energética firmando importantes Acuerdos sobre el uso conjunto y con fines pacíficos de la energía atómica, que por ese entonces se presentaba como una fuente segura, limpia y adecuada para poder cubrir los déficit existentes.¹⁰

Estos primeros Acuerdos de cooperación fueron significativos no solo por su amplitud y alcance, que incluía la cooperación bilateral en el área industrial, de formación de recursos humanos y la cooperación entre las Agencias Nacionales de producción de Energía, sino que también resultaron significativos porque permitieron dar un paso adelante en el acercamiento entre ambos países que aun mantenían hipótesis de conflicto en sus relaciones exteriores.

Las relaciones de los países del MERCOSUR, que precedieron al proyecto económico iniciado en el año 1991 son particularmente importantes de destacar porque los Estados fundadores del MERCOSUR *tienen un relacionamiento múltiple*, además de socios en el proceso de integración son vecinos. Sostienen desde mucho tiempo relaciones de vecindad no solo entre sus Estados sino muy especialmente entre sus Pueblos. Baste solo recordar algunas de las tantas ciudades fronterizas que existen entre los países del MERCOSUR. Esta realidad los hizo muy cercanos no solo territorialmente sino por el relacionamiento diario de su gente y la atención que los Estados debieron propiciar a la multiplicidad de ciudades fronterizas, atendiendo las necesidades diarias de las localidades lejanas de los grandes centros urbanos. Esta tarea requirió un desarrollo particular, a partir de normativa acorde y con la conformación de un Grupo de trabajo especial, como el de los Comités de Frontera,¹¹ cuya labor se enfocó a atender la problemática del lugar.

Los países del MERCOSUR, todos comparten fronteras territoriales y es allí donde sus orígenes se identifican, pero además comparten límites ribereños y cuencas *hídricas*.

La Cuenca del Plata que forma parte de la vida del MERCOSUR, es una de las más importantes cuencas del mundo por su extensión geográfica y por el caudal de sus ríos, pero además por tratarse de un territorio compartido por cinco países Argentina, Paraguay, Brasil, Bolivia y Uruguay donde confluyen

10 Ver: BERTONI, Liliana. *La Matriz Energética del Siglo XXI*. Buenos Aires: Dunken, 2010. p. 80.

11 “[...] a información brindada por la Dirección de Límites y Fronteras de la Cancillería Argentina, que los conceptualiza como “encuentros binacionales que se realizan entre regiones fronterizas de dos países para el tratamiento de temas de interés mutuo y que comprenden diferentes aspectos con respecto a la problemática local” (<http://www.mrecic.gov.ar>, 4 jul. 2007). [...] “Los primeros Comités de Fronteras tienen origen en la frontera con el Paraguay en el año 1985.” (Dirección de Límites y Fronteras, Documento Comités de Frontera, 2007). En principio, fueron creados para el diálogo entre Estados nacionales sobre la problemática de las regiones fronterizas, más tarde se fueron consolidando como espacios de integración transfronterizos [...]”. (CALLEJA, Marcos; SAFAROV, Alejandro. La importancia de los Comités de Frontera en la Política Exterior del Estado Argentino. *Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP)*, 2007. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/296373763.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021).

afluentes menores el río Paraná, Uruguay y otros afluentes cuya confluencia da origen al Río de la Plata.

Esta territorialidad compartida hizo también que los países del MERCOSUR tuvieran tempranamente lazos jurídicos. Con el objetivo de preservar y utilizar de manera sostenible los recursos naturales compartidos como el agua y la reserva de agua dulce más grande del mundo, el Acuífero Guaraní, deciden firmar, en 1969, en Brasilia, el Tratado de la Cuenca del Plata¹² que afianza la institucionalización del sistema de dicha Cuenca y consolida esfuerzos conjuntos para promover el desarrollo armónico y la integración física de la misma y sus áreas de influencia.

7. EL DESARROLLO DE LA ENERGÍA HIDROELÉCTRICA EN LA REGIÓN

Los primeros proyectos y Acuerdos conjuntos entre los países que luego fueron fundadores del MERCOSUR permitieron por ejemplo unificar criterios y reconocer el alto potencial hidroeléctrico de la Región a través de la firma en el año 1973 de Tratados bilaterales entre Argentina, Brasil y Paraguay que dieron nacimiento a las centrales hidroeléctricas de Itaipú¹³ que aun hoy proveen energía a Brasil y Paraguay. La hidroeléctrica Yacyretá¹⁴ que provee energía eléctrica a la República Argentina y a Paraguay.

Estos Acuerdos basados en el principio de reciprocidad propiciaron la división equitativa de la energía producida¹⁵ y en el caso de Yacyretá la Entidad binacional creada en consecuencia (EBY) lleva adelante las tareas conjuntas y establece las reglas fundamentales de funcionamiento.

Itaipú Binacional es administrada por un Consejo de Administración cuyos miembros son designados por la Administración Nacional de Energía (ANDE) en Paraguay y por ELETROBRAS en Brasil.

12 El Sistema del Tratado de la Cuenca del Plata incluye formalmente a la Reunión de Cancilleres, al Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata (CIC), al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, (FONPLATA) y a la Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata. En 1991 se incorpora el Programa de la Hidrovía Paraguay-Paraná al Sistema del Tratado de la Cuenca del Plata.

13 Ver: <https://www.itaipu.gov.py/es/energia/represa>

14 El Tratado de Yacyretá emprende la obra y se creó la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), ver: <https://www.eby.org.ar/la-central/>

15 Tratado de Yacyretá aprobado Ley 20.646/74, Art. XIII la energía producida por el aprovechamiento hidroeléctrico a que se refiere el Artículo I será dividida en partes iguales entre los dos países, siendo reconocido a cada uno de ellos el derecho preferente de adquisición de la energía que no sea utilizada por el otro país para su propio consumo. (ARGENTINA. *Ley N° 20.646, de 22 de febrero de 1974*. Apruébase el "Tratado de Yacyretá" suscripto con la República del Paraguay. Buenos Aires: Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/15929/norma.htm>. Acceso en: 5 jun. 2021)

Estos 48 años transcurrido desde ella creación de ambas hidroeléctricas, no estuvieron exentos de denuncia por mal manejo y en algunos casos por violación de las reglas establecidas en los tratados.

Al día de hoy el debate más importante en torno a la hidroeléctrica Itaipú, es la revisión del anexo C del Tratado Constitutivo. Este anexo tiene dos de los puntos claves del Tratado la fijación del precio de la electricidad y la prohibición de la venta a terceros países.

Es importante entender el aspecto central de la negociación, que resultará difícil de destrabar, ya que en tanto a Paraguay le conviene un precio alto, a Brasil uno bajo.

La conveniencia de un precio alto radica en que Paraguay posee el 50% de la represa (y por ende de las ganancias) pero consume alrededor del 11% de su producción. Mientras Paraguay no consuma el 50%, siempre será conveniente un precio alto. Para Brasil, ocurre lo contrario.

La negociación de un nuevo Anexo C puede generar distintos resultados para los países y consecuencias importantes para la Región. Pero más allá de ello un acontecimiento relevante y que ejemplifica la dirección y los avances que se han hecho en la Región respecto de la provisión de energía eléctrica, sucedió el día 31 de Enero del 2021, en horas de la madrugada cuando por primera vez se realizó la Interconexión de las Centrales Hidroeléctricas de Yacyretá e Itaipú. En un hecho sin precedentes para la historia de nuestros países, que se incorporan de esta manera a las nuevas propuestas que serán claves para el futuro funcionamiento de nuestras sociedades. Esta primera interconexión eléctrica¹⁶ indica el rumbo a seguir, significa un paso trascendental en el proceso de integración regional MERCOSUR, donde más allá de los avatares o vaivenes políticos la integración tangible se presenta con estos hechos.

8. LA INTERCONEXIÓN ENERGÉTICA EN EL MERCOSUR

Cuando los Estados fundadores pensaron el Proyecto consolidado en el año 1991 con la firma del Tratado de Asunción, consideraron lo actuado por sus gobiernos nacionales en décadas anteriores y comprendieron que los temas fundamentales del espacio territorial, entre ellos, la existencia de barreras naturales,

16 La maniobra en el nivel de tensión de 500 kV permitió que por primera vez los Sistemas Eléctricos de Paraguay, Argentina, Uruguay y Brasil, funcionen perfectamente sincronizados. Los Sistemas Eléctricos permanecieron interconectados por un tiempo aproximado de 15 minutos y luego, se efectuó la desconexión a través de la apertura del interruptor de la Estación Villa Hayes. (HISTÓRICA prueba de interconexión entre las centrales de Yacyretá e Itaipú en 500 kV a través de la estación Villa Hayes. *Entidad Binacional Yacyretá*. 31 enero 2021. Disponible en: <https://www.eby.gov.py/2021/01/31/historica-prueba-de-interconexion-entre-las-centrales-de-yacyretae-itaipu-en-500-kv-a-traves-de-la-estacion-villa-hayes/>. Acceso en: 5 jun. 2021).

la utilización de los recursos energéticos y la necesidad de contar con redes carreteras, ferroviarias y de transporte marítimo, fluvial y aéreo aceptables, debían de pasar de ser temas de las agendas nacionales para introducirse en una perspectiva que comprendiese la planificación conjunta porque ello permitirá cumplir con carácter efectivo los objetivos buscados por el proceso de integración. El Tratado de Asunción lo expresa claramente: “la integración económica debe ser alcanzada mediante un eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, de la preservación del medio ambiente y el mejoramiento de las interconexiones físicas”.¹⁷

Expresamente se menciona la necesidad de interconexión, relacionada con la posibilidad de dar efectividad al proceso de comercialización y distribución de mercaderías, bienes y servicios, donde incluiríamos un elemento base de todo proyecto conjunto como la provisión integrada y segura de la energía eléctrica.

Y en ello no podemos dejar de mencionar a lo largo de estos 30 años, los proyectos desarrollados en consonancia con este primer enunciado del Tratado de Asunción, por una parte encontramos, un desarrollo normativo que lo acompañó¹⁸ y un organismo como el FOCEM¹⁹ que permitió financiar varios proyectos relativos al mejoramiento de fuentes energéticas existentes en la Región, valorando particularmente la producción y distribución de energía eléctrica con proyectos de interconexión eléctrica entre los países Parte del MERCOSUR.²⁰

17 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Tratado de Asunción*. Asunción: MERCOSUR, 1991. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.

18 La Decisión del MERCOSUR n° 1/93 llamó a la definición de lineamientos básicos para la política energética en el mercado común y la Resolución GMC N° 57/93 constituye los fundamentos para la cooperación energética incluyendo el sector de la electricidad. Con posterioridad el Memorandum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica en el MERCOSUR del año 1998. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. 1/93 – AJUSTE DEL CRONOGRAMA DE MEDIDAS DE LAS LEÑAS*. Las Leñas, 1992. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/19883_DEC_001-1992_ES_Cronog.de%20medidas.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021); (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/GMC/DEC. 57/93 – DIRETRICES DE POLITICAS ENERGETICAS EN EL MERCOSUR*. Montevideo, 1993. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/31262_RES_057-1993_ES_Direc.Pol%C3%ADtic.Energ.en%20el%20Mercosur_Acta_03_93.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

19 El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Ver: <https://focem.mercosur.in>. Acceso en: 5 jun. 2021.

20 1. En Argentina “Vínculo de Interconexión en 132 kV. ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte”; 2. En Paraguay y ejecutado por la Itaipú Binacional, el proyecto FOCEM “Implantación del Sistema de 500 kV en Paraguay”; 3. En Uruguay, la ejecución del proyecto FOCEM “Interconexión Eléctrica de 500 MW Uruguay-Brasil” proporcionó interconexión entre los sistemas eléctricos de Uruguay (50 Hz) y el sur de Brasil (60 Hz). (MERCOSUR 30 años. Los avances de la interconexión eléctrica en el MERCOSUR. *Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*. 23 marzo 2021. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/es/noticia/mercosur-30-anos-los-avances-de-la-interconexion-electrica-en-el-mercosur/>. Acceso en: 5 jun. 2021).

A lo que se suma un reciente desarrollo del estudio y futura puesta en marcha de la interconexión eléctrica en el MERCOSUR propiciada desde la Comisión de Infraestructura del Parlamento del MERCOSUR que durante el año 2020 realizó seminarios virtuales con expertos, Ministros de Energía y desarrolladores para tratar el tema de la interconexión energética en el MERCOSUR. Esta Comisión cuenta hoy con un documento final para ser presentado al CMC. Donde se explica la necesidad de contar, mas allá de la capacidad existente, con una red eléctrica que posibilite la conexión y distribución conjunta a toda la región.

9. CONSIDERACIONES FINALES

La primera interconexión eléctrica realizada a principios del año 2021, año en curso, que hemos comentado en párrafos anteriores, demuestra que los pasos de la integración MERCOSUR, más allá de las trabas al comercio, no sin dificultades, en estos sus primeros 30 años van lentamente avanzando.

La primera interconexión eléctrica en el espacio MERCOSUR, si bien surge de procesos bilaterales de integración eléctrica, demuestra la voluntad política de seguir consolidando temas esenciales que contribuyan a la prosecución y consolidación del proceso de integración conjunto.

Como sostuvimos desde un principio en este breve resumen, una infraestructura de calidad acorde al objetivo buscado permitirá acompañar con acciones positivas y reales la concreción final de la propuesta planteada en Marzo de 1991.

Propuesta que para consolidarse necesita hoy la concreción de una estrategia conjunta que ante la congestión de metas permita dar coherencia a las acciones a través del tiempo y avanzar sostenidamente en el proceso de integración económico comercial que el Tratado de Asunción contiene.

REFERENCIAS

- ARGENTINA. *Ley N° 20.646, de 22 de febrero de 1974*. Apruébase el “Tratado de Yacyretá” suscripto con la República del Paraguay. Buenos Aires: Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/15929/norma.htm>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- BARBERO, Carlos Echevarría. Un paso más hacia la interconexión eléctrica de los países de América Latina. *Blog BID*. 11 dic. 2019. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/energia/es/un-paso-mas-hacia-la-interconexion-electrica-de-los-paises-de-america-latina/>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- BERTONI, Liliana. La Infraestructura centro de la integración sudamericana. *In: BERTONI, Liliana et al. Infraestructura e Integración regional*. Buenos Aires: Dunken, 2008.

- BERTONI, Liliana. La sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y la nueva matriz energética. *In: BERTONI, Liliana. La matriz energética del siglo XXI*. Buenos Aires: Dunken, 2010.
- BERTONI, Liliana. *La Matriz Energética del Siglo XXI*. Buenos Aires: Dunken, 2010.
- BERTONI, Liliana. *Las papeleras en cuestión: Un recorrido por el derecho ambiental e internacional de La Haya al Mercosur*. 1. ed. Buenos Aires: Eudeba, 2015.
- CALLEJA, Marcos; SAFAROV, Alejandro. La importancia de los Comités de Frontera en la Política Exterior del Estado Argentino. *Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP)*, 2007. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/296373763.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. A integración energética na América do sul. *In: BERTONI, Liliana et al. Infraestructura e Integración regional*. Buenos Aires: Dunken, 2008.
- HISTÓRICA prueba de interconexión entre las centrales de Yacyretá e Itaipú en 500 kV a través de la estación Villa Hayes. *Entidad Binacional Yacyretá*. 31 enero 2021. Disponible en: <https://www.eby.gov.py/2021/01/31/historica-prueba-de-interconexion-entre-las-centrales-de-yacyreta-e-itai-pu-en-500-kv-a-traves-de-la-estacion-villa-hayes/>. Acceso en: 5 jun. 2021
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. 1/93 – AJUSTE DEL CRONOGRAMA DE MEDIDAS DE LAS LEÑAS*. Las Leñas, 1992. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/19883_DEC_001-1992_ES_Cronog.de%20medidas.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 4/00 – Acuerdo de Recife*. Buenos Aires, 2000. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/16407_DEC_004-2000_ES_Acuerdo%20de%20Recife_Acta%201_00.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/GMC/DEC. 57/93 – DIRECTRICES DE POLÍTICAS ENERGÉTICAS EN EL MERCOSUR*. Montevideo, 1993. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/31262_RES_057-1993_ES_Direc.Pol%C3%ADtic.Energ.en%20el%20Mercosur_Acta_03_93.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Tratado de Asunción*. Asunción: MERCOSUR, 1991. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.

EL RELACIONAMIENTO EXTERNO DEL MERCOSUR EN MATERIA COMERCIAL: INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y DIMENSIÓN ACTUAL

Francisco Leita¹

Resumen: El análisis que se emprende aquí tiene como objeto los instrumentos por los que se realiza el relacionamiento externo del MERCOSUR en materia comercial, a saber: el arancel externo común, la política de defensa comercial, la negociación de acuerdos internacionales. En primer lugar se trata de examinar los documentos jurídicos fundacionales, donde han quedado establecidas las instituciones competentes y las medidas de que éstas disponen a los efectos de favorecer una adecuada inserción internacional para los Estados Partes. Seguidamente, el análisis se extiende a las decisiones y demás actos jurídicos que han integrado el marco normativo de origen para valorar, con referencia a los tres sectores de actividad externa mencionados, si el marco institucional y el sistema decisorio resultan mayormente adecuados a representar y realizar los intereses del mercado común en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales. Por otro lado, las actividades externas del MERCOSUR se evalúan a la luz de los parámetros derivados de los Acuerdos que conforman el sistema de la Organización Mundial del Comercio. Efectivamente, la participación de los Estados Partes del MERCOSUR en la OMC conlleva el respeto de condiciones y límites que dichos instrumentos imponen para la formación de Acuerdos Comerciales Regionales y la adopción de medidas de defensa comercial.

Palabras clave: MERCOSUR; relaciones externas; fundamentos jurídicos.

Resumo: A análise que se faz aqui tem como objeto os instrumentos através dos quais se realiza o relacionamento externo do MERCOSUL em matéria comercial, a saber: a tarifa externa comum, a política de defesa comercial, a negociação de acordos internacionais. Em primeiro lugar, trata-se de examinar os documentos jurídicos fundacionais, onde ficaram estabelecidas as instituições competentes e as medidas que estas dispõem para favorecer uma adequada inserção internacional para os Estados Partes. Na sequência, a análise se estende às decisões e demais atos jurídicos que integram o marco normativo de origem para avaliar,

1 *Studio Senior*, Università degli Studi di Padova (Italia). Fue catedrático Jean Monnet en Derecho Europeo. Profesor visitante de la Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Abogado. E-mail: francisco.leita@unipd.it

com referência a estes três setores de atividade externa mencionados, se o marco institucional e o sistema decisório resultam adequados para representar e realizar os interesses do mercado comum no âmbito das relações comerciais internacionais. Por outro lado, as atividades externas do MERCOSUL são avaliadas à luz dos parâmetros derivados dos Acordos que conformam o sistema da Organização Mundial do Comércio. Efetivamente, a participação dos Estados Partes do MERCOSUL na OMC envolve o respeito a condições e limites que tais instrumentos impõem para a formação de Acordos Comerciais Regionais e a adoção de medidas de defesa comercial.

Palavras-chave: MERCOSUL; relações externas; fundamentos jurídicos.

Sumario: 1. Introducción: relaciones comerciales del MERCOSUR según los instrumentos fundacionales; 2. El Arancel Externo Común; 2.1. Etapas de su desarrollo; 2.2. Aspectos colaterales; 2.3. Evaluación del MERCOSUR en el marco del artículo XXIV del GATT; 3. La política comercial del MERCOSUR; 3.1. Tentativas de una reglamentación común en materia de prácticas comerciales desleales; 3.1.1. Medidas *antidumping*; 3.1.2. Subvenciones y derechos compensatorios; 3.1.3. Medidas de salvaguardia; 3.2. Algunas consideraciones acerca de las prácticas nacionales; 4. Acuerdos internacionales del MERCOSUR; 4.1. Bases jurídicas: alcance; 4.2. Algunas tendencias de la práctica del MERCOSUR en materia de acuerdos comerciales; Referencias.

1. INTRODUCCIÓN: RELACIONES COMERCIALES DEL MERCOSUR SEGÚN LOS INSTRUMENTOS FUNDACIONALES

El Preámbulo del Tratado fundacional del MERCOSUR (Asunción, 1991) ofrece una visión nítida de las finalidades que sus Estados Partes pretenden alcanzar: se trata de “la ampliación de las (actuales) dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración”.

Por medio de la integración de los mercados nacionales – el Mercado Común – se intenta lograr “una adecuada inserción para sus países”, en un ambiente internacional caracterizado por “la consolidación de grandes espacios económicos”.

Esta vocación internacional del Mercado Común, se afirma en el Tratado (Artículo 1), “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 [...]”; en otros términos: una Unión Aduanera (UA).

Hay una necesaria dependencia entre ambos elementos de la UA, dado que el Arancel Externo Común (AEC) no puede manejarse sin que se ofrezcan instrumentos idóneos para negociar los niveles tarifarios y para actuar medidas

de defensa comercial ante importaciones que puedan provocar perjuicios graves a las producciones domésticas.

Con respecto de la determinación del AEC, el Tratado ofrece escasas indicaciones. Por un lado [Art. 5 c)] requiere que “el arancel externo común incentive la competitividad externa de los Estados Partes”. Al mismo tiempo asigna (Art. 13) al Grupo Mercado Común (GMC) la negociación de acuerdos frente a terceros, lo cual abre interrogantes sobre la materia que puede ser objeto de acuerdo y, particularmente, acerca de la entidad que detiene el *Treaty Making Power* correspondiente.

En cuanto a la política comercial, el Tratado (Art. 4) prevé que los Estados Partes “aplicarán sus legislaciones nacionales para inhibir importaciones cuyos precios estén influenciados por 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.” Aunque de manera poco perentoria, parece sentarse aquí la concepción que la disponibilidad de normas comunes de defensa comercial es elemento necesario del proceso de formación del mercado común.

Hasta aquí las indicaciones relativas a la política comercial, puesto que no hay alusión, en este núcleo normativo inicial, a posibles desarrollos en sectores como el intercambio de servicios, las inversiones extranjeras directas y otros más que, sucesivamente, registraron algunos avances en las relaciones internas del MERCOSUR.

Otro aspecto del proceso integracionista diseñado en el Tratado de Asunción y desarrollado más articuladamente en el Protocolo de Ouro Preto (POP) de 1994 es el que se refiere a los instrumentos para la adopción del AEC y el manejo de la política comercial común. Bajo esos aspectos, en el documento más reciente se dispone (Art. 37) que “las decisiones de los órganos serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”. Al mismo tiempo, se comprometen los Estados Partes a incorporar en sus ordenamientos nacionales las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, siendo esta actividad legislativa interna (de todos los Estados Partes), condición para la vigencia de las mencionadas normas (Arts. 40 y 42).

Quedó desechada de tal manera la (posible) opción de crear instituciones comunes, separadas de las entidades estatales, que estuvieren dotadas de poderes y competencias para “representar” internacionalmente al Mercado Común y adoptar las medidas internas necesarias para dar seguimiento a las obligaciones correspondientes.

Los datos textuales ofrecidos por los instrumentos fundacionales del MERCOSUR, elucidados hasta aquí, permiten emprender un análisis más detallado de cómo se han estructurado y desarrollado las herramientas del relacionamiento exterior, a saber: 1) el AEC, 2) la política comercial común y 3) los acuerdos (comerciales) internacionales. Paralelamente se intentará establecer,

bajo estos aspectos, el nivel de evolución alcanzado por el proceso integracionista así como valorar su funcionalidad respecto de los fines del Tratado.

2. EL ARANCEL EXTERNO COMÚN

2.1. ETAPAS DE SU DESARROLLO

Nada estableciendo (expresamente) el Tratado sobre la forma y los tiempos de adopción del AEC, el principio del consenso para la toma de decisiones implicó que las alícuotas y las fechas de convergencia hacia ese resultado se determinarían por medio de una Decisión del CMC de 17 de diciembre de 1994 N° 22/94

Debido a las diferentes posiciones nacionales, que reflejaban las asimetrías existentes entre los componentes del Mercado Común, las fechas y las alícuotas se fueron diferenciando por tipo de productos y por Países. Así, por ejemplo, si bien se preveía que los Bienes de Capital habrían de converger hacia un arancel común de 14%, para Argentina y Brasil se indicaba el 1° de enero de 2001, mientras a Paraguay y Uruguay se les fijaba la fecha del 1° de enero de 2006.

Otros elementos que respondían a exigencias nacionales y que habrían menoscabado la unidad del AEC fueron las excepciones nacionales (que se admitían hasta el 1° de enero de 2001), por las cuales Argentina, Brasil y Uruguay habrían podido mantener listas tarifarias nacionales de hasta 300 ítems arancelarios (con algunas exclusiones), mientras que las excepciones permitidas a Paraguay habrían sido hasta 399 (excluyendo las correspondientes a Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones). Por supuesto, cada Estado Parte quedaba autorizado a proponer su lista de excepciones sin que pudiese entablarse una apreciación (imparcial) de las mismas desde el punto de vista de su incidencia sobre el proceso de integración de los mercados nacionales.

Las cantidades de los ítems exceptuados del AEC fueron sucesivamente modificadas al mismo tiempo que las fechas de vencimiento de las listas nacionales fueron constantemente prorrogadas, por lo que actualmente resultan admisibles las siguientes medidas nacionales: Argentina: hasta 100 códigos de la Nomenclatura Común MERCOSUR (NCM) hasta el 31 diciembre de 2021; Brasil: hasta 100 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2021; Paraguay: hasta 649 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2023; Uruguay: hasta 225 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2022.

Cabe señalar que al mantenimiento de diferentes posiciones arancelarias se sumaba la libertad de los Estados de adoptar medidas de salvaguardia referidas a los productos exceptuados del AEC. Quedaba por tanto entendido que, en caso de detectarse un súbito aumento de las importaciones de uno de los productos exceptuados que pudiese provocar o amenazar un daño grave, se admitían salva-

guardias hasta el 2001 por parte del país singularmente afectado. En otras palabras, la falta de unidad del AEC terminaba por lastrar el proceso de elaboración de la política comercial común.

Estimas recientes ubican el nivel de aplicación del AEC por debajo del 70% en términos de posiciones arancelarias o ítems de la NCM, puesto que las excepciones al AEC alcanzan, en conjunto, más de 3.200 posiciones, lo que equivale a un 32% del total de la nomenclatura. Es decir, para un tercio del universo, existe al menos un Estado Parte que no aplica el AEC. Sin contar que permanecen dos sectores que no forman parte del AEC: el azúcar y el sector automotor.”²

Los instrumentos jurídicos examinados no permiten dilucidar una evolución de la coyuntura actual hacia la uniformidad del AEC. Son evidentes las consecuencias negativas que ello produce, especialmente la fragmentación del territorio aduanero con referencia a los bienes de origen externo que soportan cargas arancelarias variables según el territorio de importación, con efectos sobre la capacidad competitiva de las producciones domésticas de los varios territorios del Mercado Común.

2.2. ASPECTOS COLATERALES

A la problemática (sino imposible hasta el presente) adopción y aplicación de un AEC, se ha acompañado un avance dificultoso hacia una legislación aduanera común. Se trata del conjunto de reglas que determinan tratos uniformes de los bienes originarios de países terceros en el momento en que se supeditan al control aduanero y a la exacción de los derechos de aduana y demás tasas de importación.

A estos efectos se adoptaron medidas para la eliminación del doble cobro del AEC y, en alguna medida, para la distribución de la renta aduanera (Dec. 54/04 y 10/10).

Mucho más significativa es la tentativa cumplida con la Decisión 27/10 que aprueba el Código Aduanero MERCOSUR, cuya vigencia depende de la incorporación a los ordenamientos de los Estados Partes, condición que se ha verificado solo por parte de Argentina y Brasil.

Se trata de un documento muy amplio (consta de 181 artículos) que aspira a ofrecer un trato uniforme a las importaciones en el MERCOSUR y que constituye un posible ejemplo de cómo avanzar hacia regímenes normativos uni-

2 ROZEMBERG, Ricardo; CAMPOS, Rosario; GAYÁ, Romina; MAKUC, Adrián; SVARZMAN, Gustavo. *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*. n. 23, Buenos Aires: BID-INTAL, jun. 2019. p.45-46. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001732>. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

formes en otros sectores para asegurar condiciones de importación en el MERCOSUR previsibles y no discriminatorias.

Para resguardar el carácter uniforme de las normas, se impone la aplicación preferencial del Código respecto a las legislaciones aduaneras nacionales (art. 1). Por otro lado (art. 181), se aprueba la creación de un Comité del Código aduanero que deberá velar por la aplicación uniforme de las medidas establecidas en el mismo Código, pero no resultan enunciadas competencias específicas para realizar este cometido.

El carácter común de las normas aduaneras dependerá eventualmente de la convergencia que se determine entre las prácticas aplicaciones de las Autoridades aduaneras de los Estados Partes y de los esfuerzos interpretativos de las jurisdicciones nacionales. A falta de una jurisdicción (común) que pueda ostentar el monopolio de la función interpretativa de las normas comunes, el derecho a peticionar ante la Administración Aduanera y a acceder ante una autoridad judicial nacional (arts. 172 y 176) conlleva el riesgo de que no se logre asegurar condiciones de importación comparables y no discriminatorias por parte de los Estados Partes.

Un incentivo para avanzar hacia el mejoramiento de los procedimientos aduaneros ha derivado recientemente del “*Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio*”, adoptado en el ámbito de la OMC e integrado en el Anexo 1A del Acuerdo de la OMC. Dicho instrumento que de por sí ya obliga a los Estados Partes que lo han ratificado (Argentina, Brasil y Paraguay), ha sido tenido en cuenta para la elaboración y aprobación (Dec. 29/19) de una “*Acuerdo sobre facilitación del Comercio del MERCOSUR*” que está a la espera de incorporación.

2.3. EVALUACIÓN DEL MERCOSUR EN EL MARCO DEL ARTÍCULO XXIV DEL GATT

Una evaluación del proceso de establecimiento de la UA mercosureña se justifica no solo en vista de su funcionalidad a los fines del Tratado de Asunción, sino que debe emprenderse también a la luz de los criterios que ofrece el derecho de la OMC con relación a las Uniones Aduaneras y, en general, a los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR).

En efecto, el Artículo XXIV del GATT contempla las Uniones Aduaneras y las Zonas de Libre Comercio como excepciones al principio general de no discriminación y Trato de la Nación más Favorecida que rige al sistema multilateral del comercio (Artículo I).

Desviaciones de la regla de la Nación más Favorecida, particularmente bajo forma de Acuerdos Regionales Preferenciales entre países en desarrollo, se admiten también por efecto de la Decisión de las Partes Contratantes del GATT de 28 de noviembre de 1979 (L/4903) “*Trato Diferenciado y Más Favorable, Reci-*

prociudad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo” que sigue vigente como parte del GATT de 1994 y que se conoce como “Cláusula de Habilitación”.

En base al Artículo XXIV del GATT y, particularmente, por efecto del párrafo 5, a), para el establecimiento de una UA se requiere que “los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión [...] no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte de tal unión [...] de una incidencia general más elevada”. Se pretende además, (pár. 5, c) que el establecimiento se realice en un “plazo razonable”. Por otro lado, y finalmente, en lo que se refiere a las relaciones entre los territorios constitutivos de la unión, se establece que “los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas ... sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales” (párr. 8, i).

A las dudas interpretativas originadas por estas reglas intenta responder el “*Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*” adoptado en la Ronda Uruguay del GATT. Mientras permanece discutible el requisito de la liberalización comercial referida a “lo esencial de los intercambios comerciales” internos a la UA, el Entendimiento, en referencia al párrafo 5, a) dispone que la evaluación de la incidencia de los derechos de aduana se basara en el cálculo global del promedio ponderado de los derechos de aduana percibidos antes y después del establecimiento de una unión aduanera. Relativamente al “plazo razonable” al que se refiere el párrafo 5, c), se estima que no deberá ser superior a 10 años.

En cuanto a los requisitos formales, los instrumentos multilaterales hasta aquí mencionados imponen (a los Miembros de la OMC) la obligación de notificar las UA (y demás ACR) de las cuales participan a los órganos apropiados de la OMC, a fines de facilitar un examen de las mismas. Esta incumbencia, bajo el régimen del GATT, estuvo a cargo de Grupos de Trabajo que se iban instituyendo, para cada Acuerdo notificado, bajo la responsabilidad del Comité de Comercio y Desarrollo. En cuanto al éxito del examen, el párrafo 7 del Entendimiento de 1994 aclaró que las conclusiones del Grupo de Trabajo servirían de base para las posibles recomendaciones del Consejo del Comercio de Mercaderías de la OMC a los Miembros.

Si bien el conjunto de las disposiciones ilustradas ofrece un modelo de referencia y un procedimiento de evaluación suficientemente funcionales a la finalidad de control que se proponen,³ la práctica de los Órganos de la OMC se ha ido alejando de estas pautas.

En el caso del MERCOSUR, la ALADI (5 de marzo de 1992, L/695) y los Estados Partes (9 de julio de 1992, L/7044) cumplieron con la obligación

3 Véanse los párrafos 8 y 10 del *Entendimiento* de 1994, que prevén recomendaciones del Grupo de trabajo “sobre el marco temporal propuesto y sobre las medidas necesarias para ultimar el establecimiento de la unión aduanera o de la zona de libre comercio”.

de notificar el Tratado de Asunción apelándose al párrafo 4 de la Cláusula de Habilitación.⁴ Inclusive se estableció un Grupo de Trabajo sobre MERCOSUR por parte del Comité de Comercio y Desarrollo. No obstante, de las sesiones de preguntas y respuestas que se mantuvieron sobre los datos presentados por el representante del país que ostentaba la Presidencia *pro tempore* del MERCOSUR, en nombre propio y de los demás Estados Partes, no se sacaron conclusiones compartidas por los miembros del Grupo de Trabajo y no se redactó siquiera un informe.

De tal manera, ha quedado sin respuesta el interrogante de si la UA que se ha (parcialmente) desarrollado desde el Tratado de Asunción encaja en el modelo que se desprende del conjunto de normas de la OMC dedicadas a los ACR.

Esta carencia en la OMC de una instancia efectivamente orientada a una determinación (que inclusive pudiera ser de carácter taxativo) sobre la compatibilidad de los ACR notificados con las normas del sistema multilateral ha quedado aún más claramente establecida con la adopción de la Decisión del Consejo General de 14 de diciembre de 2006 (WT/L/671) sobre el “*Mecanismo de transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales*”. Dicho mecanismo se focaliza en una presentación fáctica ante el Comité Acuerdos Comerciales Regionales (CACR) del ACR por parte de la Secretaría de la OMC bajo su responsabilidad, en plena consulta con las partes (párr. 7 b). La naturaleza meramente declarativa del informe (presentación fáctica) resulta de la especificación de que no podrá utilizarse como base para procedimientos de solución de diferencias ni para crear nuevos derechos y obligaciones de los Miembros (párr. 10).

Queda de esta manera confirmado, en relación a los ACR, el *modus operandi* que en general adoptan los órganos de la OMC. En este caso, al no disponer de poderes decisorios para orientar la formación de un ACR, el CACR ofrece un ámbito institucional en que los Miembros cumplen con la obligación de darles transparencia a sus iniciativas comerciales y, al mismo tiempo, dan su disponibilidad a negociar compensaciones u otros beneficios por el menoscabo que dichas iniciativas pudieren ocasionar a los intereses de otros Miembros.

Esta tendencia a no fiscalizar los ACR parece estar confirmada por el hecho que todos los Miembros de la OMC forman parte de algún ACR y por la rápida multiplicación de estas formas de relacionamiento internacional, que han alcanzado la relevante cifra de 371.

4 En el 2006, al año siguiente de su entrada en vigor, también se notificó a la OMC, en base al art. V del GATS, el “Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios en el MERCOSUR” de 1997. (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OAS). *PROTOCOLO DE MONTEVIDEO SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS DEL MERCOSUR*. Montevideo, 1997. Disponible en: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsr/montevideo/Text_s.asp. Acceso en: 6 jun. 2021).

3. LA POLÍTICA COMERCIAL DEL MERCOSUR

3.1. TENTATIVAS DE UNA REGLAMENTACIÓN COMÚN EN MATERIA DE PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES

Como hemos aclarado inicialmente, la adopción del AEC exigía, según el planteo del Tratado de Asunción, el desarrollo paralelo de una política comercial (externa) común del MERCOSUR. En efecto, el establecimiento de una política común, en substitución de las medidas nacionales, es requerido por el hecho que éstas consisten generalmente en un aumento del impuesto de importación, por lo cual, si se adoptan por un Estado Parte con referencia a su territorio, se determina la interrupción del AEC y la segmentación de dicho territorio respecto al resto del mercado común.

Inicialmente, el Tratado preveía la aplicación interina de las legislaciones nacionales contra subsidios, *dumping* o cualquier otra práctica desleal. Esta situación normativa fue de alguna manera confirmada por la Dec. 3/92 que, dedicándose simplemente a instituir un procedimiento de quejas y consultas sobre Prácticas Desleales Comerciales, no suponía una superación del sistema de medidas nacionales.

La primera tentativa de poner en obra un procedimiento para la adopción de medidas en la materia fue la Decisión 7/93, por la que se aprobaba el “Reglamento relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de *dumping* o de subsidios provenientes de países no miembros del Mercado Común del Sur”. En realidad, se trataba de un instrumento que, a más de la incorporación a las legislaciones nacionales, precisaba de relevantes integraciones (encomendadas al GMC). El principal obstáculo para completar el proyecto fue la carencia de una institución encargada del procedimiento y de las medidas, de la que hasta se omitía definir la naturaleza e individualizar la base jurídica.

De allí para adelante, debido inclusive a la obligación de observar los términos los Acuerdos de la OMC – vinculantes para los Estados Partes del MERCOSUR en cuanto miembros de la misma – se desarrollarán tentativas de legislar en manera diversificada para cada mecanismo de defensa comercial, a saber: i) medidas *antidumping*, ii) derechos compensatorios en caso de subsidios y iii) medidas de salvaguardia. Estas iniciativas, no obstante carezcan de registros de incorporación, muestran la líneas por las que se ha intentado desarrollar las premisas contenidas en los instrumentos jurídicos fundacionales.

Es oportuno recalcar que se hace aquí referencia a los mecanismos de defensa comercial orientados contra las importaciones de territorios de países terceros. En las relaciones comerciales intrazona se decidió adoptar *de plano* el Acuerdo OMC relativo a la aplicación del Artículo VI del GATT (Dec. 13/02) y el Acuerdo OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Dec. 14/02). En realidad, dichos Acuerdos tienen vigencia por efecto de la internalización que

les habían brindado los Estados Partes (2° *Considerando*), de manera que la función residual de las mencionadas Decisiones es la de indicar (en el artículo 2) el procedimiento para designar el foro conveniente en caso de controversia.

3.1.1. Medidas *antidumping*

En lo referente a las medidas *antidumping* contra importaciones extra-zona, se señala la Decisión 11/97 que deja sin efecto la Dec. 7/93 y aprueba el Marco normativo del “Reglamento Común relativo a la defensa contra las importaciones objeto de *Dumping* provenientes de países no miembros del Mercado Común del Sur”. Nuevamente, se trata de un instrumento incompleto, cuya aplicación depende de normas complementarias a adoptar por parte de la CCM.

Por otro lado, la Dec. 11/97 esclarece una vez más que hasta que se apruebe el Reglamento Común quedan vigentes las legislaciones nacionales, de las que solicita oportunos ajustes para su armonización con el Marco Normativo. También trata de obtener un acercamiento entre los sistemas nacionales *antidumping* para que, a través de la CCM, un Estado Parte pueda solicitar a otro Estado Parte la aplicación de medidas *antidumping* a su favor, cuando en el territorio de éste se realicen importaciones originarias de terceros mercados a precios de *dumping*. Son las “medidas *antidumping* a favor de un tercer país” de que trata el art. 14 del Acuerdo ADP de la OMC que, en realidad no modifican, sino confirman la convivencia en el MERCOSUR de una pluralidad de autoridades encargadas de la defensa comercial en su propio territorio.

Como se ha dicho, el Marco Normativo “establece las normas aplicables por los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en la defensa contra importaciones de productos que sean objeto de *dumping*, provenientes de países no miembros del MERCOSUR”. En otros términos, intenta incorporar a los ordenamientos nacionales la disciplina *antidumping* contenida en el Acuerdo de la OMC relativo a la aplicación del artículo VI del GATT 1994.

Se detallan los elementos que integran el *dumping*, así como las fases de las investigaciones que pueden ser solicitadas y las medidas *antidumping* que serán aplicadas. A tales fines se refiere sin más detalles a una “instancia técnica” y a una “instancia decisoria” a las que, respectivamente, les corresponden las típicas fases del procedimiento *antidumping*: *inter alia* y por un lado, conducir la investigación a fin de determinar la existencia de *dumping*; por otro lado, aplicar medidas *antidumping* provisionales y definitivas.

Hablando de “instancia técnica” e “instancia decisoria”, el Reglamento común aparentemente se refiere a las autoridades que en cada Estado Parte resultan competentes a desarrollar el procedimiento y a adoptar las medidas *antidumping*. De ser así, las repetidas referencias (en el Reglamento) al MERCOSUR para definir los varios elementos que integran la noción de *dumping* (producción domés-

tica, precio del producto similar, mercado doméstico y otras) deberían entenderse como relativas al territorio del Estado Parte de que se trate.

De lo contrario, debería inferirse la (hipotética) existencia de una autoridad (instancia técnica y decisoria) del MERCOSUR y la consecuente atribución a la misma de poderes y competencias transnacionales para adoptar medidas que se apliquen en los territorios de todos los Estados Partes, es decir prescindiendo de medidas de incorporación a los ordenamientos nacionales.

Es evidente que, no pudiendo respaldarse esta conclusión con fundamentos textuales inequívocos, permanece la idea de la validez nacional de las medidas *antidumping* y de la relativa segmentación del territorio del MERCOSUR que se determina por efecto de la protección territorial que se otorgue a las producciones nacionales amenazadas o perjudicadas por las importaciones a precio de *dumping* de estados terceros.

3.1.2. Subvenciones y derechos compensatorios

Lo dicho hasta aquí relativamente al (proyecto de) Reglamento *Antidumping*, puede aplicarse *mutatis mutandis* al “Marco Normativo del Reglamento Común de defensa contra Subvenciones Concedidas por Países no miembros del Mercado Común del Sur”, aprobado por la Decisión 29/00.

Aquí también se hace alusión a una “instancia técnica” encargada de conducir la investigación a fin de determinar la existencia, naturaleza y cuantificación de una subvención, y a una “instancia decisoria”, a que le corresponde aplicar, mantener, modificar y suprimir derechos compensatorios. Como en el caso de las medidas *antidumping*, en ambos casos debería tratarse de una referencia a las autoridades nacionales competentes a tomar medidas para contrarrestar las importaciones subsidiadas por terceros países.

Sin embargo, el sistema de medidas del Marco Normativo contra las subvenciones, paralelamente a los derechos compensatorios, admite otras formas de reacción, que se amoldan a la circunstancia que la conducta desleal, en este caso, no es de un particular (el productor de un Estado tercero) sino propia de un Estado (tercero).

Se trata de las acciones contempladas por el “Acuerdo OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias”, relativas a las “subvenciones prohibidas” (artículo 4) y a las “subvenciones recurribles” (art. 7), que consisten en solicitar consultas al Miembro (de la OMC) que concede o mantiene una subvención de dichos tipos y, en caso de no llegarse a una solución mutuamente convenida, en someter la cuestión al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) [de la OMC]. Efectivamente, el Reglamento MERCOSUR prevé que, “en el caso de que el Miembro que otorga la subvención no adopte las medidas recomendadas por el

Órgano de Solución de Diferencias podrán adoptarse contramedidas, siempre que sean autorizadas por el OSD” (art. 122).

Por lo que dicen las normas, se trata aquí de contramedidas (del MERCOSUR) autorizadas seguidamente a acciones contenciosas (del MERCOSUR) que se desarrollan frente a un órgano (el OSD) siguiendo procedimientos regulados por un Acuerdo (el “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias” – ESD – de la OMC). Pero las normas y los procedimientos del ESD son medios de solución de conflictos privativos de los Miembros de la Organización Mundial del Comercio, mientras que el MERCOSUR carece de esa calidad. Por tal motivo, las actuaciones ante el OSD, como la toma de las medidas consecuentes, deberían pertenecer al Estado Miembro que haya tomado la iniciativa en el marco del Reglamento contra las subvenciones del MERCOSUR.

3.1.3. Medidas de salvaguardia

Queda por analizar la Decisión 17/96 por la que se aprueba el “*Reglamento Relativo a la Aplicación de Medidas de Salvaguardia a las Importaciones Provenientes de Países No Miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*”. Se trata de las limitaciones que pueden aplicarse a las importaciones de Estados terceros cuando éstas hayan aumentado en tales cantidades que causen o amenacen causar daño grave a la producción doméstica de productos similares o directamente competitivos.

Aquí también hay una expresa referencia a las normas OMC que vinculan los Estados Partes del MERCOSUR, es decir al Artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio – GATT 1994 (Medidas de Emergencia sobre las Importaciones de Determinados Productos) y al “Acuerdo sobre Salvaguardias” de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Por otro lado, respecto a los instrumentos del MERCOSUR dedicados al *dumping* y a las subvenciones, en este caso se encuentra una evidente tentativa de multilateralizar el mecanismo de adopción de medidas de salvaguardia.

Efectivamente, el documento prevé (art. 2) que el “MERCOSUR podrá adoptar una medida de salvaguardia para un producto, como entidad única o a nombre de uno de sus Estados Partes”. Igualmente, el Reglamento es explícito al tratar de las instancias que han de verificar las condiciones para la aplicación de las medidas y decidir sobre las mismas, encargando al Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias la fase de investigación, mientras asigna la competencia para la adopción de medidas de salvaguardia provisional o de medidas de salvaguardia a la Comisión de Comercio del MERCOSUR. De consecuencia, pertenece a la Presidencia *pro tempore* de la Comisión realizar las requeridas notificaciones al Comité de Salvaguardias de la OMC.

Sendas reglas orientan las fases de la investigación – determinación del aumento de las importaciones, del daño a una producción doméstica, etc. – según se trate de defender una producción del MERCOSUR o de medidas en nombre de un Estado miembro. Por otro lado (art. 29), se establece que la Comisión decidirá, a través de Directiva, sobre la adopción de medidas de salvaguardia y que la Directiva será incorporada a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes.

Finalmente, el Reglamento deja entrever algunas proyecciones externas del mecanismo de adopción de medidas de salvaguardia, cuando estas consten de restricciones cuantitativas y se requiera la distribución de cuotas entre los países suministradores. En primer lugar, se trata de buscar un acuerdo con los Gobiernos de los países con interés sustancial en el suministro del producto bajo los auspicios del Comité de Salvaguardias de la OMC (Arts. 32 y 33). Para este cometido resultan competentes el Comité Defensa Comercial y Salvaguardias y la CCM, pero queda por puntualizar quien los represente, si, por ejemplo y supuestamente, la Presidencia *pro tempore*. También se requieren actividades internacionales del MERCOSUR – negociar y celebrar acuerdos con países exportadores – para determinar medios adecuados de compensación comercial por los efectos adversos sobre el comercio de la medida de salvaguardia, sin que ofrezcan indicaciones acerca del órgano apropiado para conducir dichas actividades (art. 75).

El Reglamento sobre medidas de salvaguardia muestra por cierto algunos elementos que parecen caracterizar al MERCOSUR como una entidad única que pueda requerir, en circunstancias determinadas, medidas comerciales defensivas del mercado común en su conjunto. Efectivamente, las medidas de salvaguardia, diversamente de las que se toman para contrarrestar las importaciones en *dumping*, están concebidas para ser aplicadas por todos los Estados miembros.

Resalta además el hecho de que las medidas se deciden por parte de órganos del MERCOSUR y no a nivel nacional. No obstante, hay que traer a colación aquí las normas de los instrumentos fundacionales del MERCOSUR que definen el carácter intergubernamental de dichos órganos e imponen que las decisiones se tomen por consenso y con presencia de todos los Estados Partes. Con lo cual resulta más cónsono atribuir la titularidad del poder decisorio a los Estados Partes (conjuntamente) y representar esta modalidad de adopción de las medidas de salvaguardia como orientada a compatibilizar entre sí las posiciones de los Estados Partes sobre un instrumento comercial tan sensible como es la que impone restricciones cuantitativas.

Al mismo tiempo, las medidas de salvaguardia parecen perder esa posible unidad por efecto de su incorporación a las legislaciones nacionales, que el Reglamento impone. De tal manera, la decisión de medidas de salvaguardia pierde su carácter común y se convierte en normas de los ordenamientos de los Estados Partes con el riesgo que se verifiquen aplicaciones e interpretaciones diversificadas en los diferentes ámbitos nacionales.

3.2. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS PRÁCTICAS NACIONALES

Las conclusiones relativas a la falta de unidad de la política de defensa comercial del MERCOSUR se reflejan en la práctica aplicación de las medidas en los tres sectores considerados en el periodo desde la institución de la OMC (1995) hasta el 30 de junio de 2020.

Las medidas más recurrentes fueron los derechos *antidumping*, que fueron aplicados en 271 ocasiones por Argentina (que corresponden a 392 procedimientos iniciados) y 266 veces por Brasil (donde se registran 421 procedimientos iniciados). Los otros Estados Partes adoptaron dichas medidas en tan solo tres ocasiones (Paraguay 2 y Uruguay 1).

Casi irrelevantes las cifras de las medidas compensatorias, que fueron 3 por parte de Argentina y 10 de Brasil. Igualmente escasas las medidas de salvaguardia: 4 de Argentina y 2 de Brasil.

4. ACUERDOS INTERNACIONALES DEL MERCOSUR

4.1. BASES JURÍDICAS: ALCANCE

Quedan por individualizar y analizar las normas que en los Tratados fundacionales del MERCOSUR regulan la materia de los acuerdos internacionales, para luego establecer en que medida este instrumento de las relaciones internacionales pueda utilizarse y haya sido utilizado por los órganos del MERCOSUR para el manejo de la política comercial.

No obstante la dimensión internacional que el Tratado de Asunción le atribuye al Mercado Común, faltan en este instrumento normas que puedan dar un fundamento jurídico a la actividad internacional de los órganos del MERCOSUR, exceptuando una disposición aislada (art. 13), que faculta al Grupo Mercado Común para “proponer medidas concretas tendientes a la... negociación de acuerdos frente a terceros”. Norma que, además, carece de práctica relevancia, puesto que, en el mismo Tratado, nada se establece sobre las formas y los órganos por los que debe formularse la aceptación de los acuerdos internacionales.

Normas dedicadas al relacionamiento exterior del MERCOSUR se encuentran enunciadas en el POP y a ellas hay que referirse para dilucidar el tema de la amplitud y, sobre todo, el de la naturaleza del poder de actuar internacionalmente del MERCOSUR, si es que dicho poder, y específicamente el *Treaty Making Power*, puede ejercerse independientemente de la voluntad conjunta de sus Estados Partes.

En primer lugar, parecería resolutorio del problema que hemos planteado el perentorio texto del artículo 34: “El MERCOSUR tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional”, al que se agrega el del artículo 8, III, que atribuye

al CMC la función de “ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR”. Pero las normas ahora mencionadas, más que declarar una situación dada, aparentan un propósito programático, o hasta parecen formular un auspicio, y, de por sí, no resultan aptas ni suficientes para afirmar una condición jurídica – la subjetividad internacional – que no depende de reglas abstractamente concebidas, sino de la efectiva posición de miembro de la sociedad internacional que un ente (aunque no estadual) ostente.

Resulta por tanto indispensable indagar acerca de las demás normas del POP dedicadas a las funciones internacionales de los órganos del MERCOSUR, para establecer si existen elementos que indiquen la voluntad de los Estados Partes de otorgarles poderes y competencias para actuar de manera “independiente” en el ámbito internacional. Lo cual podría conllevar la pregunta si los Estados Partes se hayan despojado de los poderes y competencias que hubieren transferido al MERCOSUR, o si puedan ejercerlos de manera concurrente. Se trata de las normas por las que se atribuyen poderes atinentes a las relaciones internacionales a los órganos decisorios.

El artículo 8 del POP, enunciando las funciones y atribuciones del CMC, incluye las de: “negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales.” (numeral IV). Por su parte, el artículo 14, dispone que al GMC, corresponden las siguientes responsabilidades: “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. El Grupo Mercado Común, cuando disponga de mandato para tal fin, procederá a la firma de los mencionados acuerdos. El Grupo Mercado Común, cuando sea autorizado por el Consejo del Mercado Común, podrá delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del MERCOSUR” (numeral VII).

Lo que precede parece conducir a la conclusión que el poder de concluir acuerdos internacionales *pertenece* al CMC, que ostenta además la facultad de delegar dicha función. Es necesario por tanto aseverar o, viceversa, corregir esta posible afirmación a la luz de las consideraciones desarrolladas anteriormente, sobre la base del principio según el cual “las decisiones de los órganos serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes” y sometidas a la condición que los Estados Partes incorporen las normas contenidas en dichas decisiones a sus ordenamientos nacionales. Principio corroborado por la afirmación (tal vez pleonástica) de la naturaleza intergubernamental de los órganos decisorios del MERCOSUR (art. 2 del POP).

En realidad, el principio consensual conduce a la idea que la aceptación de un acuerdo internacional por parte de un órgano del MERCOSUR involucra la voluntad de todos y de cada uno de los Estados Partes de participar en la formación del acto. Y ello a su vez excluye que los acuerdos internacionales dependan

de una manifestación de voluntad del MERCOSUR, sino de distintas manifestaciones de voluntad de aceptación de las obligaciones internacionales por parte de los Estados Partes que, por estar expresadas en un único acto, no dejan de mantener su autonomía una de otra.

Esta construcción parecería quitar relevancia jurídica a las decisiones del MERCOSUR relativas a la conclusión de acuerdos internacionales. Al contrario, dichos actos producen una consecuencia bien determinable, que consiste en la obligación de los Estados Partes de actuar de manera concertada precisamente en lo referente a la negociación y conclusión de los acuerdos comerciales a que tales decisiones se refieren. Por tal razón, estos actos quedan vigentes y circunscriptos en la esfera de actividad de los órganos del MERCOSUR y no se requiere su incorporación a las legislaciones de los Estados Miembros.⁵

Lo cual no excluye que una decisión relativa a la conclusión de un acuerdo internacional del MERCOSUR carezca de relevancia externa, puesto que por su medio también se notifica (implícitamente) a la contraparte del acuerdo, la formalidad específica con que los Estados Partes del MERCOSUR pretenden concluir el acuerdo, quedando supeditada la validez de cada una de sus expresiones de voluntad a una especie de clausula *si omnes*.

En esta dirección se señalan los acuerdos⁶ en que se designa a los Estados Partes como “signatarios” y al MERCOSUR como “Parte Contratante”, con la consecuencia que sólo de los primeros se solicita la firma y el cumplimiento de los procedimientos internos correspondientes, es decir los actos por los que se convierten en destinatarios de las obligaciones que derivan del acuerdo.

Por otro lado, la circunstancia que determinados “acuerdos del MERCOSUR”, junto a las firmas de los plenipotenciarios de los Estados Partes, lleven la del Plenipotenciario del Estado Parte que ostenta la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR⁷ no significa que éste haya actuado como representante del MER-

5 Véase, entre otras, la Decisión 3/96 con la que se aprueba el ACE MERCOSUR-Chile, que aclara (art.3) que su incorporación no es necesaria. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 3/96 – Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Chile*. San Luis, 1996. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/26858_DEC_003-1996_ES_ACE_MCS_Chile.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

6 Por ejemplo el “Acuerdo de comercio preferencial entre el MERCOSUR y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU)” de 2008/2009. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR); UNIÓN ADUANERA DE ÁFRICA DEL SUR (SACU). *Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y SACU*. Salvador, 2008-2009. Disponible en: http://www.sice.oas.org/Trade/MRSRSACU/Text_2008_s.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

7 Es el caso del “Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por otra” de 1995. Diversamente, en el Acuerdo de complementación económica (N. 36 de ALADI) celebrado en 1996 por los Gobiernos de los Estados Partes del MERCOSUR y el Gobierno de la República de Bolivia, donde el MERCOSUR figura como Parte Contratante, no se registra la firma de un “plenipotenciario” del MERCOSUR.

COSUR puesto que ello debería basarse sobre un mandato *ad hoc* (que, en las varias circunstancias, resulta inexistente) y, en todo caso, llevaría a concebir una competencia externa propia del MERCOSUR, de que no se encuentra fundamento jurídico.

Significativa de la renuencia de los Estados Partes a disponer de un órgano de representación externa del MERCOSUR fue la drástica supresión (Dec. 6/17) del Alto Representante General del MERCOSUR, órgano subsidiario del CMC, que había sido creado mediante la Decisión 63/10, la cual, a su vez, había sido incorporada en los ordenamientos de todos los Estados Partes. Se trataba de un órgano que ostentaba, entre otras atribuciones, la de actuar como mandatario del CMC para “representar al MERCOSUR en las relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales”.

Finalmente, otro elemento que conduce a dudar de la idea que el MERCOSUR sea (o pueda ser) parte de acuerdos internacionales y por ende destinatario de las normas que estos contienen, es brindado por la circunstancia que la transformación de las mismas en normas conocidas y aplicadas por los órganos de los Estados Partes, se realiza por medio de su incorporación a los ordenamientos nacionales. En otras palabras, a la falta de normas internacionales dirigidas al MERCOSUR corresponde la de normas (del MERCOSUR) de incorporación de las mismas. Y, si hubiese una decisión que se adopta para dar cumplimiento aun acuerdo internacional, ésta, a su vez, debería ser incorporada a los ordenamientos de los Estados Partes.

Con estas premisas, es posible abordar el problema del alcance jurídico de la Decisión 32/00 del CMC que se refiere al relacionamiento externo del MERCOSUR para supuestamente mermar la libertad de los Estados Partes en este ámbito. En términos generales la Decisión reafirma “el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona [...] Además, con referencia a las relaciones comerciales en el marco de ALADI agrega que “los Estados Partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes [...] que no hayan sido negociados por el MERCOSUR”.

Lejos de instaurar una especie de competencia externa del MERCOSUR, concurrente con (o aun prevalente respecto a) la de los Estados Partes en materia comercial, la Decisión 32/00 pretende determinar la metodología para el cierre de nuevos acuerdos comerciales, especialmente los del modelo ALADI, y esta metodología consiste en subordinar la firma de dichos acuerdos a la negociación conjunta (por el MERCOSUR), quedando entendido que la firma es un acto imputable a los Estados Partes.

Por cierto todo lo anteriormente dicho no autoriza la conclusión que los Estados Partes hayan voluntariamente determinado una disminución de su capacidad como sujetos de derecho internacional, puesto que la hipotética conclu-

sión de un acuerdo comercial por un Estado Parte *aisladamente*, no conllevaría necesariamente la nulidad de ese acto por incapacidad del sujeto, si no la posible comisión de un ilícito respecto de los demás Estados Partes del MERCOSUR.

4.2. ALGUNAS TENDENCIAS DE LA PRÁCTICA DEL MERCOSUR EN MATERIA DE ACUERDOS COMERCIALES

Un análisis de la práctica del MERCOSUR en lo referente a acuerdos comerciales internacionales arroja resultados poco importantes desde el punto de vista cuantitativo.

Por un lado se divisan los acuerdos suscritos en el marco de la ALADI, es decir orientados a acordar desgravaciones tarifarias siguiendo cronogramas preestablecidos o a instituir áreas de libre comercio. Se trata, generalmente, de acuerdos-marco entre el MERCOSUR y los varios países de este bloque que luego se complementan con acuerdos bilaterales en que los varios Estados Partes establecen sus propias preferencias arancelarias y relativas excepciones.⁸

Estos acuerdos han dado éxitos muy importantes y han determinado prácticamente la eliminación de barreras tarifarias entre MERCOSUR y Países andinos: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

Otro grupo de acuerdos son los que se han celebrado con países terceros no pertenecientes al Continente americano (Egipto, India, Israel y con los Estados que conforman la Unión Aduanera de África del Sur – SACU), a los que hay que agregar otros acuerdos, en fase de negociación más o menos avanzada con algunos otros Estados singularmente considerados (Corea del Sur, Singapur, los Países que forman parte del Área Europea de Libre Comercio – AELC).

La escasa propensión a celebrar acuerdos parecería relacionarse con los llamativos datos de los que resulta que el MERCOSUR no tiene acuerdos comerciales vigentes con sus principales socios comerciales.

Particularmente resalta la posición de China, cuyo porcentaje (en 2019) es el mayor tanto en las exportaciones del MERCOSUR (24,1%) cuanto en las importaciones (20,5%). También la UE (aunque registrando una tendencia decreciente) sigue ocupando un lugar preminente del comercio del MERCOSUR con el 14,9% de las exportaciones y el 17,8% de las importaciones en 2019. Se señala finalmente el rol de las economías asiáticas como territorios de destino de los productos del MERCOSUR, que (excluyendo China) con el 12,7% han desplazado del tercer lugar a los Estados Unidos, no obstante este país haya registrado en los últimos años un aumento de sus flujos comerciales con el MER-

8 Por ejemplo el ACE N° 55 sobre el sector automotor entre México y los Estados Partes de MERCOSUR, sobre cuya base se han establecido (por acuerdos separados) cupos de importación anuales de automóviles libres de aranceles entre México por un lado y Argentina, Brasil y Uruguay por otro.

COSUR, deteniendo (en 2019) el 11,7% de las exportaciones y el 15,4% de las importaciones.⁹

Quedan por mencionar el “Nuevo Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y el MERCOSUR”, cuyas negociaciones, emprendidas sobre la base del *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación* de 1995, están contenidas en un texto (no definitivo) aprobado el 1° de julio de 2019¹⁰ y el Acuerdo MERCOSUR – Canadá, en fase de negociación menos avanzada.

El primero de estos acuerdos intenta no sólo intensificar la colaboración en el sector estrictamente comercial sino también impulsarla en temas vinculados (entre otros: propiedad intelectual, condiciones laborales, ambiente y desarrollo sostenible).

El Acuerdo con Canadá, definido de Libre Comercio, ha dado origen a una evaluación del impacto que el (pretendido) aumento del intercambio comercial pudiera tener en sectores como la protección del ambiente, el manejo de recursos naturales y otros, de manera que puedan redactarse específicas normas cautelares en dichos sectores.¹¹

Estos vínculos internacionales, si llegan a perfeccionarse los acuerdos relativos, pudieran requerir un avance de las normativas comerciales del MERCOSUR (en temas como: reglas de origen, obstáculos técnicos al comercio, entre otros) y, en general, una adecuación de las formas y de los contenidos del proceso de integración en el Cono Sur.

REFERENCIAS

EU-MERCOSUR trade agreement: The Agreement in Principle and its texts. *In*: European Commission. Bruselas, 12 jul. 2019. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>. Acceso en: 5 jun. 2021.

INITIAL Environmental Assessment of the Canada-MERCOSUR Free Trade Agreement Negotiations. *Government of Canada*, 8 oct. 2020. Disponible en: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agree>

9 RIOS, Sandra; DA MOTTA VEIGA, Pedro; MADURO, Lúcia; RIBEIRO, Fernando José. *Informe MERCOSUL 2020: sob a pressão da agenda externa*. Buenos Aires: BID INTAL, nov. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0002851>. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Informe-MERCOSUL-2020-Sob-a-pressao-da-agenda-externa.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.

10 Ver: *EU-MERCOSUR trade agreement*: The Agreement in Principle and its texts. *In*: European Commission. Brussels, 12 jul. 2019. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>. Acceso en: 5 jun. 2021.

11 INITIAL Environmental Assessment of the Canada-MERCOSUR Free Trade Agreement Negotiations. *In*: Government of Canada, 08 oct. 2020. Disponible en: https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/mercosur/initial_ea-ee_initiale.aspx?lang=eng#a4. Acceso en: 5 jun. 2021.

- ments-accords-commerciaux/agr-acc/mercosur/initial_ea-ee_initiale.aspx?lang=eng#a4. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 3/96 – Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Chile*. San Luis, 1996. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/26858_DEC_003-1996_ES_ACE_MCS_Chile.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR); UNIÓN ADUANERA DE ÁFRICA DEL SUR (SACU). *Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y SACU*. Salvador, 2008-2009. Disponible en: http://www.sice.oas.org/Trade/MRSRSACU/Text_2008_s.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OAS). *PROTOCOLO DE MONTEVIDEO SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS DEL MERCOSUR*. Montevideo, 1997. Disponible en: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsr/montevideo/Text_s.asp. Acceso en: 6 jun. 2021.
- RIOS, Sandra; DA MOTTA VEIGA, Pedro; MADURO, Lúcia; RIBEIRO, Fernando José. *Informe MERCOSUL 2020: sob a pressão da agenda externa*. Buenos Aires: BID INTAL, nov. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0002851>. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Informe-MERCOSUL-2020-Sob-a-pressao-da-agenda-externa.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ROZEMBERG, Ricardo; CAMPOS, Rosario; GAYÁ, Romina; MAKUC, Adrián; SVARZMAN, Gustavo. *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*. n. 23, Buenos Aires: BID-INTAL, jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001732>. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

LE RELAZIONI UE-MERCOSUR: PERCHÉ IL MERCOSUR INTERESSA ALL'EUROPA?

Gabriele Orcalli¹

Riassunto: L'articolo esamina comparativamente la costruzione di un mercato caratterizzato da regole. Le due esperienze cioè, l'Unione Europea e il MERCOSUR, indicano due differenti scelte costituzionali per la costruzione del mercato interno: nel primo caso, la creazione di istituzioni centralizzate di produzione di norme e di controllo-applicazione e, nel secondo, la scelta per la decentralizzazione. Questa situazione di asimmetria nel confronto fra i due processi di integrazione dei mercati non può non avere conseguenze sui progetti interregionali. L'accordo UE- MERCOSUR può essere efficace sia nel promuovere nuove forme di governance?

Parole chiave: mercato unico; regole; centralizzazione; decentralizzazione; interregionalismo.

Resumen: El artículo examina – en forma comparativa – la construcción de un mercado caracterizado por las reglas. Ambas experiencias, la Unión Europea y el MERCOSUR, indican dos diferentes elecciones constitucionales para la construcción del mercado interno: en el primer caso, la creación de instituciones centralizadas de producción de normas y de control-aplicación y, en el segundo, la elección en favor de la descentralización. Esta situación de asimetría entre ambos procesos de integración de mercados no puede no tener consecuencias en los proyectos interregionales. ¿El acuerdo UE- MERCOSUR podrá resultar eficaz en promover nuevas formas de gobernanza?

Palabras claves: mercado único; normas; centralización; descentralización; interregionalismo.

Resumo: O artigo examina – de forma comparativa – a construção de um mercado caracterizado por regras. Ambas experiências, a da União Europeia e a do MERCOSUL, indicam duas eleições constitucionais diferentes para a constru-

1 Professore Senior all'Università degli Studi di Padova. È Membro del Comitato Scientifico della Cattedra "Andrés Bello de Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico de la Universidad de Rosario, Argentina. È stato senior fellow del Contemporary Europe Research Center all'Università di Melbourne. È stato per molti anni direttore del Master in Integrazione Europea presso l'Università di Padova. E-mail: gabriele.orcalli@unipd.it

ção do mercado interno: no primeiro caso, a criação de instituições centralizadas de produção normativa e de controle e aplicação e, no segundo, a eleição em favor da descentralização. Esta situação de assimetria entre ambos os processos de integração de mercados não pode não ter consequências nos projetos inter-regionais. O Acordo UE-MERCOSUL poderá resultar eficaz para promover novas formas de governança?

Palavras-chave: mercado único; normas; centralização; descentralização; inter-regionalismo.

Sommario: 1. Introduzione; 2. La costruzione del mercato e le regole; 3. La mancata struttura istituzionale del Mercato Comune del Sud; 4. L'accordo UE – MERCOSUR; 5. Conclusioni; Riferimenti.

1. INTRODUZIONE

Il mio intervento si riferisce alla valutazione del processo di integrazione del MERCOSUR e, in particolare, riguarda un obiettivo indicato come proprio da molti Accordi di Integrazione Regionale (AIR), ossia la costruzione di un mercato unico. Cercheremo di valutare questo processo anche con una comparazione con l'analogo processo europeo, non come parametro di riferimento per valutare la qualità del processo medesimo, ma come strumento per verificare le possibilità di interazione fra i due processi, soprattutto in funzione dell'ipotesi di costruzione di un accordo interregionale.

È però importante chiarire bene cosa si intende per mercato, distinguendo fra il caso della liberalizzazione del commercio e quello dell'integrazione dei mercati. Se l'Accordo interregionale punta all'integrazione dei mercati e non alla semplice eliminazione delle barriere tariffarie, ossia a costruire un mercato interregionale che si possa identificare rispetto al mercato mondiale, è infatti necessario affrontare il nodo delle barriere non tariffarie, il che implica un importante approfondimento politico dell'Accordo medesimo.

Nella nostra analisi, è quindi fondamentale la distinzione fra integrazione debole ed integrazione profonda, da intendersi come, nel primo caso, un accordo di semplice liberalizzazione commerciale e, nel secondo, come la costruzione di un mercato unico attraverso l'integrazione di differenti mercati nazionali, definito sia dalla libera circolazione interna (assenza di frontiere) che da meccanismi di protezione comune. Esiste una distinzione fra liberalizzazione di un mercato nazionale e costruzione di un mercato unico, nel senso che, nel primo caso, si tratta di una scelta costituzionale che appartiene ad un sistema di governo nazionale, mentre, nel secondo, si deve pensare ad un nuovo sistema con il compito di creare una nuova costituzione.

Il nostro obiettivo è studiare la costruzione di un mercato unico: in particolare, l'articolo esamina comparativamente la costruzione di un mercato caratterizzato da regole. Le due esperienze segnalate, UE e MERCOSUR, indicano due differenti scelte costituzionali per la costruzione del mercato interno: nel primo caso, la creazione di istituzioni centralizzate di produzione di norme e di controllo-applicazione e, nel secondo, la scelta per la decentralizzazione.

2. LA COSTRUZIONE DEL MERCATO E LE REGOLE

Sia la teoria economica, nei filoni istituzionalista e costituzionalista, che la scienza politica e la sociologia economica hanno da tempo affrontato i temi relativi alla costruzione del mercato, in particolare per quanto riguarda la facilitazione delle transazioni economiche attraverso la produzione di regole e la loro applicazione.

In una visione economica tradizionale, l'impostazione concettuale prevalente indica il mercato come un luogo di transazioni economiche destinate a migliorare il benessere dei consumatori (*the game of catallaxy*, nella versione di Hayek, 1976) tramite l'allocazione ottimale delle risorse o la razionalizzazione del loro uso per mezzo del gioco della concorrenza. Se vogliamo estendere questo concetto al caso del mercato unico di un accordo regionale, la definizione standard si riferisce alla verifica della legge del prezzo unico, i cui presupposti sono, appunto, la presenza di politiche di tutela della concorrenza e di piena informazione per gli acquirenti ed i venditori.

Per contro, uno degli argomenti base della teoria istituzionalista è il legame fra politica e mercati: una economia di mercato non può esistere in un *vacuum*,² ma è incorporata in un set più ampio di istituzioni.

I mercati dunque non possono esistere senza delle regole destinate a rendere possibili le transazioni economiche – diritti di proprietà, regole sui contratti, standards sui prodotti e sui processi produttivi, etc. -: la bontà di queste regole determina la capacità di crescita di un sistema economico ed è a sua volta determinata dalla qualità delle relazioni che si costituiscono fra regole, organizzazioni di governo ed attori economici.³ In tal modo, le differenze anche ampie che si riscontrano nelle performance economiche di differenti Paesi devono essere spiegate tenendo conto delle differenze del loro assetto istituzionale.

Sempre in ambito socio-istituzionale, Duina, riferendosi in particolare ai mercati regionali, sottolinea come la costruzione di un mercato sia un processo

2 BOETTKE, Peter J.; COYNE, Christopher C.; LEESON, Peter T.; SAUTET, Frederic. The New Comparative Political Economy. *The Review of Austrian Economics*, v. 18, p. 281-304. 2005.

3 NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

sociale: gli obiettivi e le strutture di supporto del mercato sono il risultato dell'operare congiunto dei rappresentanti delle istituzioni formali, delle organizzazioni delle imprese e del lavoro, della società civile.⁴ In tal modo, anche nel mercato regionale si rivela corretta l'impostazione che abbiamo prima delineato, e cioè che essi riflettono i contesti istituzionali ed economici dai quali emergono.

Duina, in particolare, nella sua analisi sulla costruzione sociale del mercato nell'UE, Nafta e MERCOSUR, indaga su come i mercati siano stati costruiti tenendo conto delle capacità dei partecipanti di condividere le conoscenze, per esempio in materia di diritti di proprietà. A loro volta, le conoscenze possono essere ontologiche o normative, a seconda che definiscano le caratteristiche essenziali degli oggetti dell'attività e degli agenti economici ovvero che segnalino se e come devono essere accettate certe situazioni che si possono riprodurre nel tempo.

D'altra parte, restando in ambito istituzionalista, è nota la posizione degli economisti che si riconducono a questa ispirazione, e cioè che, assumendo la evidente presenza di costi di transazione, il mercato deve essere inteso come

“a social arrangement that facilitates repeated exchange among a plurality of parties”.⁵

In tal modo, il mercato va inteso come una organizzazione che consiste in un set di regole istituzionali più le persone che creano ed applicano queste regole. L'obiettivo è di ottenere livelli di utilità superiori a quelli possibili in assenza di qualsiasi tipo di regola. Furubotn e Richter segnalano come, in definitiva, il mercato sia in grado di organizzare i contatti fra le parti grazie all'esistenza di un sistema di regole formali e informali (le istituzioni) che governano le transazioni, specificatamente nei passaggi della *search, inspection, contracting, execution, control and enforcement*. Le regole sono implementate sia a livello collettivo che tramite azioni bilaterali. L'efficienza del mercato dipende quindi dai costi necessari per “[...] setting up, maintaining and changing the organization “market” e possono essere costi attribuibili al mercato ma anche alle transazioni politiche. Gli economisti di ispirazione istituzionalista, quindi, riprendono la concezione del mercato come costruzione sociale e considerano, oltre alle regole in senso stretto, anche gli investimenti per promuovere le relazioni fra gli individui, vale a dire rafforzare la cultura relazionale (la fiducia reciproca).

Il richiamo all'importanza delle istituzioni, delle regole e degli investimenti relazionali conduce a considerare la necessità di un ordine legale, quale

4 DUINA, Francesco. Regional Market Building as a Social Process: An Analysis of Cognitive Strategies in NAFTA, the European Union and MERCOSUR. *Economy and Society*, v. 33, n. 3, p. 359-389. ag. 2004.

5 FURUBOTN, Eirik G.; RICHTER, Rudolf. *Institutions & Economic Theory*. The Contribution of the New Institutional Economics. 2. ed. The University of Michigan, 2005. DOI: <https://doi.org/10.3998/mpub.6715>. Disponibile in: <https://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.6715>. Accesso in: 5 giugno 2021. p. 284.

strumento di identificazione di un mercato. Importante ai nostri fini è quindi la suggestione di Hadfield e Weingast,⁶ secondo i quali un mercato può essere considerato come organizzato secondo un ordine legale se:

“a) there is an identifiable entity (an institution) that deliberately supplies a normative classification scheme that designates some actions as “wrongful”,

b) actors, as a consequence of the classification scheme, forego wrongful actions to a significant extent.”⁷

In questo modo si possono distinguere sistemi nei quali le norme sono il risultato automatico di una ripetuta interazione fra gli operatori e quelli nei quali le norme sono deliberatamente articolate e sistematicamente implementate. L'aspetto per noi più interessante della proposta dei due autori è l'affermazione che si può riscontrare un equilibrio che rispetta i criteri minimali per un ordine legale anche in situazioni nelle quali le penalità per un comportamento sbagliato sono stabilite esclusivamente da un meccanismo di punizioni decentralizzato. In altre parole, dimostrano la possibilità che un ordine legale possa esistere anche senza un meccanismo centralizzato di applicazione gestito da una istituzione pubblica: nel caso delle AIR questa potrebbe essere una soluzione di grande importanza.

3 LA MANCATA STRUTTURA ISTITUZIONALE DEL MERCATO COMUNE DEL SUD

L'analisi comparativa della formazione del mercato interno ha tradizionalmente sofferto l'egemonia culturale dell'UE, tanto da confondere lo studio dell'integrazione europea con lo studio del regionalismo economico. In altre parole, partendo da una visione eurocentrica, si è spesso considerata l'UE come il modello universale per la costruzione di un mercato interno, misurando il successo (o l'insuccesso) degli altri accordi di integrazione regionale (AIR) per mezzo della loro vicinanza o lontananza dal modello europeo.

In realtà, la letteratura sulla cooperazione internazionale ha da tempo segnalato l'insufficienza delle analisi che considerano gli accordi regionali caratterizzati dalla esistenza di una sola soluzione efficiente ai problemi di interazione degli Stati (per esempio, Garrett and Weingast).⁸ Approcci di tipo funzionale, basati solamente sull'individuazione della soluzione più efficiente, o sulla valuta-

6 HADFIELD, Gillian K.; WEINGAST, Barry R. Law without the State: legal attributes and the coordination of decentralized collective punishment. *Journal of Law and Courts*. University of Chicago, v. 1, n. 1, p. 3-34. mar. 2013.

7 HADFIELD, Gillian K.; WEINGAST, Barry R. Law without the State: legal attributes and the coordination of decentralized collective punishment. *Journal of Law and Courts*. University of Chicago, v. 1, n. 1, p. 3-34. mar. 2013. p. 5.

8 GARRETT, Geoffrey; WEINGAST, Barry R. Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market. In: PECK, Janet M.; GOLDSTEIN, Judith

zione degli interessi delle parti, non possono generare spiegazioni universalmente valide per la cooperazione internazionale. Questo tipo di analisi può solamente confermare, *ex post*, se le soluzioni individuate sono efficienti, ma non consentono di spiegare perché è stata scelta quella soluzione.

Garrett⁹ nella sua analisi del mercato interno dell'UE non manca di segnalare come molti studi empirici indicano che possono esistere numerose e differenti soluzioni ai problemi della cooperazione, e che nessuna di esse può essere considerata di validità generale. Questi studi possono poi essere sintetizzati dal *folk theorem* sulla teoria dei giochi non cooperativi, che sottolinea come nei giochi ripetuti, con informazioni non superficiali, infinite soluzioni possono essere sostenute in equilibrio, comprese quelle che non si trovano sulla frontiera paretiana dell'ottimalità. Questo significa che, nel valutare le soluzioni ad un problema cooperativo, come quello della costruzione di un mercato interno, non si può considerare solo una soluzione ottimale, e non si possono sottostimare sia gli impatti redistributivi che le asimmetrie di potere, ma, soprattutto, non si può ignorare l'importanza, nella scelta della soluzione comune, delle idee, delle norme sociali, delle istituzioni e delle aspettative condivise.¹⁰

Questa osservazione ci induce ad evitare comparazioni basate sull'utilizzo dell'esperienza europea di integrazione come *benchmark* per valutare i risultati di MERCOSUR. Piuttosto, ci basiamo sulla presupposizione che un obiettivo condiviso, come quello della costruzione di un mercato interno, possa essere raggiunto con soluzioni diverse che tengano conto del "punto di partenza" proprio degli Stati partecipanti. La soluzione alla questione-base della regolamentazione dei mercati, ossia la tutela dei diritti di proprietà, può essere fornita, in differenti circostanze, da differenti istituzioni.

Naturalmente questo non può significare che tutte le soluzioni siano efficienti. Per questo motivo può essere utile confrontare i due differenti modi di costruzione del mercato interno, nell'UE e nel MERCOSUR, sia per comprendere meglio le difficoltà che per poter approfondire l'analisi di un processo di interregionalismo fra i due blocchi.

Nel valutare le differenti soluzioni a questo problema offerte in differenti contesti costituzionali, nel nostro caso l'UE ed il MERCOSUR, non possiamo riferirci ad uno standard universale di mercato senza barriere: in altre parole, il successo di un AIR nella costruzione del mercato interno dipende dalla capacità

S.; KEOHANE, Robert Owen. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Chance*. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 173-207.

9 GARRETT, Geoffrey. International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's internal market. *International Organization*. v. 46, n. 2, p. 533-560, 1992.

10 GARRETT, Geoffrey; WEINGAST, Barry R. Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market. In: PECK, Janet M.; GOLDSTEIN, Judith S.; KEOHANE, Robert Owen. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Chance*. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 173-207.

degli Stati partecipanti di scegliere “attraverso prove ed errori” le proprie regole costituzionali, non semplicemente dalle decisioni di liberalizzazione dei mercati nazionali.

Il problema della partecipazione ad un AIR ed alla costruzione di un mercato regionale può dunque essere esaminato come il problema di creare una nuova costituzione economica condivisa dai cittadini di differenti Stati nazionali – di scegliere le regole del gioco – sotto le quali i cittadini di un sistema di governo desiderano vivere.

Un AIR:

- a) crea un nuovo mercato partendo da organizzazioni di mercato, nel senso di Furubotom e Richter, già esistenti: più precisamente, crea una nuova organizzazione capace di produrre nuove regole organizzative delle transazioni di mercato;
- b) viene realizzato fra Paesi diversi (per esempio per l'adozione in alcuni casi della *common law* ed in altri della *civil law*) quindi pone il problema di fare una nuova scelta efficiente ovvero di limitarsi ad un semplice trapianto di leggi nazionali;
- c) quindi diventa fondamentale la capacità di cambiare le istituzioni (e le costituzioni).

I Paesi europei hanno costruito un mercato interno partendo da mercati nazionali già esistenti e già dotati di una propria regolamentazione. Quindi hanno dovuto realizzare un cambiamento costituzionale con nuove regole ed uno nuovo sistema di governo: possiamo utilizzare il termine costituzionalizzazione per significare la trasformazione dell'UE da un ordine legale internazionale ad un ordine costituzionale.

Si tratta di un chiaro esempio di costruzione del mercato interno sulla base di una scelta costituzionale.¹¹ I due autori indicano come i tre fattori fondamentali per la costruzione di un nuovo sistema di governo (contrattazione, soluzione delle controversie, produzione di norme) devono essere visti in relazione dinamica fra di loro: “as the number of contracts arise, the legal system will increasingly be activated. To the extent that the legal system performs its dispute resolution functions effectively, it reduces contracting costs, thus encouraging more exchange”.¹²

A sua volta questo fenomeno approfondisce ed aumenta la possibilità di dispute e quindi gli incentivi alla produzione di norme.

11 SWEET, Alec Stone; BRUNELL, Thomas L. Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community. *The American Political Science Review*, v. 92, n. 1, p. 63-81. mar. 1998.

12 SWEET, Alec Stone; BRUNELL, Thomas L. Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community. *The American Political Science Review*, v. 92, n. 1, p. 63-81. mar. 1998. p. 64.

Ma come avviene la scelta del regime legale? Secondo le conclusioni delle analisi fatte seguendo la teoria delle origini legali, possiamo considerare l'UE come un caso dove:

- a) la scelta iniziale è avvenuta fra i Paesi fondatori che si richiamavano tutti, anche se in misura diversa, alla tradizione della *civil law*, con una naturale propensione quindi ad intervenire sul mercato attraverso un meccanismo di regole;
- b) la dimensione del mercato, la presenza, pur nel richiamo comune alla *civil law*, di differenti sistemi legali nazionali, destinati a rimanere nell'ambito della sovranità nazionale, ha consigliato di scegliere la strada della regolamentazione dato che la ripetuta utilizzazione dei tribunali nei casi di controversia avrebbe aumentato molto i costi di transazione e avrebbe potuto dar luogo ad interpretazioni differenti di casi simili.
- c) sempre la novità del mercato interno europeo induce a considerare un altro aspetto, ossia l'insufficiente livello di fiducia fra gli operatori economici: in società caratterizzate da un alto livello di fiducia reciproca il ricorso alla regolamentazione è meno richiesto. In effetti, nel caso del mercato europeo, sia per la dimensione che per la differenza esistente fra le istituzioni nazionali del mercato gli operatori tendono a conoscersi meno, ed anche a fare meno affidamento alle regolamentazioni degli altri Paesi membri. Da qui la preferenza per un meccanismo di regolamentazione comune.

La scelta per un regime legale legato ai sistemi di *civil law* richiede, tuttavia, un ulteriore passaggio, ossia la garanzia di stabilità e trasparenza della regolamentazione comune, che può avvenire solo per mezzo della creazione sia del mercato che di un sistema di governo comune attraverso la costituzionalizzazione del processo di integrazione.

In effetti, la costituzionalizzazione del sistema di integrazione europeo sembra abbia seguito la strada suggerita da Stone Sweet e Burrell:¹³ l'interesse per le transazioni commerciali ha agito da catalizzatore per la soluzione dei problemi legati ai costi di transazione, dando spazio ad una significativa domanda sociale per la soluzione delle dispute. Quest'ultima, ancora, ha messo in luce l'esistenza di importanti problemi di azione collettiva che richiedono soluzioni normative comuni.

La tendenza a costituzionalizzare i Trattati, ossia a fornire un riferimento legale di natura sovranazionale a protezione degli interessi dei cittadini e comunque di tutte le entità legali private e pubbliche europee, superando la fase

13 SWEET, Alec Stone; BRUNELL, Thomas L. Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community. *The American Political Science Review*, v. 92, n. 1, p. 63-81. mar. 1998.

intergovernativa (nella quale sono i Governi nazionali i soli responsabili della implementazione dei Trattati), si è basata su una evoluzione guidata dalla Corte di Giustizia Europea, in particolare attraverso la dottrina della supremazia delle norme europee (introdotta con la sentenza Costa del 1964) e la dottrina degli effetti diretti (sentenza Van Gend e Loos, 1963), in base alla quale le norme europee producono diritti legali agli individui che devono essere garantiti dalle corti nazionali. In tal modo, il sistema legislativo delle direttive europee è immediatamente effettivo. Queste due dottrine hanno avviato un processo di costituzionalizzazione che consente agli operatori economici di usare le norme europee per ottenere risultati che difficilmente si sarebbero potuti raggiungere attraverso processi politici governativi.

In un'altra occasione¹⁴ abbiamo affrontato il tema della costruzione del mercato con riferimento al MERCOSUR ed ai suoi tentativi di costruzione del mercato interno. Come molti altri studiosi, abbiamo rilevato come le difficoltà del MERCOSUR per approfondire il processo di integrazione siano evidenti dall'analisi dei risultati ottenuti. Nonostante il Trattato di Asunción stabilisca che l'integrazione economica deve comprendere le "quattro libertà" tipiche del modello europeo, nella realtà non si è andati oltre la libertà di commerciare i beni, ed anche in questo caso con troppe limitazioni. Bouzas et al.¹⁵ sottolineano che:

[...] the intensive use of diplomatic resources to move regional integration forward was accompanied by poor implementation mechanisms. Consequently, even in those areas with agreed regional rules, implementation weaknesses proved functional to the subsistence of national discretion.

La cattiva qualità "costituzionale" di MERCOSUR può essere considerata una causa di questi fallimenti. Gli aspetti più rilevanti che abbiamo riscontrato possono essere così sintetizzati:

- a) esiste un problema di credibilità: mentre nella fase iniziale un approccio flessibile, basato sui negoziati intergovernativi, poteva conseguire qualche successo, quando si affrontano problemi più complessi della semplice eliminazione delle barriere tariffarie questo approccio si rivela insufficiente. MERCOSUR appare un esempio molto chiaro a dimostrazione della tesi di North sul rapporto fra complessità dei contratti e complessità delle istituzioni.

14 ORCALLI, Gabriele. MERCOSUR: a case of constitutional failure? *Interdisciplinary Journal of Economics and Business Law*, v. 1, n. 3, p. 8-30, 2012.

15 BOUZAS, Roberto; DA MOTTA VEIGA, Pedro; TORRENT, Ramon. *In-depth analysis of Mercosur integration, its prospectives and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investment, report prepared for the Commission of the European Communities*. Barcelona: Observatory of Globalization, University of Barcelona, 2002.

- b) il legame fra l'approfondimento dell'accordo regionale ed il ruolo delle leadership politiche interne – che si sostituisce al ruolo di un sistema autonomo di regole (una costituzione economica) – crea una evidente debolezza della procedura di integrazione, nel senso che la rende dipendente dalle vicende politiche ed economiche nazionali non solo per gli approfondimenti, ma anche per la effettiva realizzazione degli accordi già presi. Come abbiamo segnalato, solo una parte ridotta delle decisioni assunte dal CMC sono state poi effettivamente recepite dagli Stati.
- c) l'incapacità, infine, di affrontare il tema della redistribuzione dei vantaggi relativi del processo di integrazione tramite politiche compensative crea un ulteriore elemento di debolezza del sistema, e contribuisce a non creare una cultura dell'integrazione fra i cittadini e quindi anche fra le élites politiche.

4. L ACCORDO UE – MERCOSUR

In definitiva, possiamo segnalare una “insufficiente” costituzione economica, incapace di affrontare congiuntamente i due aspetti – la teoria (ciò che è meglio per tutti) e gli interessi (ciò che è mutuamente accettabile) – che determinano la capacità di una costituzione di indirizzare in modo corretto le scelte dei cittadini.

Questa situazione di asimmetria nel confronto fra i due processi di integrazione dei mercati non può non avere conseguenze sui progetti interregionali. Per interregionalismo intendiamo lo studio delle relazioni fra due blocchi regionali, in questo caso UE e MERCOSUR, e dei modi con i quali esse possono condurre alla formazione di un nuovo blocco. Le analisi recenti delle relazioni internazionali riconoscono l'importanza dell'interregionalismo come un livello distinto di interazione internazionale nella gerarchia della governance globale. Un interesse che nasce dal riconoscimento della necessità di creare nuove strutture di governance multilivello nel momento in cui il sistema internazionale appare muoversi oltre il tradizionale *pattern* westphaliano di integrazione Stato con Stato. Nel nostro caso, si tratta di valutare se l'interregionalismo UE MERCOSUR può essere efficace sia nel promuovere nuove forme di governance che, soprattutto, nel motivare un ulteriore consolidamento del regionalismo, in particolare nel MERCOSUR.

Il recente Accordo UE MERCOSUR non è ancora definitivo e, prima di entrare in vigore, dovrà essere ratificato dai diversi Governi. Tuttavia, bisogna tener conto di alcune parti che possono avere importanti conseguenze sulle possibilità di un accordo interregionale e segnatamente:

- a) L'Accordo apre uno spazio molto più ampio per il commercio intraregionale, con l'eliminazione o la sostanziale riduzione delle barriere tariffarie. Maggiori opportunità di commercio significano anche maggiori possibilità di relazione fra imprese e, soprattutto, inducono a cercare linguaggi comuni. Nel mondo attuale, dove le tecnologie diventano fondamentali per la competitività dei prodotti e dei servizi, raggiungere maggiore omogeneità nella definizione dei prodotti e, soprattutto, delle componenti dei prodotti, diventa una chiave importante per giustificare un accordo interregionale e motiva un intervento di ricerca nel campo del trasferimento delle conoscenze e delle tecnologie.
- b) Fondamentale sarà l'impegno alla riduzione delle barriere non tariffarie, in gran parte legate alla presenza di differenti regolamentazioni dei prodotti e dei processi produttivi, spesso usate non in chiave di protezione dei consumatori ma di protezionismo commerciale. Anche per questo aspetto si deve pensare ad una ricaduta importante alla quale potrà contribuire il Progetto, ossia il raggiungimento di una maggiore omogeneità nella domanda di regolamentazione da parte dei produttori. Non dimentichiamoci che in molti casi gli standards internazionali sono di origine privata, non pubblica, sia nel settore agroalimentare che in quello manifatturiero, ma tali standards dipendono dalla trasmissione di conoscenze fra gli operatori economici.
- c) L'Accordo prevede ancora un dialogo fra le parti destinato a favorire la cooperazione in campi specifici. Rientriamo, in altre parole, nella precedente considerazione, ossia l'importanza della conoscenza reciproca sia fra imprese, che fra agenzie di regolamentazione ed associazioni di categoria.
- d) Infine, viene data particolare importanza al sostegno delle PMI, soprattutto per le informazioni necessarie – ad esempio in materie di requisiti che devono avere i prodotti – a favorire l'accesso al mercato.

A questo proposito si possono fare alcune considerazioni. In primo luogo, sia l'UE che il MERCOSUR stanno cercando, tramite l'approfondimento degli accordi internazionali, un rafforzamento della propria identità regionale. L'UE ha indubbiamente raggiunto una propria identità regionale grazie al completamento del mercato interno, ed alla conseguente prassi di gestire le relazioni commerciali ed economiche internazionali con una politica comune gestita direttamente dalle proprie istituzioni sovranazionali, Commissione e Consiglio. Ora il tentativo è quello di accentuare un proprio ruolo di attore internazionale capace di gestire, a vantaggio dei Paesi membri, un "potere normativo" nelle trattative internazionali, soprattutto per esportare i propri standards e le proprie regole, facendo affermare l'idea di un mercato internazionale basato sulla *rule of law*.

Conosciamo tutti la politica, perseguita fino al primo decennio di questo nuovo millennio, basata sul tentativo di esportare il modello europeo di integrazione, sostenendo e finanziando, ad esempio, le istituzioni comuni (segreterie, parlamento) sia di ASEAN che del MERCOSUR. Questo tentativo fu superato con la crisi iniziata alla fine del decennio, e, sulla spinta delle necessità economiche, l'obiettivo principale della politica delle relazioni esterne dell'UE è diventato migliorare la posizione competitiva dell'Europa nel mercato mondiale. Per questo motivo l'UE cerca di sfruttare il più possibile il proprio potere normativo, anche tramite gli accordi interregionali. In particolare, cerca di valorizzare gli accordi con Paesi e regioni che hanno una sufficiente omogeneità di interessi e di preferenze in materia di norme di produzione e commerciali ed un apparato tecnico adeguato alla produzione ed il monitoraggio delle norme tecniche. Da qui, credo, una importante possibilità di collaborazione con il MERCOSUR ma, soprattutto, una importante occasione per il MERCOSUR di rafforzare la propria identità in questo ambito.

Un negoziato, nell'ambito dell'Accordo UE- MERCOSUR, importante perché potrebbe ottenere risultati in tempi relativamente brevi e quindi necessario per ritrovare fiducia ed interesse nel negoziato, potrebbe dunque essere quello destinato a rimuovere gli ostacoli agli scambi legati alla diversa regolamentazione, attraverso lo strumento del mutuo riconoscimento. In particolare, è necessario chiarire, di mutuo riconoscimento *incondizionato*, ossia non basato su regole comuni ma solamente sulla disponibilità concreta delle due parti a rispettarlo. Questo strumento richiede, tuttavia, anche un elevato grado di fiducia reciproca fra le due regioni. Mi sembra di poter dire, quindi, che la costruzione di questa fiducia sia l'obiettivo principale delle relazioni future fra UE e MERCOSUR.

Il richiamo al tema della fiducia reciproca è dunque essenziale quando si discute di liberalizzazione del mercato interno ad un accordo interregionale; senza fiducia reciproca non è possibile chiedere ad uno Stato membro di riconoscere sistematicamente l'efficacia e la correttezza del sistema di regolamentazione di un altro Paese, che si tratti di caratteristiche di un prodotto, di regolamentazioni tecniche od anche di qualifiche professionali. Ma allo stesso tempo la fiducia reciproca è un prerequisito anche per i processi di armonizzazione: se esiste fiducia reciproca non è necessario approfondire l'armonizzazione, è sufficiente limitarla ai casi in cui è necessaria per le differenze eccessivamente ampie tra le regole nazionali o per le caratteristiche particolari di un prodotto. Ma è anche essenziale quando le norme armonizzate sono in vigore e la loro applicazione dipende dalla correttezza delle amministrazioni nazionali.

5. CONCLUSIONI

Si può costruire fiducia reciproca fra l'UE ed il MERCOSUR? Una possibilità è legata alla fiducia sulle motivazioni dei regolatori nazionali: uno dei prin-

cipali motivi di sfiducia fra i Paesi può essere il sospetto che le regole siano indirizzate prevalentemente a proteggere le produzioni nazionali. Per superare questo sospetto, possono essere utili diversi strumenti, come – sull'esempio europeo – la notifica preventiva dell'intenzione di produrre una regolamentazione in un determinato campo, ovvero il decentramento, dove possibile, della competenza a produrre regole tecniche ad agenzie specializzate che godono di prestigio sul piano della conoscenza e di una sufficiente autonomia nei confronti del proprio Governo. Un processo di questo tipo naturalmente richiede un sostanzioso aumento delle conoscenze tecniche e della capacità di regolamentazione delle varie agenzie, che dia la possibilità di considerare l'indipendenza delle agenzie e la loro credibilità come un bene pubblico per la cultura politica nazionale.

Un secondo motivo di diffidenza da superare sta nella valutazione di una scarsa capacità di regolamentazione negli altri Paesi sia per mancanza di risorse che di esperienza. La misura qui è dunque quella di migliorare le capacità di regolamentazione. Il forte decentramento che prevale nel MERCOSUR non permette ora di considerare degli strumenti comuni per migliorare la capacità di regolamentazione nei singoli Stati membri. Peraltro, questa è proprio la verifica da fare per confermare l'effettivo interesse allo scambio commerciale e la presenza di una sufficiente simmetria fra le due regioni, in particolare in merito al livello, che deve essere ridotto, della loro divergenza sia per le preferenze in materia di regolamentazione che per la qualità delle istituzioni di controllo. Questo interesse dovrebbe convogliare una quantità maggiore di risorse sulle agenzie di regolamentazione.

In definitiva, credo che queste siano le necessità immediate non solo per il futuro delle relazioni UE MERCOSUR, ma anche, e soprattutto, per il futuro dello stesso MERCOSUR.

RIFERIMENTI

- BOETTKE, Peter J.; COYNE, Christopher C.; LEESON, Peter T.; SAUTET, Frederic. *The New Comparative Political Economy. The Review of Austrian Economics*, v. 18, p. 281-304, 2005.
- BOUZAS, Roberto; DA MOTTA VEIGA, Pedro; TORRENT, Ramon. *In-depth analysis of Mercosur integration, its prospectives and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investment, report prepared for the Commission of the European Communities*. Barcelona: Observatory of Globalization, University of Barcelona, 2002.
- DUINA, Francesco. *Regional Market Building as a Social Process: An Analysis of Cognitive Strategies in NAFTA, the European Union and MERCOSUR*. *Economy and Society*, v. 33, n. 3, p. 359-389, ag. 2004.

- FURUBOTN, Eirik G.; RICHTER, Rudolf. *Institutions & Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. 2. ed. The University of Michigan, 2005. DOI: <https://doi.org/10.3998/mpub.6715>. Disponibile in: <https://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.6715>. Accesso in: 5 giugno 2021.
- GARRETT, Geoffrey. International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's internal market. *International Organization*, v. 46, n. 2, p. 533-560, 1992.
- GARRETT, Geoffrey; WEINGAST, Barry R. Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market. In: PECK, Janet M.; GOLDSTEIN, Judith S.; KEOHANE, Robert Owen. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Chance*. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 173-207.
- HADFIELD, Gillian K.; WEINGAST, Barry R. Law without the State: legal attributes and the coordination of decentralized collective punishment. *Journal of Law and Courts*, University of Chicago, v. 1, n. 1, p. 3-34, mar. 2013.
- HAYEK, Friedrich A. *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 1960.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- ORCALLI, Gabriele. MERCOSUR: a case of constitutional failure? *Interdisciplinary Journal of Economics and Business Law*, v. 1, n. 3, p. 8-30, 2012.
- SWEET, Alec Stone; BRUNELL, Thomas L. Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community. *The American Political Science Review*, v. 92, n. 1, p. 63-81, mar. 1998.

ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA: A SUSTENTABILIDADE COMO FOCO¹

Jamile Bergamaschine Mata Diz²

Resumo: O presente trabalho pretende analisar as metas estabelecidas pelo Pacto Ecológico Europeu, ambicioso programa de conversão econômica verde que abarca distintos âmbitos produtivos, comerciais, políticos, sociais, etc. adotado em 2019 a partir de uma proposta da Comissão Europeia, e sua compatibilidade com o Acordo de Associação MERCOSUL e União Europeia, firmado em junho de 2019. Será analisada a questão específica da neutralidade climática no marco de todas as ações, programas e projetos políticos que se fundamentam na premissa do desenvolvimento sustentável. A necessidade de compreender a correlação entre o comércio e desenvolvimento permeia ainda as discussões sobre a entrada em vigor do referido Acordo e deve ser objeto de atenção por parte dos pesquisadores e pesquisadoras que se debruçam sobre tal temática. Conclui-se que se está ante uma encruzilhada que deverá ser contornada para que o Acordo possa, efetivamente, ser aplicado em todos os seus aspectos.

Palavras-chave: sustentabilidade; Acordo Associação; MERCOSUL; União Europeia.

1 AGRADecIMENTO: A autora agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, apoio para a realização da presente pesquisa no marco do Programa CAPES/PRINT (Edital 2018), modalidade Professor visitante sênior exterior/Instituto Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. A autora agradece ainda o suporte financeiro dado pela Comissão Europeia – Action Jean Monnet – Centre of European Excellence UFMG no marco do projeto World’s impact of sustainability: the domain of the model of European Union and the relation with MERCOSUR – WISDOM. Observação: The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

2 Cátedra Jean Monnet Direito – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenadora do Centro de Excelência Europeu Jean Monnet – UFMG. Doutora em Direito Público/Direito Comunitário pela Universidad Alcalá de Henares (UAH), Madrid. Mestre em Direito pela UAH, Madrid. Master en Instituciones y Políticas de la UE – Universidad Camilo José Cela (UCJC), Madrid. Professora da Faculdade de Direito da UFMG. Professora da Faculdade de Direito Milton Campos (FDMC). Coordenadora e professora do PPGD da Universidade de Itaúna. Coordenadora da Rede de Pesquisa “Integração, Estado e Governança”. E-mail: jmatadiz@yahoo.com.br.

Resumen: El presente trabajo tiene la intención de analizar las metas establecidas por el Pacto Ecológico Europeo, ambicioso programa de conversión económica verde que abarca distintos ámbitos productivos, comerciales, políticos, sociales, etc., adoptado en 2019 a partir de una propuesta de la Comisión Europea, y su compatibilidad con el Acuerdo de Asociación MERCOSUR -Unión Europea, firmado en junio de 2019. Será analizada la cuestión específica de la neutralidad climática en el marco de todas las acciones, programas y proyectos políticos que se fundamentan en la premisa del desarrollo sostenible. La necesidad de comprender la correlación entre el comercio y el desarrollo involucra aún las discusiones sobre la entrada en vigor del referido Acuerdo y debe ser objeto de atención por parte de investigadores e investigadoras que se dedican a tal temática. Se concluye que se está ante una encrucijada que deberá eludirse para que el Acuerdo pueda, efectivamente, ser aplicado en todos sus aspectos.

Palabras clave: sostenibilidad; Acuerdo Asociación; MERCOSUR; Unión Europea.

Sumário: 1. Introdução; 2. As relações MERCOSUL e União Europeia; 3. O Acordo de Associação e o capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável; 4. O Pacto Ecológico Europeu e a neutralidade climática; 5. Conclusão; Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

As relações entre o MERCOSUL e a União Europeia apresentam, atualmente, um desafio ímpar que demanda uma ampla análise voltada para a entrada em vigor do Acordo de Associação birregional assinado em junho de 2019. Uma das questões relacionadas com tal Acordo refere-se nomeadamente à temática do desenvolvimento sustentável, dado que foram fixados compromissos entre as Partes vinculados, justamente, às questões que englobam a chamada sustentabilidade.

O desenvolvimento sustentável, como premissa, objetivo e valor da União Europeia foi, pouco a pouco, ganhando espaço no contexto da formulação das políticas públicas europeias, estabelecendo-se como marco paradigmático para a atuação da própria União, bem como seus Estados Membros, na medida em que foi sendo desenvolvida uma política ambiental comum, a partir da adoção de medidas destinadas ao meio ambiente com uma concepção comum de proteção e garantia ambiental.

No atual instrumento normativo fundacional – Tratado de Lisboa – o princípio do desenvolvimento sustentável encontra-se explicitamente delimitado no Art. 11 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) ao esta-

belecer que “As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.”

No caso do MERCOSUL, não há no Tratado de Assunção, instrumento fundacional, dispositivo específico sobre a questão ambiental que foi somente objeto de tratamento em seu Preâmbulo. Posteriormente, tal princípio – desenvolvimento sustentável – foi reconhecido pelo Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, em 22 de junho de 2001³ que reconhece em seu artigo 1º o compromisso com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992 que, por sua vez, também dispõe sobre desenvolvimento sustentável em seu Princípio n. 1.

Portanto, o enfoque do presente trabalho será investigar a compatibilidade entre os objetivos da União Europeia refletidos na adoção do Pacto Ecológico Europeu (também denominado *Green Deal*) e o Acordo MERCOSUL e União Europeia (MEU) a partir da sustentabilidade e dos dispositivos constantes do referido Acordo, bem como a normativa europeia derivada do Pacto, em especial a que se refere à neutralidade climática que abarca, entre outros aspectos, a redução dos gases de efeito estufa e a alteração da matriz energética para uma composição renovável, bem como das propostas emanadas pelas instituições decisórias tomando-se como base o mencionado Pacto.

A metodologia de trabalho deverá centrar-se nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa interdisciplinar que envolve temas de direito ambiental e seu tratamento pelo Direito Europeu, devido especialmente ao caráter específico e singular que deve estar presente em toda análise de um sistema jurídico cujo foco se baseia em alcançar o crescimento econômico com a devida proteção ambiental. Neste sentido, devem-se utilizar métodos que permitam analisar a compatibilidade entre o Acordo MEU e o Pacto Ecológico a partir do conceito de sustentabilidade. A metodologia, portanto, será de natureza dedutiva estabelecida a partir da concepção analítica que cerca o fenômeno das associações interestatais e sua correlação com a nova concepção de sustentabilidade ancorada nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS's) elaborados e adotados no marco das Organizações das Nações Unidas (ONU).

2. AS RELAÇÕES MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

O ponto de partida para a compreensão das relações entre a União Europeia e o MERCOSUL estabelece-se a partir do Acordo de Cooperação firmado por ambos os blocos em 1995, resultando no reconhecimento da importância da parceria estratégica que deveria ser reforçada pela posterior entrada em vigor de

3 Incorporado pelo Decreto Legislativo nº 333 de 2003.

um acordo de associação birregional. Vale ressaltar que a UE foi um dos primeiros atores internacionais a reconhecer o MERCOSUL como processo de integração. Também digno de nota é que o Acordo de 1995 foi assinado pela União Europeia e seus Estados Membros e pelo MERCOSUL e seus Estados Partes, dada a questão da competência do bloco europeu para firmar acordos internacionais em nome e por mandato explícito atribuído pelos Estados Membros em prol da organização supranacional.⁴

O Acordo tinha uma natureza tridimensional pois fazia menção a uma estrutura de pilares: i) o chamado diálogo político vinculado aos interesses mútuos e temas internacionais considerados pertinentes para ambas as regiões, particularmente nos âmbitos da paz e da estabilidade, a prevenção de conflitos, as medidas de fortalecimento da confiança, a promoção e a proteção dos direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito, o desenvolvimento sustentável, a luta contra o tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro, o crime organizado, o tráfico de armas e o terrorismo; ii) o intercâmbio comercial que trata de aspectos relativos à formação de uma zona de livre comércio entre o MERCOSUL e a UE e que representou, sem sombra de dúvidas, o principal entrave para que o acordo e as respectivas negociações tardassem mais de vinte anos em concluir-se. Também deve-se mencionar que as ofertas iniciais realizadas por ambos os processos de integração não alcançaram, naquele momento e nos anos seguintes, consenso suficiente para que se pudesse lograr sequer uma posição consolidada sobre quais seriam os produtos e as tarifas que seriam adotadas no acordo birregional; iii) cooperação técnica cujo objetivo foi melhorar e consolidar a qualidade da cooperação existente (ajuda econômica, financeira e técnica) entre as regiões, sobre a base da reciprocidade e do interesse mútuo. O acordo de associação permitiu que a cooperação entre o MERCOSUL e a União Europeia avançasse de forma equilibrada, permitindo o acesso de cada região aos programas e atividades da outra.

A partir da entrada em vigor do Acordo de Cooperação foram realizadas diversas rodadas de negociação sempre no intuito de alcançar um consenso sobre aspectos relacionados com o intercâmbio comercial e a chamada agenda extra-comercial que incorpora, entre outras questões, o desenvolvimento sustentável.

Conforme Mata Diz e Luquini:

(...) até o ano de 2005, foram realizadas dezesseis rodadas de negociações bilaterais: 1ª rodada – abril de 2000, em Buenos Aires; 2ª rodada – junho de 2000, na Bélgica; 3ª rodada – novembro de 2000, em Brasília; 4ª rodada – março de 2001,

4 Cabe mencionar que a União Europeia adquire personalidade jurídica plena somente em 2009 com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Contudo, a questão relativa à negociação, adoção e entrada em vigor de acordos internacionais com terceiros países ainda demanda certos questionamentos pelos Estados Membros, em especial quando se trata de acordos que envolvem também temas extracomerciais. Sobre o assunto recomenda-se a leitura de WESSEL, Ramses A. Normative Transformations in EU External Relations: The Phenomenon of ‘Soft’ International Agreements. *West European Politics*. v. 44, n. 1, p. 72-92, mar. 2020.

em Buenos Aires; 5ª rodada – julho de 2001, em Montevidéu; 6ª rodada – outubro de 2001, na Bélgica; 7ª rodada – abril de 2002, em Buenos Aires; 8ª rodada – novembro de 2002, em Brasília; 9ª rodada – março de 2003, em Bruxelas; 10ª rodada – junho de 2003, em Assunção; 11ª rodada – dezembro de 2003, em Bruxelas; 12ª rodada – março de 2004, em Buenos Aires, 13ª rodada – maio de 2004, em Bruxelas, 14ª rodada – junho 2004, 15ª rodada – outubro de 2004, em Luxemburgo e, finalmente, a 16ª rodada – setembro de 2005, em Bruxelas.⁵

A partir de 2004, as negociações ficaram estancadas, apesar de terem sido realizadas numerosas tentativas de alcançar um consenso que possibilitasse a conclusão e a respectiva firma do acordo de associação. Em 2010, no marco da Cúpula de Madri, reiniciam-se os debates no intuito de relançar o processo de negociação.

Em 2011 foi anunciada a reabertura das negociações com a apresentação de ofertas comerciais por ambas as regiões, com especial atenção para os chamados produtos sensíveis que, em maior ou menor medida, afetariam o setor do agronegócio. Tal setor sempre foi o alvo maior da dificuldade em se obter um acordo favorável e “aceitável” para os partícipes do processo, dada a pressão que o setor exerce tanto para os países do MERCOSUL como para os da UE. Neste sentido conforme destaca o estudo feito pela London School of Economics and Political Science:

In agriculture, MERCOSUR is expecting improved access for competitive agriculture sectors where the EU remains defensive. It should be noted, however, that in this area there are also offensive interests on the EU side associated with inter alia beverages, processed agricultural products and the protection of EU geographical indications, where given the European influence in the region, there are certain conflicts with products from, for example, Spain and Italy. These issues are addressed both in the overall economic analysis of the AA and in the analysis of specific sectors.⁶

Também o setor industrial encontra resistências dadas as assimetrias de desenvolvimento e planejamento público que o MERCOSUL possui em relação à União Europeia, especialmente nos setores químicos e farmacêutico, manufaturados e automotor. Deve-se considerar, ainda, que há discrepâncias latentes entre o financiamento dado pela União Europeia aos Estados Membros para o

5 MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; LUQUINI, Roberto de Almeida. As relações exteriores do MERCOSUL: análise das negociações com a União Europeia. *Revista Universitas: Relações Internacionais*. Brasília, v. 9, n. 1, p. 103-130, jan./jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.5102/uri.v9i1.1359>. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1359>. Acesso em: 5 jun. 2021. p. 114.

6 THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (LSE). *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR*. Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/consulting-reports/sia-in-support-of-the-association-agreement-negotiations-between-the-eu-and-mercosur>. Acesso em: 1 fev. 2021. p. 13.

cumprimento de normas relevantes que impactam sobre o comércio e o intercâmbio de produtos e serviços, como é o caso do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

A associação estratégica com o MERCOSUL imbrica também questões que não fazem parte, de forma direta, da agenda comercial e seus aspectos tarifários e/ou técnicos, como é o caso do desenvolvimento sustentável. Neste sentido, um elemento que deve ser levado em consideração (e que não é de menor importância) é o fato de que a União Europeia demanda por parte de seus parceiros o cumprimento da normativa por ela criada, estabelecendo assim a necessidade de instrumentos que possam efetivar tal objetivo, especialmente quando se verifica que a União Europeia é um dos principais destinos de produtos exportados do Brasil.⁷

Beyond ratification, the challenges faced by the two blocs in realizing the gains from the agreement are big but quite different. The EU must improve its farmers' ability to compete and find ways to extend progressively the scope of the agricultural chapters. The EU must also monitor implementation in crucial areas such as removal of non-tariff barriers in MERCOSUR, and Brazil's compliance with the Paris Agreement – a condition on which the deal is based – including fighting deforestation in the Amazon.⁸

Finalmente, apontados alguns dos problemas que resultaram na excessiva demora para a assinatura do acordo de associação, o anúncio feito pelos representantes dos Estados Partes do MERCOSUL e pelos representantes da União Europeia, em junho de 2019, relativo ao encerramento das negociações do Acordo MEU entre ambas as regiões trouxe uma nova perspectiva para a análise de um tema de especial relevância para o comércio internacional, vez que se trata de um acordo que poderá consolidar as relações entre parte do continente americano e a Europa integrada.

3. O ACORDO DE ASSOCIAÇÃO E O CAPÍTULO SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No marco dos capítulos que compõem o Acordo MEU há previsões específicas que tangenciam, diretamente ou indiretamente, a questão do desenvolvimento sustentável considerado a partir dos seus cinco pilares, conforme es-

7 Conforme dados do MDIC, houve superávit na balança comercial no período de jan./fev. 2019, com um total de US\$ 6.992,7 milhões, representando 20,3% das exportações brasileiras. Fonte: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-bloco?bloco=europa>. Acesso em: 12 mar. 2020.

8 BALTENSPERGER, Michael; DADUSH, Uri. The European Union-MERCOSUR Free Trade Agreement: prospects and risks. *Policy Contribution*, Bruegel, n. 11, p. 2-16, set. 2019. p. 3.

tabelecido pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, a saber: desenvolvimento social, crescimento econômico, proteção ambiental – pilares tradicionalmente já conhecidos – com o acréscimo da paz e prosperidade. A própria correlação entre os ODS's e o Pacto Ecológico torna-se explícita na medida em que os eixos do referido documento se remetem ao cumprimento das obrigações emanadas dos instrumentos internacionais incorporados pela UE,⁹ em especial à Agenda 2030 (marco principal onde se incluem as ações necessárias para que os ODS's sejam concretizados). Ressalte-se que “*Commission President-elect Ursula von der Leyen has committed in her Political Guidelines to integrating the Sustainable Development Goals (SDGs) in the European Semester, the EU's yearly cycle of economic and budgetary coordination.*”¹⁰

No mesmo sentido, conforme assinalado pela própria Comissão Europeia

O Pacto Ecológico é parte integrante da estratégia desta Comissão para executar a Agenda 2030 e concretizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, bem como as outras prioridades anunciadas nas orientações políticas da presidente Ursula von der Leyen. No âmbito do Pacto Ecológico, a Comissão irá reorientar o processo de coordenação macroeconômica do Semestre Europeu para integrar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, a fim de os colocar no âmbito do processo de elaboração de políticas e de adoção de medidas, e de centrar a política econômica em torno da sustentabilidade e do bem-estar dos cidadãos.¹¹

Desta forma, nota-se que há preocupação em cumprir não só os programas e políticas fixados no âmbito das competências da União, mas também de servir como ponte para que os compromissos internacionais, cuja impulso também se deve à atuação da UE, possam concretizar-se.

No que se refere ao Acordo MEU deve-se mencionar que este possui um capítulo denominado “Comércio e desenvolvimento sustentável” onde se estabelecem as principais medidas que devem ser observadas pelas Partes. O Capítulo conta com 18 artigos que dispõem desde aspectos básicos como o reconhecimento dos principais instrumentos internacionais que devem conduzir todo o processo de tomada de decisão relativa ao Acordo até mecanismos de solução de

9 MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e sua incorporação pelo Brasil e pela União Europeia. In: MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; GAIO, Daniel (org.). *Desenvolvimento Sustentável na contemporaneidade*. 1. ed. Belo Horizonte: Araraes, 2019. p. 84-103.

10 RIZOS, Vasileios; ELKERBOUR, Milan; EGENHOFER, Christian. Circular economy for a climate neutrality: Setting the priorities for the EU. *CEPS Energy Climate House*, Brussel, n. 2019/04, p. 1-11, nov. 2019. p. 4.

11 COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão – Pacto Ecológico Europeu*. Bruxelas, 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>. Acesso em: 5 jun. 2021. p. 3.

controvérsias que serão aplicados quando se trate da matéria desenvolvimento sustentável.

Contudo, em nossa consideração, o artigo 2º representa o eixo principal do Capítulo ao estabelecer direitos e obrigações que devem ser observadas pelas Partes no que tange ao nível de proteção e à regulação doméstica, consubstanciando-se em uma provisão normativa de cumprimento obrigatório. A utilização de termos de observância obrigatória e não facultativa resultam no caráter de *hard law* deste artigo, ao serem empregados a partir de um sentido de comandos e não mera liberalidade. Como exemplo pode-se citar o artigo 2.2 que estabelece “*A Party should not weaken the levels of protection afforded in domestic environmental or labor law with the intention of encouraging trade or investment.*”

Não cabe dúvida que se trata de uma cláusula cujo conteúdo não tem natureza meramente dissuasória mas, sim, obrigatória. Não se trata, portanto, de um *gentleman agreement clauses* uma vez que, ao entrar em vigor, supõe a observância de todos os capítulos constantes do Acordo, ainda que não haja uma expressa menção a possíveis punições derivadas do seu descumprimento. Não há palavras vãs que possam ser adjudicadas como parte inerente a um acordo de tal envergadura. As moções de censura e repúdio advindos tanto dos Parlamentos nacionais de alguns Estados Membros (Holanda, Áustria, França, entre outros) e do próprio Parlamento Europeu demonstram tal afirmação.

Em relação ao tema da mudança climática bem como da neutralidade necessária para atenuar os efeitos negativos por ela trazidos, deve-se mencionar o artigo 6º que traz menção específica ao reconhecimento das Partes sobre a importância do cumprimento das metas e dispositivos fixados pela Convenção sobre Mudança Climática da ONU, bem como do Acordo de Paris, devendo adotar medidas para promover a redução na emissão de gases de efeito estufa, assim como a adoção de medidas para mitigar os efeitos derivados das alterações climáticas.

Besides that, according to Article 6(2)(a) TSD Chapter, the Parties shall effectively implement the UNFCCC and the Paris Agreement. Consistent with Article 2 PA, Parties shall promote the positive contribution of trade towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development and to increase the ability to adapt to the adverse impacts of climate change in a manner that does not threaten food production (Article 6(2)(b) TSD Chapter). Thus, a direct link to the agricultural sector is established.¹²

Mais uma vez, não se trata de um dispositivo que poderia resultar em uma faculdade a ser implementada ou não pelas Partes, mas sim representa uma obrigação de fazer intrínseca à própria existência do Acordo na medida em que

12 HEYL, Katharine *et al.* Free Trade, Environment, Agriculture, and Plurilateral Treaties: The Ambivalent Example of MERCOSUR, CETA, and the EU–Vietnam Free Trade Agreement. *Sustainability*, v. 13, n. 6, p. 1-24, mar. 2021. DOI: <https://doi.org/10.3390/su13063153>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/6/3153/htm>. Acesso em: 5 jun. 2021. p. 6.

é parte integrante do mesmo e, tal como dito anteriormente, a obrigação emana da natureza mesma de um ato internacionalmente vinculante para as Partes signatárias.

Finalmente, o Acordo MEU insere-se no âmbito das negociações e da agenda internacional estabelecida pela União Europeia e que engloba acordos de associação com Japão, Canadá, entre outros países, sempre levando-se em consideração os objetivos e valores da União. Especialmente no que se refere aos temas extracomerciais, em especial, o desenvolvimento sustentável vez que toda ação da União voltada para essa agenda envolve também a discussão sobre mudança climática, em maior ou menor medida.

4. O PACTO ECOLÓGICO EUROPEU E A NEUTRALIDADE CLIMÁTICA¹³

O Pacto Ecológico Europeu – conhecido como *Green Deal* – representa, sem dúvida, resultado direto das iniciativas anteriores já consolidadas no âmbito da UE sempre levando-se em consideração uma trajetória pautada no desenvolvimento sustentável e fundamentada na integração ambiental, conforme analisado anteriormente.

A discussão sobre uma “Europa mais verde”, portanto, não é recente e encontra-se cada vez mais consolidada não só no planejamento, execução e controle das políticas setoriais, como também na atuação das instituições comunitárias e dos próprios Estados Membros. Trata-se de estabelecer, de forma cada vez mais profunda e continuada, os pilares do desenvolvimento sustentável a partir de ações concretas, delimitadas por um corpus normativo capaz de lograr tal objetivo.

Na Comunicação da Comissão intitulada *The European Green Deal*,¹⁴ encontra-se a síntese de todos os aspectos que foram analisados para que o Pacto possa realmente conjugar-se com as ações realizadas e aquelas em andamento, buscando criar um espaço único para a tomada de decisões sempre ancorada na premissa da sustentabilidade.

Como documento inicial que propiciou a elaboração do Pacto, a Comunicação anteriormente citada menciona aspectos importantes que foram cruciais no momento de estabelecer as principais matérias que constam do *Green Deal*,

13 Este capítulo foi anteriormente desenvolvido em (Mata Diz, 2020), apresentando-se aqui com alterações e atualizações. MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. Desenvolvimento Sustentável e New Green Deal: por uma Europa mais ecológica e a busca pela neutralidade climática. In: MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; COSTA, Beatriz Sousa; MOLINA, José Antonio Moreno (org.). *Sustentabilidade, governança e integração regional em tempos de crise*. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2020. p. 161-185.

14 COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão – Pacto Ecológico Europeu*. Bruxelas, 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>. Acesso em: 5 jun. 2021.

com especial menção para a neutralidade climática, inserindo-se aí as questões relativas às mudanças climáticas.

A tal efeito, a UE gerou diversas estratégias e regulamentos que, embora não diretamente relacionados com os limites de emissão de gases de efeito de estufa, influenciam, claramente, as questões relativas às alterações climáticas, podendo-se citar a política energética e utilização de energias renováveis, visto que a UE estabeleceu um aumento da eficiência energética de 20% (vinte por cento) e um incremento de energias renováveis de 20% (vinte por cento) na matriz energética da União. Juntamente com a proposta de redução das emissões de gases com efeito de estufa em 20% (vinte por cento), a UE adotou o chamado objetivo 20/20/20.¹⁵

Outro documento importante adotado pela UE relacionado com as mudanças climáticas é o Relatório denominado “2030 Framework for climate and energy policies”¹⁶ que deu origem à comunicação intitulada “Um quadro estratégico sobre clima e energia para o período 2020-2030”, onde a Comissão elaborou uma estratégia prospectiva que deve ser aplicada até 2050, levando-se em consideração o “Roadmap” elaborado para projetar-se até 2050, procurando conciliar o crescimento econômico com os objetivos relacionados com o combate às mudanças climáticas.

Do mesmo modo, na citada Comunicação de 2014,¹⁷ a Comissão apresenta dados relevantes onde se podem verificar os avanços registrados nesta matéria, sendo um dos principais o índice alcançado para os gases com efeito estufa e a utilização de energias renováveis.

Vale destacar conforme García que:

además de las emisiones de los gases previstos en el Protocolo de Kyoto, la Unión Europea ha adoptado el Reglamento CE 842/2006, del Parlamento y del Consejo de 17 de mayo de 2006, que regula los Gases Fluorados de Efecto Invernadero (contenidos fundamentalmente en aparatos de refrigeración, aire acondicionado, bombas de calor y sistemas de protección contra incendio), y que tiene como objetivo principal contener, prevenir y reducir las emisiones de los mismos, estableciendo para ello un conjunto importante de acciones.¹⁸

15 MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e sua incorporação pelo Brasil e pela União Europeia. In: MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; GAIO, Daniel (org.). *Desenvolvimento Sustentável na contemporaneidade*. 1. ed. Belo Horizonte: Araraes, 2019. p. 84-103.

16 Ver: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en

17 COMISSÃO EUROPEIA. *COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES – Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030*. Bruxelas, 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=ES>. Acesso em: 5 jun. 2021.

18 ALONSO GARCÍA, M. C. La protección de la atmósfera. In: ALONSO GARCÍA, M. C.; ALVAREZ ORTEGA, L. (orgs.). *Tratado de Derecho ambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013. p. 661.

Ainda, como parte integrante da trajetória da UE destinada a alcançar a neutralidade climática deve-se mencionar a Comunicação da Comissão¹⁹ adotada em 2018 intitulada “Um Planeta Limpo para Todos – Estratégia a longo prazo da UE para uma economia próspera, moderna, competitiva e com impacto neutro no clima”, documento que assinala distintos aspectos que devem ser adotados para a transição de uma economia circular, sustentável e cujo objetivo assenta-se na reafirmação dos compromissos assumidos pela Europa em relação às metas de Quioto e dos ODS’s. Nota-se neste documento a conjugação de esforços visando combinar tanto a agenda internacional quanto as metas já previamente fixadas pela União e anteriormente analisadas.

A transição para uma economia cuja vertente figura-se na neutralidade climática deverá englobar desde o setor agrícola, da construção civil, industrial e comercial até o papel da sociedade civil para o devido desempenho de atividades que possam adequar-se à nova realidade proposta pelas instituições comunitárias.

É, justamente, neste contexto que se adotou o Pacto Ecológico Europeu que, conforme já assinalado, engloba distintas temáticas voltadas para a sustentabilidade em sua ampla concepção. Entre elas, obviamente, incluem-se os aspectos relativos à neutralidade climática como ponto central do Pacto. No dia 11 de dezembro de 2020, a Comissão apresentou o “*The European Green Deal*” – Pacto Ecológico Europeu destinado a criar um roteiro para promover a transição para uma economia circular baseada na neutralidade climática.

*The European Green Deal (in the following: EGD) has been developed before the economic corona-pandemic to “put Europe on a pathway to a sustainable future, while leaving no one behind”. The objective of the EGD is to place Europe on the trajectory of a climate neutral, circular economic system. Aspects of a fair distribution of profits and burdens play a special role, which is also made clear by the reference to an “inclusive approach” of the EGD. The focus of the EGD is thus on measures that strengthen the importance of environmental and climate protection for the innovative and economic power of the EU and its member states on the way to climate neutrality.*²⁰

Especificamente no que se refere às questões climáticas, o Pacto faz menção tanto às medidas que foram adotadas com os consequentes resultados, bem como propõe alteração do marco regulatório relativo ao clima que

19 COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu, ao Comitê das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento – Um Planeta Limpo para Todos Estratégia a longo prazo da UE para uma economia próspera, moderna, competitiva e com impacto neutro no clima*. Bruxelas, 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52018DC0773>. Acesso em: 5 jun. 2021.

20 HAINSCH, Karlo *et al.* *Make the European Green Deal Real: Combining climate neutrality and economic recovery*. Berlin: DIW Berlin-Politikberatung kompakt, 2020. p. 1.

(...) adotará uma nova estratégia da UE de adaptação às alterações climáticas, mais ambiciosa do que a atual. Esta é uma medida essencial, visto que, não obstante os esforços de atenuação, as alterações climáticas continuarão a criar uma pressão significativa na Europa. É fundamental redobrar os esforços em matéria de capacidade de enfrentamento, resistência, prevenção e preparação face às alterações climáticas. O trabalho em prol da adaptação às alterações climáticas deve continuar a influenciar os investimentos públicos e privados, incluindo em soluções baseadas na natureza. Será importante assegurar que, em toda a UE, os investidores, as seguradoras, as empresas, as cidades e os cidadãos são capazes de aceder aos dados e criar instrumentos para integrar as alterações climáticas nas suas práticas de gestão de riscos.²¹

Nesse sentido, surge a proposta de revisão do Regulamento (UE) 2018/1999 – Lei Europeia do Clima, em março de 2020,²² um plano ambicioso que busca zerar até 2050 a emissão de gases de efeito estufa no espaço integrado. Além disso a proposta de Regulamento reforça os parâmetros para se alcançar tal meta, incluindo, em várias disposições a participação da sociedade civil (governança verde), assim como as ações que devem ser tomadas pela Comissão e demais instituições para que a neutralidade possa se tornar uma realidade.

Há um ponto importante que deve ser mencionado, a partir da análise da proposta de Regulamento, que menciona a correlação com o Acordo de Paris e o objetivo final da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, ou seja, a atuação tridimensional adotada pela UE no plano nacional; regional e internacional, coadunando-se, assim os esforços para que a neutralidade não seja somente um objetivo europeu, mas também mundial.

Claro está que todas essas medidas deverão amparar-se também na gestão de recursos financeiros destinados a concretizá-las de modo eficiente e participativo. A tal efeito, na proposta regulamentar a Comissão enfatiza a necessidade de contar com instrumentos financeiros, estipulando, inclusive, na ficha financeira que acompanha a tal proposta (que esclarece a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, conforme determinado no Protocolo n. 2 do Tratado de Lisboa) os impactos orçamentários tanto da perspectiva de recursos humanos como dos investimentos que devem ser realizados pela União em relação aos fundos utilizados pelos Estados Membros.

21 COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão – Pacto Ecológico Europeu*. Bruxelas, 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>. Acesso em: 5 jun. 2021. p. 10.

22 COMISSÃO EUROPEIA. *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o quadro para alcançar a neutralidade climática e que altera o Regulamento (UE) 2018/1999 (Lei Europeia do Clima)*. Bruxelas, 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>. Acesso em: 5 jun. 2021.

Neste sentido, a proposta de Regulamento foi textualmente citada no pacote orçamentário do Quadro Financeiro Plurianual (QFP)²³ como parte integrante das rubricas voltadas para a reconstrução da economia europeia pós-pandemia, onde se destaca que a União promoverá os esforços necessários para que sustentabilidade seja considerada como vetor para tal reconstrução. Prevê-se uma dotação orçamentária específica para o cumprimento dos objetivos do *Green Deal* no montante inicial de € 150.000.000.000,00 (cento e cinquenta bilhões) de euros²⁴ que servirão para financiar o chamado Mecanismo de Transição Justa, a partir da distribuição entre os fundos já existentes e outros que serão criados para alcançar a economia circular tão almejada pela UE, de forma a propiciar os recursos financeiros que devem ser aplicados para a concretização do *Green Deal*.

5. CONCLUSÃO

A adoção por parte da União Europeia de um plano ambicioso de transformação da economia integrada, a partir de critérios fincados na sustentabilidade e consubstanciados no Pacto Ecológico Europeu demonstra de forma inequívoca a relevância que o *greening* das políticas setoriais adquiriu para a integração europeia. Conforme analisado, o Pacto abarca todos os aspectos vinculados à sustentabilidade, englobando toda a cadeia produtiva desde os insumos até investimentos que deverão assentar-se nas premissas estabelecidas pela Comissão no referido documento.

Ao mesmo tempo, com a assinatura do Acordo de Associação entre o MERCOSUL e a União Europeia, após vinte anos de complexas negociações, demanda-se uma análise específica de forma a verificar o cumprimento da chamada agenda extracomercial que inclui, entre outros aspectos, o desenvolvimento sustentável.

Vale lembrar que o desenvolvimento sustentável é considerado como um dos princípios estruturantes e fundantes do sistema europeu para a proteção do meio ambiente e, é a partir dessa premissa principiológica que o marco regulatório adotado deve assentar-se, de forma a concretizar o objetivo estampado no Tratado de Lisboa, assim como seus valores.

23 O QFP representa o programa de planejamento da União Europeia relativo aos recursos (despesas e receitas) que devem ser aplicados durante o período de 5 (cinco) anos, estando previsto no artigo 312 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), além de ser regulado por numerosos atos normativos que dispõem sobre as regras de funcionamento, execução, controle, etc. Sobre o Marco Plurianual recomenda-se consultar a https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/spending_pt e também <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/>.

24 Mais informações, ver: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_en

Portanto, o presente artigo pretendeu verificar como o Acordo MEU e seus respectivos dispositivos poderiam ser considerados compatíveis com a estratégia europeia de alcançar a neutralidade climática até o ano de 2050, a partir dos objetivos fixados no Pacto dedicados à matéria da mudança climática, bem como toda a estrutura regulatória já adotada pela UE, como é o caso da mencionada Lei Europeia do Clima.

A abrangência do Acordo MEU tem demandado não só por parte dos especialistas, mas também do setor produtivo, econômico e político uma compreensão sobre a atuação da União em matéria ambiental, bem como as estratégias e metas ambiciosas traçadas pela União Europeia a partir do *Green Deal*.

Fato inegável é que ao estabelecer que a Europa será a economia mais sustentável do mundo, tal meta aplica-se a toda ação, programa, projeto e política europeia, inclusive em suas relações com terceiros países, como é o caso do MERCOSUL.

Neste sentido, o descumprimento dos dispositivos do Acordo MEU que tratam do desenvolvimento sustentável podem ser considerados como impedimento para a entrada em vigor do citado Acordo, dado que não se trata de mera proposição facultativa às Partes, mas sim, obrigatória, assumida não só pela natureza do Acordo em si (vinculante), mas também pelos efeitos derivados do Acordo que deverão ser, sem dúvida, compatíveis com a normativa europeia.

Finalmente, deve-se mencionar que o Acordo de Associação representa vantagens econômicas recíprocas que não devem ser desconsideradas, além de uma relevante perspectiva política que, certamente, resultará no fortalecimento das relações entre o MERCOSUL e a União Europeia, aproximando-se as duas regiões a partir de interesses e objetivos comuns.

REFERÊNCIAS

- ALONSO GARCÍA, M. C. La protección de la atmosfera. In: ALONSO GARCÍA, M. C.; ALVAREZ ORTEGA, L. (orgs.). *Tratado de Derecho ambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013.
- BALTENSPERGER, Michael; DADUSH, Uri. The European Union-MERCOSUR Free Trade Agreement: prospects and risks. *Policy Contribution*, Bruegel, n. 11, p. 2-16. set. 2019.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão – Pacto Ecológico Europeu*. Bruxelas, 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>. Acesso em: 5 jun. 2021.

- COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento – Um Planeta Limpo para Todos. Estratégia a longo prazo da UE para uma economia próspera, moderna, competitiva e com impacto neutro no clima.* Bruxelas, 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52018DC0773>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o quadro para alcançar a neutralidade climática e que altera o Regulamento (UE) 2018/1999 (Lei Europeia do Clima).* Bruxelas, 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – *Limitar el calentamiento mundial a 2°C – Medidas necesarias hasta 2020 y después* {SEC(2007) 7- SEC(2007) 8} COM/2007/0002 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0002&from=EL>. Acesso em: 12 maio 2021.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible Acción europea para la sostenibilidad – COM/2016/0739 final.* Disponível em: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-next-steps-sustainable-europe-20161122_en.pdf. Acesso em: 13 jul. 2018.
- DECISÃO/2002/358/CE, de 25 de Abril de 2002, relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas e ao cumprimento con-junto dos respectivos compromissos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32002D0358&qid=1628018752645>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- HAINSCH, Karlo *et al.* *Make the European Green Deal Real: Combining climate neutrality and economic recovery.* Berlin: DIW Berlin-Politikberatung kompakt, 2020.
- HEYL, Katharine *et al.* Free Trade, Environment, Agriculture, and Plurilateral Treaties: The Ambivalent Example of MERCOSUR, CETA, and the EU-Vietnam Free Trade Agreement. *Sustainability*, v. 13, n. 6, p. 1-24. mar. 2021. DOI: <https://doi.org/10.3390/su13063153>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/6/3153/htm>. Acesso em: 5 jun. 2021.

- MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. Desenvolvimento Sustentável e New Green Deal: por uma Europa mais ecológica e a busca pela neutralidade climática. *In: MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; COSTA, Beatriz Sousa; MOLINA, José Antonio Moreno (org.). Sustentabilidade, governança e integração regional em tempos de crise*. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2020, p. 161-185.
- MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e sua incorporação pelo Brasil e pela União Europeia. *In: MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; GAIO, Daniel (org.). Desenvolvimento Sustentável na contemporaneidade*. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2019. p. 84-103.
- MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; LUQUINI, Roberto de Almeida. As relações exteriores do MERCOSUL: análise das negociações com a União Europeia. *Revista Universitas: Relações Internacionais*. Brasília, v. 9, n. 1, p. 103-130, jan./jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.5102/uri.v9i1.1359>. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoes-internacionais/article/view/1359>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Agenda 2030. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 17 jun. 2018.
- RIZOS, Vasileios; ELKERBOUR, Milan; EGENHOFER, Christian. Circular economy for a climate neutrality: Setting the priorities for the EU. *CEPS Energy Climate House*, Brussel, n. 2019/04, p. 1-11, nov. 2019.
- THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (LSE). *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR*. Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/consulting-reports/sia-in-support-of-the-association-agreement-negotiations-between-the-eu-and-mercosur>. Acesso em: 1 fev. 2021.
- WESSEL, Ramses. Normative Transformations in EU External Relations: The Phenomenon of ‘Soft’ International Agreements. *West European Politics*. v. 44, n. 1, p. 72-92, mar. 2020.

EL ACUERDO DE ESCAZÚ A LA LUZ DEL MERCOSUR

Leila Devia¹

Resumen: El presente artículo apunta a establecer el vínculo del primer acuerdo regional ambiental y su aplicación en el marco del MERCOSUR. Trata, aún, de los desafíos de su implementación en los Estados Partes y recomendaciones para fortalecer la democracia ambiental reforzando la identidad regional.

Palabras clave: MERCOSUR; Acuerdo de Escazú; diplomacia ambiental; participación pública; acceso a la información y a la justicia.

Resumo: O presente artigo pretende estabelecer um vínculo entre o primeiro acordo regional ambiental e sua aplicação no âmbito do MERCOSUL. Aborda, ainda, os desafios de sua implementação nos Estados Partes, bem como traz recomendações para o fortalecimento da democracia ambiental, reforçando a identidade regional.

Palavras-chave: MERCOSUL; Acordo de Escazú; Diplomacia ambiental; participação pública; acesso à informação e à justiça.

Sumario: 1. MERCOSUR; 2. Directrices Básicas en Política Ambiental; 3. Subgrupo de Trabajo nº 6; 4. Acuerdo de Escazú; 5. Conclusiones; Referencias.

1. MERCOSUR

Desde los comienzos del año 1992, en todo el mundo se sentía la influencia de la Cumbre que, a mediados de año, pondría al tema del desarrollo sostenible en el centro de la atención planetaria. Siendo Río de Janeiro la sede, además, resultaba casi impensable que Brasil y su nuevo ámbito de acción regional

1 Abogada, especialista en Régimen Jurídico de los Recursos naturales- Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Doctora en Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador (USAL), Argentina, estudios de pos-doctorado en la UBA, Argentina. Profesora titular de Derecho de Recursos Naturales y Protección Ambiental, Facultad de Derecho – UBA. Titular de Régimen Jurídico de los Recursos Naturales de la carrera Franco Argentina – USAL. Profesora Visitante de la Universidad de Toulouse y Universidad París I Sorbonne. Directora del Centro Regional de Capacitación y Transferencia de Tecnología dependiente del Convenio de BASILEA – con sede en INTI. E-mail: lumiere@inti.gob.ar

no intentaran inaugurar la alianza comercial con una postura en común. Así, en febrero de ese año, los cuatro presidentes del bloque se reunirían en la sureña ciudad de Canela (Rio Grande do Sul) de donde surgiría la primera declaración de carácter ambiental en la historia del bloque subregional. Se trata de la llamada Declaración de Canela:

La crisis ambiental amenaza la sobrevivencia de la Tierra. Vivimos en un ecosistema cuyo equilibrio es esencial para toda la humanidad. La protección del ambiente y la conservación racional de los recursos naturales requiere del firme compromiso de todos los Estados del mundo en la realización de una tarea concreta, que asegure a las generaciones futuras la subsistencia de las condiciones que hacen posible la vida en nuestro planeta.²

Si bien este documento no emanaba formalmente del MERCOSUR (incluso Chile, país entonces todavía externo al bloque, participó en la reunión y firmó la declaración), bien puede considerarse ésta como la primera acción conjunta del bloque en la materia:

Es imprescindible acordar inmediatamente fórmulas solidarias que impidan la reiteración de conductas depredatorias, destierren para siempre las actitudes egoístas o desaprensivas y aseguren que los proyectos contengan adecuadas evaluaciones de impacto ambiental.³

La Declaración de Canela priorizó varios de los principios que luego seguirán pautando el comportamiento de los países del Grupo de los Setenta y Siete (G-77) en materia ambiental: responsabilidades compartidas pero diferenciadas, necesidad de cooperación y transferencia de recursos financieros y tecnológicos de los países desarrollados hacia los subdesarrollados, y mejoramiento de los instrumentos jurídicos internacionales para atender adecuadamente la integralidad de los recursos naturales. Pero tal vez el elemento más importante de este documento radique en el reconocimiento de las limitaciones del mercado para establecer caminos de desarrollo sostenible. En el apogeo de los gobiernos liberales en el sur del continente —en el clímax de la ofensiva contra las regulaciones estatales— este concepto resultaba especialmente valioso e importante:

[...] Las fuerzas del mercado, por sí solas, no son suficientes para el establecimiento del Desarrollo Sostenible. Las transacciones comerciales deben incluir los costos ambientales causados en las etapas productivas sin transferirlos a generaciones futuras.

2 SECRETARÍA DEL MERCOSUR. *Relevamiento N° 001/06 – Medio Ambiente en el MERCOSUR*. Montevideo, 2006. p. 13. Disponible en: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/medio-ambiente-en-el-mercosur/>. Acceso en: 11 jun. 2021.

3 SECRETARÍA DEL MERCOSUR. *Relevamiento N° 001/06 – Medio Ambiente en el MERCOSUR*. Montevideo, 2006. p. 13. Disponible en: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/medio-ambiente-en-el-mercosur/>. Acceso en: 11 jun. 2021.

Casi inmediatamente después de la Cumbre de la Tierra, el MERCOSUR celebraba su segunda reunión del Consejo Mercado Común (CMC), en la localidad argentina de Las Leñas (fines de junio de 1992) y aquí sí, formalmente, el bloque asumía compromisos de carácter ambiental. Sin embargo, las tareas —entre las que se encontraba el relevamiento de la legislación nacional y provincial sobre medio ambiente— se reparten entre los grupos de trabajo existentes. Y no es sino hasta el inicio mismo de estos trabajos, cuando el carácter absolutamente transversal de la dimensión ambiental hizo ver que los mismos temas se estaban abordando, parcialmente, en distintos grupos de trabajo, que el Grupo Mercado Común (GMC) crea la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA),⁴ para sistematizar el análisis de la normativa regional y sugerir las medidas tendientes a su armonización.

No obstante, ello, aún primaba en el bloque la mirada comercial, dimensión casi excluyente. Los objetivos que se le asignaron a la REMA fueron, sí, apuntar a armonizar la legislación ambiental de los países, pero no pensando en términos de desarrollo sostenible sino en términos comerciales: el mandato era estudiar, específicamente, las barreras no arancelarias que pudieran existir de modo de que condicionantes ambientales no se convirtieran en fuentes de desigualdad en la competitividad de los socios del MERCOSUR entre sí o respecto a terceros países.⁵ Durante los años 1993 y 1994 la REMA se reúne en cinco oportunidades. En la segunda reunión, Argentina propone unas Directrices básicas en política ambiental, que son refrendadas en el siguiente encuentro y aprobadas por el GMC a fines de 1994: “Asegurar condiciones equitativas de competitividad entre los Estados Partes por la inclusión del costo ambiental en el análisis de la estructura del costo total de cualquier proceso productivo.”

2. DIRECTRICES BÁSICAS EN POLÍTICA AMBIENTAL

Pero no fue sino hasta el año 1995 en que los ministros de medio ambiente de los países del MERCOSUR se reunieron oficialmente. Montevideo fue la sede del encuentro (Uruguay había insistido en la realización de esta reunión) y la designación de la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo pres-

4 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/GMC/RES. N° 22/92 – REUNIÓN ESPECIALIZADA DE MEDIO AMBIENTE*. Las Leñas, 1992. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/34090_RES_022_1992_ES_RMedio_Ambiente.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

5 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/GMC/RES. N° 62/93 – CRONOGRAMA DE ELIMINACIÓN DE RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS*. Montevideo, 1993. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/31298_RES_062-1993_ES_Cron.Elim.Restric.no%20Arancelarias_Acta_03_93.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

tó su nombre a la declaración que cerraría esta reunión, uno de los hitos importantes en la materia en la historia del bloque. La Declaración de Taranco parte del reconocimiento del trabajo de la REMA y avanza un paso más, proclamando la necesidad de instalar un subgrupo de trabajo específico para la temática ambiental. Siguiendo la lógica con que se venían manejando estos aspectos –donde lo comercial es la guía de todo el accionar del bloque– se pone en primer lugar la preocupación por los impactos que podría generar la aplicación de las normas ISO 14.000 como factor diferenciador de competitividad para productos originarios del MERCOSUR en el mercado internacional. Pero también se pone de relieve la importancia de los estudios de impacto ambiental relativos al Proyecto Hidrovía Paraguay-Paraná (en conjunto y en cada país), y se destaca “la importancia de fomentar, en el ámbito del MERCOSUR, la concertación de acciones con miras a la armonización de procedimientos relativos a actividades que puedan generar impactos ambientales en ecosistemas compartidos”. La propuesta incluida en la Declaración de Taranco es recogida por el GMC que, finalmente, crea un Subgrupo de Trabajo específico para medio ambiente, el SGT N°. 6, al que le impone luego una agenda de trabajo bien definida:⁶

1. Restricciones no Arancelarias: se le pide completar el análisis de la REMA para avanzar en su eliminación y/o armonización.
2. Competitividad y medio ambiente: “Promover estudios que atiendan la valoración e inclusión del costo ambiental en el costo total del proceso productivo, de modo que permita condiciones ecuanímes de protección ambiental y competitividad”.
3. Normas Internacionales ISO 14.000: se le pide al SGT N°. 6 “acompañar el proceso de elaboración, discusión, definición e implementación de la serie ISO 14.000 – Gestión Ambiental y analizar los impactos de su posible aplicación como factor diferenciador de competitividad para productos originarios del MERCOSUR en el mercado internacional”. Esto se justifica a partir de la consideración de que los países en desarrollo serán los que enfrentarán mayores dificultades para ser acreditados, razón por la cual se considera “imprescindible y urgente” la unión de los cuatro Estados Parte en defensa de sus intereses.
4. Temas sectoriales. También se le solicita al SGT N°. 6 promover la implementación de las propuestas que en materia ambiental fueron presentadas por otros subgrupos, en el período previo a la constitución de este ámbito específico.
5. Proyecto de Instrumento Jurídico de Medio Ambiente en el MERCOSUR Tomando como referencia las normas de los Estados Parte, se pide elaborar un documento del bloque para optimizar los niveles de calidad ambiental.

6 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/GMC/RES. N° 38/95 – PAUTAS NEGOCIADORAS DE LOS SUBGRUPOS DE TRABAJO, REUNIONES ESPECIALIZADAS Y GRUPOS AD-HOC*. Punta del Este, 1995. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/25827_RES_038-1995_ES_Pautas%20SGTs.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

6. Sistema de Información Ambiental. Se aspira a diseñar, desarrollar y poner en operación un sistema “que sirva de sustento para la toma de decisiones y generación de iniciativas de coordinación y consenso”.
7. Sello Verde MERCOSUR. Definir y formalizar un sistema Sello Verde del bloque, atendiendo a “la preferencia creciente del mercado por aquellos productos ambientalmente adecuados”.

La mirada desde la visión comercial dominaba, claramente, la agenda pautada para el nuevo subgrupo de trabajo, que empezaría a reunirse ese mismo año. Pero ese año 1995 culminaría, para el bloque, con otro documento de importancia para el manejo de la dimensión ambiental: el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, firmado en Madrid el 15 de diciembre. La importancia de los principios y valores recogidos en la declaración final de la Cumbre de la Tierra fue reconocida expresamente en el preámbulo del Acuerdo y, además, se incorpora un artículo específico (artículo 17) relativo a la cooperación en materia de protección del medio ambiente:

1. Las Partes, con arreglo al objetivo de desarrollo sustentable, promoverán que la protección del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales sean tenidas en cuenta en los distintos ámbitos de la cooperación interregional.
2. Las Partes convienen prestar especial atención a las medidas que se refieren a la dimensión mundial de los problemas medioambientales.
3. Esta cooperación podrá incluir, de manera particular, las siguientes acciones:
 - Intercambio de información y de experiencias, incluyendo las reglamentaciones y normas;
 - Capacitación y educación medioambiental;
 - Asistencia técnica, ejecución de proyectos conjuntos de investigación y, cuando proceda, asistencia institucional.

El SGT N° 6 trabajó en los años siguientes ciñéndose a la agenda establecida por el GMC, que sólo le incorporó el tema de las emergencias ambientales,⁷ para que propusiera “las prioridades, los mecanismos de coordinación y las directrices generales para la implementación de la cooperación entre los Estados Partes”.

7 Resolución N° 7/98 GMC, aparece en la agenda del SGT N° 6 en su IX Reunión ordinaria, celebrada en Buenos Aires del 22 al 24 de junio de 1998. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *IX REUNIÓN DEL SUBGRUPO DE TRABAJO N° 6*. Buenos Aires, 1998. Disponible en: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/4897>. Acceso en: 5 jun. 2021.

3. SUBGRUPO DE TRABAJO N° 6

Desde el SGT N°. 6 se impulsaba, con intensidad, una visión donde la dimensión ambiental se equiparaba a la comercial y la social en el proceso de integración regional. Así, la propuesta de formalización de un protocolo adicional de medio ambiente para el MERCOSUR presentada en la reunión de agosto de 1998 en Brasilia, es aprobada en la siguiente instancia de trabajo del SGT, desarrollada en marzo de 1999. De inmediato el Protocolo es elevado al Grupo para su aprobación. El intento, sin embargo, no prosperaría en esa instancia pero dejaría sentadas las bases para que, dos años después, el tema resurgiera con más fuerza aún. Al año siguiente⁸ Argentina retoma el trabajo y, sobre las bases del fallido protocolo y apoyándose con fuerza en la Declaración de la Cumbre de Río de 1992 presenta al grupo de trabajo ambiental un anteproyecto de Protocolo Marco sobre Medio Ambiente. Y en esta oportunidad sí se encontró el eco que hasta entonces parecía esquivo. El CMC, en su vigésima reunión,⁹ termina validando lo que se conocería desde entonces como el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR.

Ningún Estado parte del MERCOSUR tenía, en ese momento, definiciones tan claras y ambiciosas en términos ambientales. El Acuerdo se impuso como objeto “el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población” (artículo 4°). Para alcanzar este objetivo, los Estados debían orientarse, entre otras cosas, por:

Promoción de la protección del medio ambiente y del aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles mediante la coordinación de políticas sectoriales, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio;

Incorporación del componente ambiental en las políticas sectoriales e inclusión de las consideraciones ambientales en la toma de decisiones que se adopten en el ámbito del MERCOSUR, para el fortalecimiento de la integración;

Promoción del desarrollo sustentable por medio del apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos, evitando la adopción de medidas que restrinjan o distorsionen, de manera arbitraria o injustificada, la libre circulación de bienes y servicios en el ámbito del MERCOSUR;

8 En la XVI Reunión ordinaria del SGT N°. 6, celebrada en Brasilia entre el 5 y el 7 de diciembre de 2000. (MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *MERCOSUL/SGT-6/ATA N° 4/2000 – XVI REUNIÃO DO SUBGRUPO DE TRABALHO N° 6 MEIO AMBIENTE*. Brasilia, 2000. Disponible en: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/15856_SGT6_2000_ACTA04_PT.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021)

9 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 02/01 – ACUERDO MARCO SOBRE MEDIO AMBIENTE DEL MERCOSUR*. Asunción, 2001. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/50965_DEC_002-2001_ES_FERR_Marco_Med-Ambiente_MCS_Acta%201_01.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

Tratamiento prioritario e integral de las causas y las fuentes de los problemas ambientales.

Promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales.

Fomento a la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión.¹⁰

También a nivel de las acciones identificadas como prioritarias, el Acuerdo Marco representaba un empuje para que los Estados Partes incorporaran, definitivamente, políticas ambientales de fondo:

Incrementar el intercambio de información sobre leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales, así como sus aspectos sociales, culturales, económicos y de salud, en particular, aquellos que puedan afectar al comercio o a las condiciones de competitividad en el ámbito del MERCOSUR;

Incentivar políticas e instrumentos nacionales en materia ambiental, buscando optimizar la gestión del medio ambiente;

Buscar la armonización de las legislaciones ambientales, considerando las diferentes realidades ambientales, sociales y económicas de los países del MERCOSUR;

Identificar fuentes de financiamiento para el desarrollo de las capacidades de los Estados Partes, a efectos de contribuir con la implementación del presente Acuerdo;

Contribuir a la promoción de condiciones de trabajo ambientalmente saludables y seguras para que, en el marco de un desarrollo sustentable, se posibilite mejorar la calidad de vida, el bienestar social y la generación del empleo;

Contribuir para que los demás foros e instancias del MERCOSUR consideren adecuada y oportunamente los aspectos ambientales pertinentes;

Promover la adopción de políticas, procesos productivos y servicios no degradantes del medio ambiente;

Incentivar la investigación científica y el desarrollo de tecnologías limpias;

Promover el uso de instrumentos económicos de apoyo a la ejecución de las políticas para la promoción del desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente;

Estimular la armonización de las directrices legales e institucionales, con el objeto de prevenir, controlar y mitigar los impactos ambientales de los Estados Partes, con especial referencia a las áreas fronterizas;

Brindar, en forma oportuna, información sobre desastres y emergencias ambientales que puedan afectar a los demás Estados Partes, y cuando fuere posible, apoyo técnico y operativo;

10 Artículo 3º del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR*. Asunción, 2001. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=QXpmQ4nFh5FOSEnWUq1MSg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.

Promover la educación ambiental formal y no formal y fomentar conocimientos, hábitos de conducta e integración de valores orientados a las transformaciones necesarias para alcanzar el desarrollo sustentable en el ámbito del MERCOSUR;

Considerar los aspectos culturales, cuando corresponda, en los procesos de toma de decisión en materia ambiental;

Desarrollar acuerdos sectoriales, en temas específicos, conforme sea necesario para la consecución del objeto de este Acuerdo.

La dimensión ambiental adquirió, a partir de la aprobación de este documento, un peso propio. Ya no se trataba de una serie de elementos a tener en cuenta para el avance en materia de libre comercio, sino que se trataba de avanzar en el sentido de un desarrollo sostenible para los Estados Partes del bloque. Este cambio de visión de ninguna manera es menor, más bien todo lo contrario: resulta la internalización de los principios de la Cumbre de la Tierra (1992) en toda su dimensión y con todo su relieve e implicaba un compromiso muy intenso con una nueva mirada del desarrollo de los países. Complementariamente, el Acuerdo es un buen intento de articular objetivos y acciones para su logro, en vez de yuxtaponer decisiones de los distintos Estados. Este avance en materia de cooperación y coordinación es un aporte importante del Acuerdo.

Tras 30 años de existencia, el MERCOSUR evidenció el problema de la ausencia de coordinación de políticas económicas que se trasladó a los desafíos de la eliminación de las asimetrías que existen en materia ambiental.

4. ACUERDO DE ESCAZÚ

El Acuerdo de Escazú promueve la democracia ambiental y transparencia, siendo la democracia ambiental un concepto de vanguardia que se está estudiando y es acuñado por especialistas ambientales alrededor del mundo. Según este concepto, la gestión ambiental debe considerar los pilares que garantizan el ejercicio de la ciudadanía y gobernanza ambiental como lo son los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental.

Estos derechos son conocidos como derechos instrumentales puesto que aseguran el ejercicio de los demás derechos humanos ambientales como el derecho a contar con un ambiente sano y equilibrado. Los derechos de acceso fortalecen el círculo virtuoso entre los derechos humanos y el medio ambiente, como lo indica el ex relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente, John Knox.¹¹

11 KNOX, John. El mandato de naciones unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente. In: LAPORTE, Victoria (coord.). *Encuentro Derechos Humanos y Medio Ambiente – Avances y desafíos para el desarrollo sostenible*. Montevideo, 2016.

El mencionado Acuerdo establece estándares mínimos para garantizar los derechos de acceso y asegurar que éstos no sean relajados o minimizados frente a intereses particulares o decisiones de contexto no sustentadas.

Considerando ello, es necesaria la ratificación de dicho Acuerdo en la medida que contribuye a elevar los niveles de transparencia activa y rendición de cuentas, así como lograr los compromisos y metas de conservación nacional a través del fortalecimiento de los derechos de acceso.

Nuestra región presenta una serie de desafíos para el fortalecimiento de los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia en asuntos ambientales. Ello ha repercutido en el estado de la gestión socio ambiental de los recursos naturales, evidenciándose en la proliferación de conflictos sociales y en la débil protección y defensa de los recursos naturales por la afectación o depredación de los ecosistemas ocasionados por actividades ilegales o el establecimiento de estándares que no garantizan el ejercicio y cumplimiento de derechos ambientales.

El Acuerdo permitirá asegurar correctos niveles de intervención de la ciudadanía, permitiendo siempre elevar la calidad de la participación ciudadana, apuntando a implementar procesos desde un enfoque de derechos y evitando un enfoque meramente formal y residual de los aportes y visión ciudadana.

Respecto del derecho de acceso a la información pública, el Acuerdo regional contribuirá a la consolidación de los sistemas de información ambiental, a la generación de información ambiental y al fortalecimiento de capacidades institucionales y operativas para la generación, registro, sistematización y difusión de información ambiental clave para la toma de decisiones y para la participación pública ciudadana.

Respecto del derecho de acceso a la participación pública, contribuirá a la innovación de mecanismos de participación ciudadana a fin de asegurar la inclusión de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, fortalecerá los procedimientos de participación pública y consolidará los estándares de participación en los procedimientos de evaluación ambiental de las distintas autoridades sectoriales que a la fecha cuentan con diferentes niveles de desarrollo de su marco normativo.

Sobre el derecho de acceso a la justicia ambiental, contribuirá a la creación de garantías procesales que permitan asegurar la tutela al derecho ambiental, contribuirá al fortalecimiento del sistema de justicia en materia ambiental y promoverá la consolidación de la justicia ambiental administrativa y judicial.

Este instrumento histórico nos permite adecuarnos a estándares internacionales, sin dejar de observar nuestros principios constitucionales, para fortalecer las medidas diseñadas y proteger a los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales a través de un enfoque especializado que atienda a las particularidades del riesgo que estos enfrentan.

El Acuerdo de Escazú es el primer acuerdo regional que establece reglas y normas concretas para la aplicación del Principio 10, este representa un hito en la lucha por un medio ambiente sano para las generaciones futuras –su negociación llevó seis años–. A la fecha, lo han firmado 24 países de la región de América Latina y el Caribe y lo han ratificado 12 países, habiendo entrado en vigor el 22 de abril de 2021.¹² Fue elaborado con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

Los derechos establecidos en el Acuerdo son fundamentales para la resolución pacífica de los conflictos en el área socio-ambiental, la gobernanza ambiental y la transparencia. Según el prólogo de António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, “Este Acuerdo tiene el potencial de catalizar el cambio estructural y dar respuesta a algunos de los principales desafíos de nuestros tiempos. Es un instrumento poderoso para prevenir conflictos, lograr que las decisiones se adopten de manera informada, participativa e inclusiva y mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la buena gobernanza”. La importancia del Acuerdo de Escazú, según *Patricia Madrigal*, Ex-Viceministra de Ambiente y Energía de Costa Rica, es ser el primer tratado multilateral en temas ambientales en América Latina y el Caribe y que surge por una iniciativa de la sociedad civil. Fue la primera vez que negociaron actores de la sociedad civil y el gobierno en la misma mesa. También fue crucial el liderazgo femenino. Patricia Madrigal, menciona también, en su conferencia magistral, que es el primer acuerdo internacional que establece regulaciones sobre defensores de los derechos humanos ambientales. En su implementación, el precitado el Acuerdo de Escazú atenderá la necesidad de garantizar entornos seguros y propicios en el que las personas, organizaciones y grupos que promueven y defienden los derechos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.

La implementación del Acuerdo de Escazú tiene muchas implicaciones políticas y legales. En las mesas de diálogo, se resaltaron los aspectos positivos de contar con mecanismos legales de derechos políticos que garanticen el acceso a la información, el derecho a la participación en la toma de decisiones en materia ambiental, pero también de contar con justicia ambiental. Estos son retos grandes para los países latinoamericanos que no cuentan, en muchos casos, con una institucionalidad adecuada para implementar este conjunto de derechos políticos y ambientales, dentro de un marco legislativo nacional y en coherencia con esos derechos.

5. CONCLUSIONES

El Covid-19 y sus consecuencias reclaman la cooperación regional. Es de esperar, que se recupere el interés societario regional.

12 Ver: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

Se necesita, identificar los intereses regionales primordiales para trazar una hoja de ruta, que asegure la continuidad de un proceso independiente.

Esta tarea unificadora, podría encontrarse en la efectiva implementación del Acuerdo de Escazú, que constituye una herramienta para avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030, en especial, respecto de los objetivos del desarrollo sostenible.

REFERENCIAS

- BALDOVINO, Silvana; MORA, Carol; CONTRERAS, Fátima; SÁNCHEZ, Katherine. *Opinión legal: El Acuerdo de Escazú*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. 2020.
- CAETANO, Gerardo (coord.). *MERCOSUR – 20 años*. Montevideo: CEFIR, 2011.
- KNOX, John. El mandato de naciones unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente. In: LAPORTE, Victoria (coord.). *Encuentro Derechos Humanos y Medio Ambiente – Avances y desafíos para el desarrollo sostenible*. Montevideo, 2016.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *MERCOSUL/SGT-6/ATA N° 4/2000 – XVI REUNIÃO DO SUBGRUPO DE TRABALHO N° 6 MEIO AMBIENTE*. Brasília, 2000. Disponible en: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/15856_SGT6_2000_ACTA04_PT.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Acuerdo Marco sobre Meio Ambiente del MERCOSUR*. Asunción, 2001. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=QXpmQ4nFh5FOEnWUq1MSg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *IX REUNIÓN DEL SUBGRUPO DE TRABAJO N° 6*. Buenos Aires, 1998. Disponible en: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/4897>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/GMC/RES. N° 22/92 – REUNIÓN ESPECIALIZADA DE MEDIO AMBIENTE*. Las Leñas, 1992. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/34090_RES_022_1992_ES_RMedio_Ambiente.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/GMC/RES. N° 38/95 – PAUTAS NEGOCIADORAS DE LOS SUBGRUPOS DE TRABAJO, REUNIONES ESPECIALIZADAS Y GRUPOS AD-HOC*. Punta del Este, 1995. Disponible en: <https://normas.mercosur.int/simfi>

les/normativas/25827_RES_038-1995_ES_Pautas%20SGTs.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/GMC/RES. N° 62/93 – CRONOGRAMA DE ELIMINACIÓN DE RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS*. Montevideo, 1993. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/31298_RES_062-1993_ES_Cron.Elim.Restric.no%20Arancelarias_Acta_03_93.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

SECRETARÍA DEL MERCOSUR. *Relevamiento N° 001/06 – Medio Ambiente en el MERCOSUR*. Montevideo, 2006. Disponible en: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/medio-ambiente-en-el-mercosur/>. Acceso en: 11 jun. 2021.

VOLKER, Frank; LINCK, Annekathrin (coord.). El Acuerdo de Escazú y la Conflictividad Socioambiental en América Latina – Ambiente, desarrollo y acceso a la información. *Memoria XI Foro Regional de Transformación de Conflictos Socioambientales en América Latina*. 1. ed. Ciudad de Guatemala: Cholsamaj, 2020.

INVERSIONES Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS: OBSERVACIONES AL ACUERDO UE-MERCOSUR DESDE LA EXPERIENCIA DEL PROCESO SUDAMERICANO A 30 AÑOS DE SU CREACIÓN

Santiago Deluca¹

Resumen: Desde la implementación y vigencia del GATT'47 la integración regional se presenta como una herramienta concreta para fomentar, entre otras cosas, el desarrollo económico comercial de los Estados. Tendencia que se reafirma en los hechos por los 70 años de construcción de la Unión Europea y los 30 del MERCOSUR. El desarrollo de estos procesos implica, a su vez, la necesidad de obtención de inversiones públicas y privadas, internas y extranjeras, suficientes para generar esquemas de industrialización modernos capaces de aportar mayor valor agregado. Muchas han sido las fórmulas para propender a esa captación y protección de capitales, tanto a nivel individual de los Estados por medio de la suscripción de Tratados Bilaterales de Inversión al amparo del sistema CIA-DI-Banco Mundial, como a través de instrumentos jurídicos propios de cada proceso de integración. En dicho marco, el Acuerdo en Principio de Cooperación Estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR plantea grandes expectativas e interrogantes, principalmente en cuanto al sistema de tuición de derechos o protección jurisdiccional. Hecho que, indefectiblemente, podrá afectar la captación y flujo de futuras inversiones entre uno y otro bloque comercial. De tal forma, se presenta un análisis de los aspectos más relevantes de dicho Acuerdo con relación a la solución de diferencias y se acompañan algunas conclusiones tendientes a perfeccionar el sistema, indicando el grado de idoneidad de los procedimientos jurisdiccionales de ambos procesos de integración.

Palabras clave: Acuerdo UE-MERCOSUR; Inversiones; Solución de Controversias; Arbitraje; Relación Sector Público y Privado.

1 Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Doctor en Derecho por la Universidad Rey Juan Carlos I (URJC I), España. Especializado en Derecho de la Competencia Europeo y Es-pañol, Altos Estudios Internacionales y Administración y Gestión de Instituciones Públicas. Profesor de grado y posgrado de la UBA, Universidad del Salvador (USAL), Argentina y Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Argentina. Director del Seminario de Investigaciones en Derecho Económico e Integración/USAL, Investigador Principal del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico (CEIDIE/UBA). Preside la Asociación de Estudios de Integración (AdEI). Ex Secretario del Tribunal Permanente de Revisión - TPR (2008/2011). E-mail: delucasantiago@hotmail.com

Resumo: Desde a implementação e vigência do GATT 47, a integração regional se apresenta como uma ferramenta concreta para fomentar, entre outras coisas, o desenvolvimento econômico comercial dos Estados. Tendência que se reafirma nos fatos em virtude dos 70 anos de construção da União Europeia e dos 30 do MERCOSUL. O desenvolvimento destes processos implica, por sua vez, na necessidade de obtenção de investimentos públicos e privados, internos e estrangeiros, suficientes para gerar esquemas de industrialização modernos, capazes de outorgar um maior valor agregado. Muitas tem sido as fórmulas para possibilitar essa captação e proteção dos capitais, tanto individualmente pelos Estados, por meio da realização de Tratados Bilaterais de Investimento ao amparo do sistema CIADI-Banco Mundial, como através de instrumentos jurídicos próprios de cada processo de integração. Em tal marco, o Acordo em Princípio de Cooperação Estratégica entre a União Europeia e o MERCOSUL propõe grandes expectativas e dúvidas, principalmente quanto ao sistema de proteção de direitos ou proteção jurisdicional. Fato que, indefectivelmente, poderá afetar a captação e o fluxo de futuros investimentos entre um e outro bloco comercial. De tal forma, apresenta-se uma análise dos aspectos mais relevantes de tal Acordo com relação à solução de conflitos, seguida de algumas conclusões tendentes a aperfeiçoar o sistema, indicando o grau de idoneidade dos procedimentos jurisdicionais de ambos os processos de integração.

Palavras chave: Acordo UE-MERCOSUL; Investimentos; Solução de Conflitos; Arbitragem; Relação Setor Público e Privado.

Sumario: 1. Introducción; 2. Inversiones de los Estados Partes del MERCOSUR. Algunos antecedentes; 3. La cooperación y facilitación de inversiones intra-MERCOSUR; 4. Algunos matices del Acuerdo en Principio de Asociación Estratégica Unión Europea-MERCOSUR; 5. Solución de controversias en el Acuerdo Unión Europea-MERCOSUR; 5.1. Observaciones al sistema de solución de diferencias del Acuerdo Unión Europea-MERCOSUR; 5.1.1. La legitimación activa; 5.1.2. Composición del Tribunal arbitral; 5.1.3. El laudo y su cumplimiento (retorsión); 5.1.4. Derecho aplicable; 5.1.5. Suspensión del procedimiento; 6. Conclusiones; Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

Cuando se hace referencia a las relaciones de comercio entre Estados soberanos² y, más precisamente, a las inversiones, necesariamente deben hacerse algunas aclaraciones o conceptualizaciones previas.

2 Sobre el concepto de soberanía se recomienda profundizar en caps. VI y VII de BARBERIS, Julio A. *El Territorio del Estado y La Soberanía Territorial*. Argentina: Abaco de R. Depalma, 2003.

Así, se tendrá que determinar quiénes o cuáles son los sujetos involucrados a partir de las normas jurídicas que establecen espacios de integración o facilitación de inversiones. También habrá de definirse el grado de participación en la toma de decisiones de estos sujetos y otros, si es que cabe la posibilidad de otra participación, en los órganos, instituciones o estructura específica que administre el acuerdo de que se trate.

Por último, pero no por ello menos importante, tendrá que establecerse de la forma y extensión de la tutela jurisdiccional de los derechos que asisten a los sujetos involucrados o participantes. Así como resultará necesario precisar si el acceso al procedimiento tuitivo escogido será directo o indirecto. Vale decir, si la intervención de los particulares lo será por representación del Estado de su nacionalidad o, mejor dicho, de la nacionalidad u origen de la inversión particular, privada.

Cada uno de estos aspectos da lugar a un sinfín de análisis y posibilidades, que exceden el marco de este trabajo.

Sin embargo, es apropiado señalar que las respuestas a esos interrogantes serán el factor fundamental para comprender el tipo de relación que las normas en materia de relaciones comerciales e inversión generarán, las partes intervinientes, el nivel de interacción del sector público con el privado y el grado de certidumbre o seguridad jurídica para los sujetos involucrados ante una eventual afectación a sus derechos.

Ante tal panorama, se coincidirá en que sea cual fuere el esquema escogido por los Estados, de una u otra forma, será el sector privado el que impulsará mayormente las relaciones comerciales y de inversión. Tal como se ve reflejado en el Acuerdo Unión Europea – MERCOSUR.

De allí que en las próximas líneas se reflejará una nota particular, representada en dicho instrumento de consenso internacional por el hecho de que ambos bloques de integración dejaron prácticamente de lado la relación inversor-Estado y dieron prioridad a la relación Estado-Estado o bloque-bloque.

Es decir que, de aprobarse en el estado en que se encuentra el Acuerdo, se rompería con la tradición que desde la década del '80 se arrastra en la práctica totalidad de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y el sistema CIADI-Banco Mundial.

2. INVERSIONES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR. ALGUNOS ANTECEDENTES

Como se dijo, la inversión internacional, eminentemente privada, representa una de las principales fuentes del impulso económico comercial de los Estados.

Circunscripto al MERCOSUR, ello se tradujo desde el inicio de la década de los '80 en la suscripción de una serie de instrumentos jurídicos internacionales denominados Tratados Bilaterales de Inversión al amparo de lo que se denomina sistema CIADI-BM.

Estos acuerdos de carácter público se tradujeron en la práctica aceptación de la relación público-privado, vale decir inversor privado Estado receptor con la primacía del derecho del inversor (público o privado) respecto del Estado receptor y la aceptación de un sistema de solución de controversias por determinado: los arbitrajes del CIADI-BM.³

A su vez, al amparo de este tipo de acuerdos, alcanzados por las tesis de la gobernanza internacional del Consenso de Washington, se verifica una situación diferente según el Estado Parte del MERCOSUR del que se trate. Así, podrá advertirse que Argentina suscribió y ha ratificado hasta la fecha 49 TBI's, la República del Paraguay 22, la República Oriental del Uruguay 30 y Brasil 30. Sin embargo, de todos los convenios negociados por Brasil, ninguno de ellos ha sido ratificado parlamentariamente a la fecha.

Lo expuesto encuentra correlato en la creciente resistencia de ciertos Estados a la sujeción a ultranza al sistema controversial CIADI-BANCO MUNDIAL, por cuanto las decisiones de los Tribunales Arbitrales *ad hoc* constituidos para resolver situaciones concretas, como lo son la del renombrado caso URBASER,⁴ se han apartado tanto de la lógica legal de los tribunales judiciales locales o comunitarios que ponen en entredicho el sistema todo en su conjunto.

Tanto más cuando en el caso mencionado se ha llegado a soluciones contradictorias como las dispuestas en el antecedente IMPREGILO,⁵ donde se trataron iguales hechos con intervención de los mismos sujetos involucrados, difiriendo sólo en el hecho de que el procedimiento fue iniciado bajo la tutela de inversiones de otro Estado.⁶

3 Ampliar en ROZEMBERG, Ricardo; CAMPOS, Rosario; GAYÁ, Romina; MAKUC, Adrián; SVARZMAN, Gustavo. *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*. n. 23. Buenos Aires: BID-INTAL, jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001732>. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

4 Caso "Urbaser S.A. y Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa v. República Argentina", ICSID, Caso N°ARB/07/26.

5 Caso "Impregilo S.p.A. v. República Argentina", ICSID, Caso N° ARB/07/17.

6 Se recomienda ampliar en HERREROS, Sebastián. Facilitación de inversiones: una puerta hacia la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. *International Centre for Trade and Sustainable Development*, Puentes, v. 19, n. 3, 5 jun. 2018. Disponible en: <https://ictsd.iisd.org/bridges-news/puentes/news/facilitación-de-inversiones-una-puerta-hacia-la-convergencia-entre-la>. Acceso en: 5 jun. 2021. Asimismo, sobre el sistema de arbitraje implementado por el CIADI-BM, ampliar en ÁLVAREZ ÁVILA, Gabriela. Las características del arbitraje del CIADI. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, v. 2, p. 205-229. 2002. DOI: <http://dx>.

3. LA COOPERACIÓN Y FACILITACIÓN DE INVERSIONES INTRA-MERCOSUR

Ante el panorama descrito hasta el momento y con el impulso decidido de la República Federativa del Brasil, se favoreció en forma paulatina un cambio en la metodología del manejo o instrumentación de los procesos de favorecimiento o tución de la inversión privada “extranjera” en el ámbito del MERCOSUR.

Como se dijo, Brasil no aprobó parlamentariamente ninguno de los Tratados Bilaterales de Inversión de los que participó o consensuó. Sin embargo, no por ello dejó de dar resguardo jurídico a los capitales privados nacionales, y principalmente extranjeros, que potenciaron inversiones en su territorio. Más bien, todo lo contrario.⁷

Tanto es así que, a los efectos de potenciar ese cambio de paradigma en materia de promoción del comercio por medio de la facilitación de captación de capitales extranjeros, en el ámbito del MERCOSUR, se propuso la idea que terminó plasmándose en la CMC/Dec. N° 3/17, que materializó el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR.⁸

Este nuevo esquema plantea en forma expresa la implementación de la cooperación de los Estados Partes con el fin de facilitar la inversión directa para viabilizar un desarrollo sustentable.⁹

Por su parte, luego de plasmar los principios de trato nacional, no discriminación, establecer parámetros para una eventual expropiación y compensación de suceder, regula acertadamente aspectos relativos a las transferencias internacionales, medidas tributarias y demás acciones que, de uno u otra forma, podrían dificultar o impedir el libre flujo de capitales en el espacio integrado; así como sus límites ante una eventual afectación al medioambiente, la salud o el orden público.¹⁰

doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2002.2.32. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/32/34>. Acceso en: 5 jun. 2021.

7 Los datos duros expuestos por Sebastián Herreros (HERREROS, Sebastián. Facilitación de inversiones: una puerta hacia la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. *International Centre for Trade and Sustainable Development*, Puentes, v. 19, n. 3, 5 jun. 2018. Disponible en: <https://ictsd.iisd.org/bridges-news/puentes/news/facilitación-de-inversiones-una-puerta-hacia-la-convergencia-entre-la>. Acceso en: 5 jun. 2021), resultan por demás elocuentes a la hora de sustentar la afirmación bajo análisis.

8 Suscripta en la ciudad de Buenos Aires el 7 de abril de 2017.

9 Artículo 1 de MERCOSUR/CMC/Dec. N° 3/17. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/Dec. N° 3/17 – Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR*. Buenos Aires, 2017. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/64869_DEC_003-2017_ES_Protocolo%20Inversiones.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

10 Artículos 4 a 16 MERCOSUR/CMC/Dec. N° 3/17. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/Dec. N° 3/17 – Protocolo de Cooperación y Facilitación de*

A renglón seguido, tras establecer la forma de regular o llevar a la práctica sus máximas, se establece un curioso, pero a la vez satisfactorio modelo de solución de controversias que prevé en forma inicial toda una metodología de prevención novedosa para el ámbito mercosureño.

Este sistema, que parte del abierto desconocimiento o apartamiento del modelo clásico de relación privado-Estado o inversor-Estado, establece un esquema de continua evaluación y diálogo Estado-Estado en el que prima la intención de búsqueda de consensos por medio de la prevención.¹¹

Seguidamente, ante la falta la verificación de un conflicto no resuelto al amparo de las negociaciones entre el Estado receptor de la inversión y aquel de cuyo origen es la inversión, se habilita la vía expedita de acceso al sistema de solución de controversias general del MERCOSUR establecido por el Protocolo de Olivos.¹²

Como se aprecia a simple vista, se trata de un sistema de captación de inversiones extranjeras novedoso, que cambia el eje de la relación inversor-Estado por la relación Estado-Estado, sin por ello dejar de lado los principios del derecho económico internacional ni la tutela jurisdiccional. Aunque este último aspecto pasa a ser indirecto, por representación del Estado de cuyo origen es la inversión de que se trate.¹³

4. ALGUNOS MATICES DEL ACUERDO EN PRINCIPIO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UNIÓN EUROPEA – MERCOSUR

El MERCOSUR y la Unión Europea lograron concluir las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica,¹⁴ hecho político de tras-

Inversiones Intra-MERCOSUR. Buenos Aires, 2017. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/64869_DEC_003-2017_ES_Protocolo%20Inversiones.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

11 Artículo 23 MERCOSUR/CMC/Dec. N° 3/17. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/Dec. N° 3/17 – Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR*. Buenos Aires, 2017. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/64869_DEC_003-2017_ES_Protocolo%20Inversiones.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

12 Artículo 24 MERCOSUR/CMC/Dec. N° 3/17. (MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/Dec. N° 3/17 – Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR*. Buenos Aires, 2017. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/64869_DEC_003-2017_ES_Protocolo%20Inversiones.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

13 Se recomienda ampliar en CASTILLO ARGANARÁZ, Luis Fernando. Las inversiones extranjeras en el MERCOSUR: ¿Hacia un cambio de paradigma?. *Revista Derechos en Acción*, v. 4, n. 13. set. 2019. DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e338>. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/9399/8360>. Acceso en: 5 jun. 2021.

14 Firmado el 27 de junio de 2019.

endencia que pondría fin a las negociaciones iniciadas por ambos bloques con la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación¹⁵ y que se prolongaron por más de 20 años.

Esta asociación estratégica implica integrar un mercado de 800 millones de habitantes, con más de US\$ 100.000 millones de comercio bilateral de bienes y servicios.

Lo expuesto lleva a considerar inminente la implementación de un esquema que permitirá aumentar exportaciones, consolidar la participación de las empresas mercosureñas en cadenas globales de valor, promover la inversión principalmente privada, acelerar el proceso de transferencia tecnológica y aumentar la competitividad de la economía.

Es que, en definitiva, la Unión Europea es el primer inversor global, con un stock de inversiones que supera el 30% del total mundial. Importa el 17% del total de las compras mundiales de bienes y servicios y representa el 20% del producto de la economía internacional.

Por tal motivo, el acuerdo brindará oportunidades para exportar a un mercado con más de 500 millones de habitantes con un PBI per cápita promedio de US\$ 34.000 y acceder a una oferta más diversa y de mayor calidad de productos a precios más competitivos para nuestra industrias y consumidores¹⁶.

Ahora bien, ante todas estas bondades resulta imperioso destacar una característica particular del Acuerdo. Se aparta de la teoría o metodología tradicional utilizada hasta la fecha plasmada en los Tratados Bilaterales de Inversión y pasa a reglamentar el acceso a la eventual solución de controversias sólo a los Estados. Es decir, se elimina la relación público-privada o Estado-inversor.

Esta circunstancia tiene explicaciones varias, que pueden resumirse fundamentalmente en las posiciones críticas de los Estados, en particular los mercosureños, con respecto a los resultados prácticos de sendas intervenciones del sistema instrumentado por el CIADI-Banco Mundial.¹⁷

15 Suscripto en el mes de diciembre de 1995. Abierto a la firma de los países de ambos bloques entre los días 15 y 31. Ampliar en BOUZAS, Roberto. Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR – Entre la lentitud y la indefinición. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 190, p. 125-135. mar./abr. 2004. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2004/no190/13.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.

16 Se recomienda ampliar información en AZEVEDO, Belisario de; ANGELIS, Jessica de; MICHALCZEWSKY, Kathia; TOSCANI, Verónica. *Acuerdo de Asociación MERCOSUR-Unión Europea*. Nota Técnica N° IDB-TN-01701. Buenos Aires: BID Intal, jul. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001769>. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Acuerdo_de_Asociaci%C3%B3n_Mercosur-Uni%C3%B3n_Europea.pdf. Acceso en: 11 jun. 2021.

17 Sobre este aspecto resulta interesante y se recomienda la lectura de BAS VILIZZIO, Magdalena. *Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: sombras y ausencia de la solución de controversias inversor-Estado*. Documentos de Trabajo, 21 (2ª época). Madrid: Fundación Carolina, nov. 2019.

También, en base a aquilatados antecedentes jurisprudenciales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea por medio de los que, citando al más reciente y resonante ACHMEA,¹⁸ no sólo veda internamente el establecimiento y reconocimiento de acuerdos de inversión intra-Unión Europea, sino que además se auto arroga la facultad de revisar este tipo de acuerdos, así como otros de cualquier índole en caso de generar una afectación al derecho de la propia Unión Europea.

En resumidas cuentas, la jurisprudencia del máximo órgano judicial europeo nos coloca en la delicada situación de que, en cualquier caso, sea que se haga referencia a instrumentos considerados originarios, derivados o sui géneris, siempre se estará ante una norma jurídica europea que posibilita su intervención. Incluso ante la existencia de una metodología específica de solución de diferencias “*acordadas soberanamente*” por los representantes de ambos bloques de integración.¹⁹

5. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL ACUERDO UNIÓN EUROPEA – MERCOSUR

En ocasión de referirme al sistema de solución de controversias del MERCOSUR en contraste con el europeo, fundamentalmente con relación a la forma en que ambos bloques de integración organizaron la tutela jurisdiccional de los derechos de ellos emanados y las herramientas implementadas para compeler a su cumplimiento, tuve oportunidad de reafirmar que “...los sistemas de solución de controversias y la estructura institucional para su resolución deben adecuarse al estado de avance de la integración misma. Pero que también constituyen causa y efecto de esa evolución...”.²⁰

A estas alturas, una obviedad. Sin embargo, no puede escapar al entendimiento de quien se interese en la materia que esa relación evolutiva, causa-efecto, no sólo sigue vigente, sino que es perfectamente aplicable al esquema ideado en las negociaciones entre Europa y sus pares del MERCOSUR.²¹

18 Fallo del 26 de marzo de 2018. Sobre el particular ampliar en SIMÓN RAZQUIN, María. El fin del arbitraje de inversión en Europa: Análisis del contenido y de los efectos de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de marzo de 2018 en el caso Achmea, con especial consideración del caso Español. *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, v. 37, n. 1, nov. 2019. DOI: <https://doi.org/10.6018/analesderecho.371081>. Disponible en: <https://revistas.um.es/analesderecho/article/view/371081/277841>. Acceso en: 5 jun. 2021.

19 Luego volveré sobre este punto en particular.

20 DELUCA, Santiago. *Unión europea y MERCOSUR: los efectos del derecho comunitario sobre las legislaciones nacionales*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni, 2003, con cita de BIOCCA, Stella Maris. Propuesta de sistema permanente de solución de controversias en el MERCOSUR. In: MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (coord.). *Integración eurolatinoamericana*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.

21 Ampliar en ORTÍZ, Godofredo Agustín; DELUCA, Santiago. El arbitraje entre bloques de integración. El sistema de solución de controversias del acuerdo MERCOSUR – Unión Europea. *Revista Jurídica Franco-Argentina/Revue Juridique Franco-Argentine*, n. 4, dic. 2020.

Tomando como parámetro de análisis o como llamado de atención la afirmación que antecede, ha de indicarse que el sistema de solución de controversias o tutela jurisdiccional del Acuerdo está regulado en su último título, el XXX, y es complementado por tres anexos sobre reglas procedimentales para el arbitraje,²² un Código de Conducta para los árbitros²³ y un procedimiento de mediación.²⁴

Si bien, *a priori*, podría generar alguna perspicacia el hecho de que el método de solución de conflictos se encuentre en último lugar, al final del Acuerdo, justo es reconocer que resulta ser correcta la técnica “legislativa” utilizada por los negociadores internacionales. Es que, a poco que se analice el borrador de dicho instrumento, resulta lógico que luego de todo el desarrollo de acciones, propuestas, beneficios y compromisos se presente el esquema que ante cualquier desavenencia permitirá a los actores involucrados compeler al cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Por lo demás, el sistema escogido es sumamente simple, con reminiscencias al Entendimiento de Solución de Disputas de la Organización Mundial del Comercio, lo que lo aproxima con bastante precisión también a la metodología arbitral mixta instituida en el MERCOSUR a partir de la vigencia del Protocolo de Olivos.²⁵

5.1. OBSERVACIONES AL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DEL ACUERDO UNIÓN EUROPEA – MERCOSUR

Dicho ello, corresponde en este apartado analizar el sistema del Acuerdo, dejándose en claro que se hará solamente una referencia genérica a sus puntos principales, para focalizar la atención en algunas críticas o llamados de atención para su perfeccionamiento.²⁶

22 Anexo I.

23 Anexo II.

24 Anexo III.

25 Protocolo suscripto el 18 de febrero de 2002, que reemplazó al Anexo III del Tratado de Asunción y al Protocolo de Brasilia de 17 de diciembre de 1991. Actualmente perfeccionado mediante la entrada en vigor del Protocolo Modificadorio del Protocolo de Olivos de 19 de enero 2007. Sobre el sistema de solución de controversias del MERCOSUR, ampliar en DELUCA, Santiago. *Unión Europea y Mercosur: los efectos del derecho comunitario sobre las legislaciones nacionales*. Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni Editores, 2003; MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Naturaleza jurídica del sistema de controversias del MERCOSUR*. In: MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (dir.). *Evolución histórica y jurídica de los procesos de integración en la Unión Europea y en el MERCOSUR*. 1. ed. Buenos Aires: Eudeba, 2011; DEL POZO, Carlos Francisco Molina; PIZZOLO, Calogero. *La Administración de justicia en la Unión Europea y el MERCOSUR: Un análisis para su fortalecimiento*. 1. ed. Argentina: Eudeba, 2012.

26 Este análisis se basa en gran medida en el trabajo presentado en Documento 4: Solución de Controversias. Panorama General, del Informe Preliminar 1/2019/20 (OBSERVATORIO

Y se insiste en este aspecto, por cuanto la implementación de una metodología apropiada para solución de conflictos es la única herramienta capaz de generar verdadera seguridad jurídica. Por ende, de potenciar el comercio recíproco entre los bloques de integración y favorecer la inversión privada.

5.1.1. La legitimación activa

El Acuerdo prevé una clara diferencia de trato ya que uno o más Estados Partes del MERCOSUR pueden iniciar “*individualmente*” un procedimiento de solución de diferencias contra la Unión Europea, pero en tanto y en cuanto la medida cuestionada sea una medida de la Unión Europea que se refiera a dicho o dichos Estados en forma individual.²⁷

Así, surge claro que la diferencia en la arquitectura jurídica o legal entre Unión Europea y el MERCOSUR confrontada a la legitimación para accionar en el mecanismo de resolución de controversias potencia la opción de foro a favor de la Unión Europea en materias no reguladas en el contexto MERCOSUR y la asimetría en términos de legitimación pasiva como sujetos pasibles de ser demandados. En el caso de la Unión Europea, sólo ella en su conjunto, mientras que en el MERCOSUR tanto él, como persona jurídica internacional que es,²⁸ como sus Estados Parte en forma individual, lo que refuerza el desequilibrio señalado.

5.1.2. Composición del Tribunal arbitral

Las exigencias en términos de requisitos (condición de juristas, no nacionales), la complejidad de la interacción entre el sistema global OMC que informa el mecanismo y la necesidad de desarrollo de un corpus nuevo, exigen mucho equilibrio y reaseguros en la participación que le cabe al Comité de Comercio.

Ello se refleja, principalmente, en la elección del presidente de los tribunales arbitrales, la participación de terceros que los completen y los eventuales procesos de remoción o reemplazo de árbitros.²⁹

DEL ACUERDO UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR (OAMU). *Informe Preliminar N° 1 del Observatorio del Acuerdo de la Unión Europea y Mercosur*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho. n. 1. dic. 2019. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/observatorio-acuerdo-mercosur-ue/publicaciones.php>. Acceso en: 5 jun. 2021.

27 Artículo 2.5 del Acuerdo.

28 Artículo 34 del Protocolo de Ouro Preto (MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Protocolo Adicional do Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto)*. Ouro Preto: MERCOSUL, 1994. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=QvE8z5bllxmQDCfTQ9YVBA%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021)

29 Artículo 7 del Acuerdo.

5.1.3. El laudo y su cumplimiento (retorsión)

Sobre este punto en particular, merece la pena hacer varias observaciones, ya que, quizá, sea uno de los puntos más débiles del sistema escogido.

En ese sentido, habrá de llamarse la atención respecto del descarte de las opiniones disidentes que se efectúa, combinado con la ausencia de publicidad del razonamiento que fundamenta el laudo.³⁰ Ambos factores impactan negativamente en la transparencia del sistema, el enriquecimiento de un corpus de antecedentes generado por el sistema y priva de insumos al eventual debate o negociación para perfeccionar normativamente al acuerdo.

Las posibilidades de retorsión³¹ se activan luego de una determinación de incumplimiento por el tribunal arbitral y contemplan la presentación de una metodología de cuantificación de la anulación o menoscabo que puede ser cuestionada por la parte demandada.

Ahora en caso de inexistencia de una medida destinada a implementar el laudo, se plantea el problema de determinar el valor de la compensación, ya que el lenguaje pareciera contemplar la activación de la retorsión solo frente a un informe de incumplimiento.

En otras palabras, contra que hipótesis de cumplimiento consistente con el acuerdo, puede llevarse a cabo la cuantificación de no existir medida adoptada para poner en conformidad la inconsistencia original establecida por el Tribunal.

Ello trae aparejado, a su vez, una serie de interrogantes de imperiosa discusión y definición. A saber:

¿Cómo y cuándo se considera que una medida ha sido modificada y puesta en conformidad con las obligaciones del Acuerdo? ¿Se requiere un pronunciamiento del árbitro?

¿La retorsión se cuantifica en base al incumplimiento determinado por el árbitro o puede computarse otro incumplimiento derivado de la nueva medida adoptada para poner la conformidad en la medida original?

¿Se requiere un nuevo procedimiento para determinar la existencia de una nueva infracción distinta de la originalmente determinada?

¿Cómo se cuantifica un nuevo nivel de suspensión luego de haberse pronunciado el árbitro sobre un cumplimiento parcial? ¿Se requiere una nueva cuantificación sobre el nivel de anulación o menoscabo? ¿En este proceso juega algún papel el Comité de Comercio?

30 Artículo 12 del Acuerdo.

31 Véanse artículos 16, 17 y 18 del Acuerdo.

5.1.4. Derecho aplicable

Sobre este aspecto el Acuerdo establece en primer término un marco de referencia genérico del ámbito de aplicación del Capítulo XXX que no requiere mayor explicación.³²

Sin embargo, luego establece un orden de prelación de normas para que los tribunales arbitrales efectúen sus eventuales interpretaciones a la hora de laudar, dando preeminencia a cualquier interpretación que sobre la misma materia se hubiera adoptado en las resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio.³³

Ahora bien, este requisito de identidad debe interpretarse restrictivamente en el sentido que no implique un traslado automático de interpretaciones de un ámbito a otro, ya que no necesariamente se debe concluir en una interpretación idéntica, habida cuenta que la observación de la coherencia entre ambos sistemas no debería ser una limitación en la generación de interpretaciones propias del acuerdo y una posible interpretación previa favorable a una parte se desdibuja frente a una diferencia de texto.

5.1.5. Suspensión del procedimiento

Si algo resuelta claro es que la elección de una metodología de solución de controversias arbitral implica, obligatoriamente, tener en claro las características propias de esta modalidad. Más concretamente la celeridad, los fajos costos y la flexibilidad.³⁴ Pero, además, que el sistema en su conjunto se orienta a la negociación y mayor disminución posible de la litigiosidad con continuidad del negocio o relación jurídica-comercial.

Ello así, llama la atención el hecho de que el Acuerdo sólo permita la suspensión o culminación del proceso por parte del accionante, sólo si cuenta con el beneplácito de la contraparte.³⁵

Consecuentemente, se advierte que se trata entonces de un esquema demasiado rígido que conlleva a una excesiva judicialización, además de resultar contradictorio al espíritu del propio acuerdo que no pueda desactivarse un proceso jurisdiccional por parte de quien lo accionó y puede conspirar contra su propia profundización normativa.

32 Artículo 3 del Acuerdo.

33 Artículo 11 del Acuerdo.

34 Ampliar en CAIVANO, Roque. *Arbitraje*. 2. ed. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2008. Caps. I y III.

35 Artículo 13 del Acuerdo.

6. CONCLUSIONES

Con base a las consideraciones efectuadas en los puntos precedentes, a modo de conclusiones debe el lector comenzar por formularse una serie de interrogantes.

En ese sentido, corresponde en primer término indagar ¿cuál será el tratamiento que se dispensará a los Tratados Bilaterales de Inversión ya firmados por los Estados Partes del MERCOSUR con los Estados Miembros de la Unión Europea? ¿Qué podría suceder o, en otras palabras, cuál será la reacción política, económica y jurídica de la continuidad de su vigencia si afecta a los intereses de la Unión Europea al amparo del Acuerdo con el MERCOSUR?

Y, seguidamente, habrá que hurgar escenarios para responder ¿cuál será el alcance que dará Tribunal de Justicia de la Unión Europea a su antecedente ACH-MEA en caso de verificar afectación a intereses comunitarios?

Comencemos por el final. Definitivamente, como práctica de estilo en las relaciones internacionales y, más concretamente, en cuanto respecta al establecimiento o delimitación de jurisdicción de tribunales nacionales o internacionales avocados al conocimiento de cuestiones reglamentadas por los Estados o los bloques de integración (como es este caso), debería hacerse expresa reserva desde el MERCOSUR. Sería, quizá, la única forma de evitar una futura y eventual intervención o intromisión del Tribunal Europeo en la materia acordada por ambos bloques.

En virtud de ello, cabe destacar una obviedad, la Unión Europea cuenta con un sistema jurisdiccional de tutela de derechos arraigado, de carácter judicial clásico, que se entiende satisfactorio.

Por su lado, si bien el MERCOSUR cuenta con un sistema de solución de controversias de carácter arbitral mixto, puede afirmarse sin temor a yerros que también está a la altura de las circunstancias, puesto que guarda incluso una mayor semejanza con el esquema pensado para el Acuerdo con la Unión Europea.

No obstante, a la luz del análisis desplegado en estas breves líneas, tanto la Unión Europea como el MERCOSUR deberán sumar esfuerzos para clarificar los vacíos del Acuerdo en materia de solución de conflictos y establecer en forma precisa los límites a la aplicación de sus sistemas jurisdiccionales. Ello redundará, como se dijo, en transparencia y seguridad jurídica para los inversores de ambos espacios integrados.

REFERENCIAS

ÁLVAREZ ÁVILA, Gabriela. Las características del arbitraje del CIADI. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, v. 2, p. 205-229, 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2002.2.32>. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/32/34>. Acceso en: 5 jun. 2021.

- AZEVEDO, Belisario de; ANGELIS, Jesica de; MICHALCZEWSKY, Kathia; TOSCANI, Verónica. *Acuerdo de Asociación MERCOSUR-Unión Europea*. Nota Técnica N° IDB-TN-01701. Buenos Aires: BID Intal, jul. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001769>. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Acuerdo_de_Asociación_Mercosur-Unión_Europea.pdf. Acceso en: 11 jun. 2021.
- BARBERIS, Julio A. *El Territorio del Estado y La Soberanía Territorial*. Argentina: Abaco de R. Depalma, 2003.
- BAS VILIZZIO, Magdalena. *Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: sombras y ausencia de la solución de controversias inversor-Estado*. Documentos de Trabajo, 21 (2ª época). Madrid: Fundación Carolina, nov. 2019.
- BOUZAS, Roberto. Las negociaciones Unión Europea- MERCOSUR – Entre la lentitud y la indefinición. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 190, p. 125-135. marzo/abr. 2004. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2004/no190/13.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- CAIVANO, Roque. *Arbitraje*. 2. ed. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2008.
- CASTILLO ARGANARÁZ, Luis Fernando. Las inversiones extranjeras en el MERCOSUR: ¿Hacia un cambio de paradigma? *Revista Derechos en Acción*, v. 4, n. 13. sept. 2019. DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e338>. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/9399/8360>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- DEL POZO, Carlos Francisco Molina. Naturaleza jurídica del sistema de controversias del MERCOSUR. In: DEL POZO, Carlos Francisco Molina (dir.). *Evolución histórica y jurídica de los procesos de integración en la Unión Europea y en el MERCOSUR*. 1. ed. Buenos Aires: Eudeba, 2011
- DEL POZO, Carlos Francisco Molina; PIZZOLO, Calogero. *La Administración de justicia en la Unión Europea y el MERCOSUR: Un análisis para su fortalecimiento*. 1. ed. Argentina: Eudeba, 2012.
- DELUCA, Santiago. *Unión Europea y Mercosur: los efectos del derecho comunitario sobre las legislaciones nacionales*. Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni, 2003.
- HERREROS, Sebastián. Facilitación de inversiones: una puerta hacia la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Puentes, v. 19, n. 3, *International Centre for Trade and Sustainable Development*, 5 jun. 2018. Disponible en: <https://ictsd.iisd.org/bridges-news/puentes/news/facilitación-de-inversiones-una-puerta-hacia-la-convergencia-entre-la>. Acceso en: 5 jun. 2021.

- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Protocolo Adicional do Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto)*. Ouro Preto: MERCOSUL, 1994. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=QvE8z5bllxmQDCfTQ9YVBA%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/Dec. N° 3/17 – Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR*. Buenos Aires, 2017. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/64869_DEC_003-2017_ES_Protocolo%20Inversiones.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- OBSERVATORIO DEL ACUERDO UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR (OAMU). *Informe Preliminar N° 1 del Observatorio del Acuerdo de la Unión Europea y Mercosur*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho. n. 1. dic. 2019. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/observatorio-acuerdo-mercosur-ue/publicaciones.php>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ORTÍZ, Godofredo Agustín; DELUCA, Santiago. El arbitraje entre bloques de integración. El sistema de solución de controversias del acuerdo MERCOSUR – Unión Europea. *Revista Jurídica Franco-Argentina/Revue Juridique Franco-Argentine*, n. 4. dic. 2020.
- ROZEMBERG, Ricardo; CAMPOS, Rosario; GAYÁ, Romina; MAKUC, Adrián; SVARZMAN, Gustavo. *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*. n. 23, Buenos Aires: BID-INTAL, jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001732>. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- SIMÓN RAZQUIN, María. El fin del arbitraje de inversión en Europa: Análisis del contenido y de los efectos de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de marzo de 2018 en el caso Achmea, con especial consideración del caso Español. *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, v. 37, n. 1, nov. 2019. DOI: <https://doi.org/10.6018/analesderecho.371081>. Disponible en: <https://revistas.um.es/analesderecho/article/view/371081/277841>. Acceso en: 5 jun. 2021.

LA UNIÓN SURAMERICANA: UNA UTOPIA PARA SEGUIR SOÑANDO

José Manuel Álvarez Zárate¹

Diana María Beltrán Vargas²

Sofía Urrea Zuluaga³

Resumen: Suramérica no es ajena a los procesos de integración económica, pues se encuentran dos bloques económicos (la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur) que fueron concebidos como mecanismos ideales para superar las situaciones de desigualdad y mejorar el nivel de desarrollo de sus Estados Miembros. A pesar de su cercanía geográfica y cultural, resulta curioso que los lazos comerciales entre ambas organizaciones no son más fuertes ni tampoco relevantes en comparación con el resto del comercio mundial. En este sentido, el presente trabajo analiza y describe los acercamientos entre ambos bloques para fortalecer el libre comercio entre ellos, así como las características de los mercados de cada uno de los bloques para entender mejor porqué el objetivo de crear un mercado común latinoamericano es un proyecto que implica una lenta construcción. Se evidencia que las asimetrías entre ambos bloques, así como la falta de diversificación que existe en sus mercados, no permite la consolidación que se espera, no obstante, pareciera haber intenciones políticas por parte de los dirigentes de los Estados Miembros.

Palabras clave: MERCOSUR; Integración sudamericana; CAN; Acuerdos de Complementación Económica; ALADI.

- 1 Abogado Externadista, Especialista en Gestión Pública e Instituciones Administrativas, Universidad de los Andes. Doctor (PhD) en Derecho Internacional, convenio Universidades Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana y del Rosario. Actualmente es director del Departamento de Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia y director del Programa de Posgrado en Derecho Económico Internacional de la misma Universidad. E-mail: jose.alvarez@uexternado.edu.co
- 2 Abogada y especialista en derecho de los contratos y relaciones jurídico-negociales de la Universidad Externado de Colombia. Magister (LLM) en derecho comercial internacional de la Universidad de Leicester (Reino Unido). Con experiencia en la práctica privada en temas de litigio y asesoría. Actualmente es docente investigadora del departamento de derecho económico de la Universidad Externado de Colombia. E-mail: dianama.beltran@uexternado.edu.co
- 3 Asistente de investigación del Departamento de Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia. Estudiante de Derecho (en proceso de grado) con énfasis en derecho económico internacional. Ha representado a la universidad en distintas competencias de Derecho Internacional y Arbitraje de Inversiones. E-mail: sofia.urrea@uexternado.edu.co

Resumo: A América do Sul não é alheia aos processos de integração econômica, pois nela se encontram dois blocos econômicos (a Comunidade Andina de Nações e o Mercado Comum do Sul) que foram concebidos como mecanismos ideais para superar as situações de desigualdade e melhorar o nível de desenvolvimento de seus Estados Membros. Apesar da proximidade geográfica e cultural, é curioso que os laços comerciais entre ambas organizações não são fortes, nem tampouco relevantes em comparação com o resto do comércio mundial. Neste sentido, o presente trabalho analisa e descreve as aproximações entre ambos os blocos para fortalecer o livre comércio entre eles, assim como as características dos mercados de cada um, para melhor entender porque o objetivo de criar um mercado comum latino-americano é um projeto que implica numa lenta construção. Torna-se evidente que as assimetrias entre ambos os blocos, assim como a falta de diversificação nos mercados, não permitem a consolidação que se espera, não obstante, parece haver intenções políticas por parte dos dirigentes dos Estados Membros.

Palavras-chave: MERCOSUL; Integração sul-americana; CAN; Acordos de Complementação Econômica; ALADI.

Sumario: 1. Introducción; 2. Momentos históricos relevantes en la relación CAN y MERCOSUR; 2.1. Los Acuerdos de Complementación Económica como mecanismo de integración subregional; 2.1.1. Los primeros acercamientos; 2.1.2. El ACE nº 56, los Acuerdos definitivos y el estado actual; 2.2. La relación de los bloques sudamericanos con otros agentes internacionales; 2.2.1. Creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su influencia en los TLC de Suramérica; 2.2.2. La injerencia de la Unión Europea en el proceso de integración sudamericano; 3. Asimetría en el desarrollo económico de los países de ALADI; 4. Intercambio comercial CAN-MERCOSUR entre 2011-2019; 5. Conclusiones; Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

La integración latinoamericana no ha sido un proceso fácil. A pesar de que compartimos varios elementos culturales y sociales, son las diferencias políticas las que nos separan.⁴ A esta separación han contribuido la falta de homogeneidad de intereses y los cambiantes rumbos de política exterior de los mandatarios de la región. Esto último ha sido tal vez lo que más la ha afectado. Ello ha llevado

⁴ QUISPE, Florabel. Problemas y Perspectivas de procesos de integración en América Latina. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, v. 16, p. 259-292, 2010; BRICEÑO RUIZ, José. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 45, n. 175, p. 9-39, 2013. p. 25-27.

a la conformación de diferentes bloques económicos,⁵ unos más exitosos en la forma que otros.

El primer intento moderno de creación de una zona de libre comercio en Latinoamérica fue la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC) en 1960, que tenía como objetivo la eliminación gradual de los “*gravámenes y restricciones*” entre los Estados Partes del tratado,⁶ para lograr el desarrollo de la región.⁷ A partir de allí se empezaron a dar otros fenómenos de integración regional ‘más pequeños’,⁸ pero con miras al fortalecimiento de un mercado suramericano más grande.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es uno de los esfuerzos de integración con mayor duración en la región: originado en 1969 con la suscripción del Acuerdo de Cartagena,⁹ cuenta hoy con una infraestructura supranacional que se encarga de enmarcar y hacer cumplir la regulación sobre variados temas comerciales¹⁰ de los países que aún son miembros (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia).¹¹ Desde un principio uno de sus objetivos ha sido facilitar la creación de un mercado común más grande¹² y así mejorar el nivel de desarrollo de la región.

Por su parte, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nace un poco más de 20 años después con el Tratado de Asunción, que responde a un modelo

5 Bloques como: la Comunidad Andina de Naciones CAN, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

6 Tratado de Montevideo (1960), art. 2. Los Estados parte eran “*Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Con posterioridad se adhirieron los Estados de Colombia (1961), Ecuador (1962), Venezuela (1966) y Bolivia (1967)*”. (TORRES, Miguel Agustín. Un antecedente de la integración latinoamericana. ALALC y su recuerdo, 50 años después. *Revista Relaciones Internacionales*. Argentina, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), v. 19, n. 39, 2010. p. 4. Disponible en: https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd%20revista%2039/historia/articulo.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021).

7 TORRES, Miguel Agustín. Un antecedente de la integración latinoamericana. ALALC y su recuerdo, 50 años después. *Revista Relaciones Internacionales*. Argentina, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), v. 19, n. 39, 2010. Disponible en: https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd%20revista%2039/historia/articulo.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021. p. 5

8 Los subregionales, si se tienen en cuenta la cantidad de miembros y el área geográfica que abarcan.

9 Modificado por las Decisiones 406 y 563.

10 A nivel de comercio exterior se pueden señalar: acceso a mercados, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual, servicio e inversiones, integración física, migración y movilidad, seguridad social, cooperación técnica.

11 Inicialmente la Comunidad contaba con dos miembros adicionales que se retiraron: Chile hasta 1976 (aunque hoy en día es miembro asociado) y Venezuela hasta 2006.

12 Decreto 1245 de 1969, art. 1. Posteriormente con la modificación al Acuerdo de Cartagena en 1996, este mismo espíritu puede encontrarse en las referencias constantes al Tratado de Montevideo (1980).

de regionalismo abierto;¹³ se creó el bloque económico entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.¹⁴ Sumados sus miembros han logrado posicionarse a nivel mundial como jugador influyente en el comercio internacional. Al igual que la CAN, esta organización también tiene como objetivo la integración latinoamericana, siguiendo los objetivos del Tratado de Montevideo de 1980 (TM1980).¹⁵

Ambos bloques han sido importantes económicamente. A pesar de las vicisitudes políticas que han tenido que enfrentar, han representado para sus Estados Miembros una forma efectiva de participación en el comercio internacional. La cooperación entre estos dos bloques debe resultar natural, no solo por su proximidad geográfica, sino porque sus Estados Miembros hacen parte de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), organismo sucesor de la ALALC; en este sentido, desde la década de los 90 existe un ánimo de cooperación entre ambos para fortalecer sus relaciones comerciales y de desarrollo.

El presente escrito recapitula cómo entre ambas organizaciones sudamericanas se ha dado un acercamiento a través de la celebración de acuerdos que se enmarcan en el TM1980, los cuales han ayudado a fomentar el intercambio de ciertos bienes desde la década del 90 (Cfr. 2.1). Además, se evidencia que el sueño de crear un mercado común latinoamericano, empezando por el sur, tiene mucho camino que recorrer si se tiene en cuenta la injerencia de actores extrarregionales (Cfr. 2.2) así como el nivel de relación que existe entre la CAN y el MERCOSUR (Cfr. 3 y 4). Sin embargo, se considera un sueño que no deberíamos dejar morir.

2. MOMENTOS HISTÓRICOS RELEVANTES EN LA RELACIÓN CAN Y MERCOSUR

A pesar de la cercanía geográfica, los lazos entre la CAN y el MERCOSUR no son tan fuertes como se esperaría. Se trata de una región suficientemente grande y diversa con altos niveles de producción pero que carece de desarrollo tecnológico e industrial importante, siendo una más de las asimetrías que existen entre los países que la componen (Cfr. 3 y 4), sin mencionar sus múltiples vici-

13 TORRES CASTILLO, Pamela; ABAD GODOY, Juan José. Las asimetrías en la integración regional latinoamericana. In: BRICEÑO RUIZ, José; LEAL, Jorge; ROCHA VALENCIA, Alberto; SERNA FORCHERI, Miguel (coords.). *La integración latinoamericana en debate*. Incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes. Buenos Aires: Teseo, 2019, p. 283-306. p. 286.

14 Desde 2006 Venezuela es parte, pero se encuentra suspendida desde 2017. Bolivia se encuentra en proceso de adhesión.

15 Tratado de Asunción de 1991, considerandos: “CONSCIENTES de que 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 TM1980.”

situdes políticas internas y las presiones externas. No obstante, existen esfuerzos (por lo menos en el papel) que demuestran una intención de crear un mercado común más grande. A continuación, se hará un recuento de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) intra regionales que se han celebrado, así como la situación de ambos bloques económicos respecto del marco multilateral y la Unión Europea (UE).

2.1. LOS ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA COMO MECANISMO DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL

El acercamiento entre estos bloques económicos sudamericanos se debe a que son miembros de la ALADI y en sus tratados fundacionales reconocen la importancia de seguir los principios del TM1980.¹⁶ No hay que olvidar que el objetivo de la ALADI es que entre sus miembros se fortalezcan las relaciones comerciales a través de la “*promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados*”.¹⁷

Esta Organización reconoce varios mecanismos para lograr este objetivo, cada uno implica formas de integración diferentes para suplir distintas necesidades entre sus miembros. Este capítulo se concentrará en los ACE, definidos en el artículo 11 del TM1980. Estos instrumentos se caracterizan por brindar a las partes signatarias un marco normativo internacional en el que no solo se garantice la liberación comercial, sino además el desarrollo entre sus miembros:

*Los acuerdos de complementación económica tienen como objetivos, entre otros, promover el máximo aprovechamiento de los factores de la producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros. Estos acuerdos se sujetarán a las normas específicas que se establezcan al efecto.*¹⁸ (Subrayado fuera de texto)

Adicionalmente, los ACE tienen un alcance parcial por cuanto no todos los miembros de la ALADI hacen parte de ellos, son una forma de “*integración*”

16 En el caso de la CAN dicho reconocimiento se hizo con las modificaciones introducidas por las Decisiones 406 y 563.

17 Art. 2 del Tratado de Montevideo (1980). (ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Tratado de Montevideo*. Montevideo: 1980. Disponible en: <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/tratado-de-montevideu-1980/?lang=pt>. Acceso en: 5 jun. 2021).

18 Art. 11 del Tratado de Montevideo (1980). (ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Tratado de Montevideo*. Montevideo: 1980. Disponible en: <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/tratado-de-montevideu-1980/?lang=pt>. Acceso en: 5 jun. 2021).

regional mediante su progresiva multilateralización".¹⁹ En este sentido, son tratados que permiten una integración escalonada y que responda a las necesidades de las partes que los celebran.

Gracias a este marco, la CAN y el MERCOSUR han creado una zona de libre comercio que se ha desarrollado en las siguientes etapas:

2.1.1. Los primeros acercamientos

El proceso de integración empezó con el denominado ACE N° 36, celebrado entre Bolivia y MERCOSUR en 1996, en el cual las partes acordaron la creación de una zona de libre comercio en un plazo de 10 años.²⁰

Posteriormente en 1998, los Estados Partes de ambos bloques celebraron un *Acuerdo Marco para la creación de una zona de libre comercio (AAP.14TM N° 11)*, en donde consignaron los principios y directrices que guiarían la negociación. Como consecuencia de este Acuerdo Marco, la CAN celebró dos ACE: uno con Brasil (N°39) y otro con Argentina (N° 48). En ambos casos Bolivia, aunque miembro de la CAN, se encontraba excluido por cuanto con estos dos estados ya había celebrado un ACE.

2.1.2. El ACE N° 56, los Acuerdos definitivos y el estado actual

En el nuevo siglo, la CAN y el MERCOSUR realizaron un nuevo intento para la celebración de un tratado comercial que los integrara de forma efectiva. Nuevamente en el marco de la ALADI, ambos bloques celebran el ACE N° 56 en el que se comprometieron a la consecución de un "*Área de Libre Comercio, cuya negociación deberá estar concluida antes del 31 de diciembre de 2003*".²¹ Este Acuerdo es considerablemente más simple si se compara con los demás, por cuanto es evidente que su única intención era reiterar la intención tanto de la CAN como del MERCOSUR de conformar un mercado común; este documen-

19 Art. 7 del Tratado de Montevideo (1980). (ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Tratado de Montevideo*. Montevideo: 1980. Disponible en: <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/tratado-de-montevideu-1980/?lang=pt>. Acceso en: 5 jun. 2021).

20 Art. 1 del Tratado de Montevideo (1980). (ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Tratado de Montevideo*. Montevideo: 1980. Disponible en: <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/tratado-de-montevideu-1980/?lang=pt>. Acceso en: 5 jun. 2021).

21 ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Acuerdo de Complementación Económica – AAPCE N° 56*. dic. 2002. Disponible en: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/histtextacdos.nsf/d8d7951d07f838e683257e280061bf99/620dec3d20a8138b0325763300686d50?OpenDocument>. Acceso en: 5 jun. 2021.

to se limita a presentar los principios que deben regir las negociaciones y a fijar un plazo de celebración a las partes.

Como consecuencia de lo anterior, el MERCOSUR celebró el ACE N° 58 con Perú en 2005 y el ACE N° 59, en el que Ecuador, Colombia y Venezuela firmaron como Estados Miembros de la CAN, en 2004. Ambos Acuerdos cumplían el objetivo acordado por su predecesor (el ACE N°56), por cuanto sentaron el marco jurídico de las relaciones comerciales entre la CAN y el MERCOSUR, sólo que de forma fragmentada. Adicionalmente, desde 2017, se cuenta con el ACE N°72, del que son parte el MERCOSUR y Colombia, y que reemplaza lo dispuesto por estos Estados en el ACE N°56.²²

Si bien puede sorprender que la negociación y celebración se hizo de forma separada y no en bloque por parte de los países Andinos,²³ en cada uno de los acuerdos se reconoce que su finalidad es reforzar el objetivo de la ALADI, es decir la “*conformación de un espacio económico ampliado*”. Cada uno de estos ACE responde a unas necesidades específicas entre las partes y no socava, de ninguna manera, la existencia de alguno de los bloques comerciales, específicamente de la CAN.

Debe añadirse que estos Acuerdos operan junto con otro tipo de instrumentos que fortalecen las relaciones entre los bloques. Por parte de la CAN, mediante la Decisión 613, todos los Estados Miembros del MERCOSUR fueron reconocidos como *Miembros Asociados*, lo cual les permite participar en el desarrollo de la agenda comunitaria en los términos de la Decisión 732.

Por su parte, el MERCOSUR reconoce que cada país de la CAN es un *Estado Asociado* por cuanto hay unos acuerdos comerciales de por medio (los ACE), por ende, comparten una agenda comercial común.²⁴ Similar a la CAN, a los *Estados Asociados* del MERCOSUR se les permite la participación en las reuniones de los órganos.²⁵

22 De acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el ACE-72 ofrece oportunidades de acceso a un mercado potencial de 260 millones de personas, permitiendo a los productores colombianos lograr un acceso preferencial a uno de los mercados más grandes del continente. Solo en su aplicación del año 2017 se lograron exportaciones por US\$ 1.228 millones. Ver: Ministerio CIT TLC.

23 Como se evidencia en párrafos anteriores, los ACEs (a la fecha) se encuentran así: ACE N° 36: MERCOSUR-Bolivia; ACE N° 58: MERCOSUR-Perú; ACE N° 59: MERCOSUR-Colombia, Ecuador y Venezuela; ACE N° 72: MERCOSUR-Colombia.

24 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/04 – RÉGIMEN DE PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS ASOCIADOS AL MERCOSUR*. Puerto Iguazú: MERCOSUR, 2004. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/65667_DEC_018_2004_ES_Est%20Asociados_Actualizada.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021; MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 44/04 – Atribución a la república de Colombia de la condición de estado asociado del MERCOSUR*. Belo Horizonte: MERCOSUR, 2004. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11274_DEC_044-2004_ES_Est%20Asoc%20Colombia.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

25 Arts. 5-8 de MERCOSUR/CMC/DEC. 18/04. MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/04 – RÉGIMEN DE PARTICIPACIÓN DE LOS*

2.2. LA RELACIÓN DE LOS BLOQUES SUDAMERICANOS CON OTROS AGENTES INTERNACIONALES

A las circunstancias anteriormente señaladas, debe añadirse cómo otros organismos internacionales han tenido injerencia en este proceso de integración entre los países suramericanos. En este sentido, vale la pena destacar cómo el sistema multilateral de comercio y las intenciones de la UE para tener presencia comercial bajo un acuerdo preferencial influyen en la región.

Creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su influencia en los TLC de Sudamérica

El objetivo fundamental del sistema multilateral de comercio es la creación de un ordenamiento jurídico que permita la liberación del comercio mundial. Dentro de las normas de la OMC, se reconoce que los acuerdos preferenciales de comercio son mecanismos que permiten la consolidación del sistema multilateral, por cuanto facilitan los procesos de apertura del mercado respondiendo a particularidades regionales, pero sin salirse del marco multilateral. Muestra de esto se encuentra en los artículos XXIV del GATT y el V del GATS, en los que se prevé una excepción al principio de Nación Más Favorecida para que los Estados Miembros pudieran celebrar acuerdos preferenciales.²⁶

En este sentido, tanto la CAN como el MERCOSUR, por tratarse de zonas de libre comercio, se encuentran bajo el ámbito de aplicación de los artículos anteriormente mencionados y por ende deben enmarcarse en los lineamientos multilaterales de la OMC para poder existir.²⁷ Lo anterior se aúna al hecho de que la OMC se encuentra al tanto de las medidas que no sólo adopten los países dentro del ámbito multilateral, sino también como miembros de los bloques económicos, permitiendo así un mayor nivel de control y homogeneización de las políticas relacionadas con el comercio transnacional.

Adicionalmente, los acuerdos de libre comercio que se han celebrado tanto por los países miembros como por los bloques económicos, también se encuentran sometidos a este mismo marco. Sin embargo, si se tiene en cuenta que la OMC no ha logrado regular cada uno de los aspectos del comercio mundial, este tipo de acuerdos preferenciales lo que permiten es la gestión a una menor escala de ciertos aspectos no regulados, pero sin salirse del marco multilateral.²⁸

ESTADOS ASOCIADOS AL MERCOSUR. Puerto Iguazú: MERCOSUR, 2004. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/65667_DEC_018_2004_ES_Est%20Aso%20ciados_Actualizada.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

26 TREBILCOCK, Michael; HOWSE, Robert; ELIASON, Antonia. *The Regulation of International Trade*. 4. ed. Abingdon: Routledge, 2012. p. 82-83.

27 Acuerdo de interpretación del artículo XXIV del GATT, 1994.

28 TREBILCOCK, Michael; HOWSE, Robert; ELIASON, Antonia. *The Regulation of International Trade*. 4. ed. Abingdon: Routledge, 2012. p. 95; BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, José An-

Hoy en día tanto la CAN como el MERCOSUR cuentan con una red de acuerdos preferenciales, entre los cuales los tratados con Estados Unidos y la Unión Europea han sido controversiales, como se verá en el siguiente acápite. Hoy en día se pueden contar los siguientes acuerdos en los que los miembros actúan como bloque:

Tabla 1: Acuerdos comerciales de la CAN y el MERCOSUR²⁹

	En negociación	Vigentes³⁰
MERCOSUR	CARICOM, Canadá, Centroamérica, Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), Corea, Jordania, Líbano, México, Panamá, República Dominicana, Singapur, Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Turquía, Unión Europea	Chile, Egipto, Israel
CAN	Sistema de Integración Centroamericana (SICA)	

2.2.2. La injerencia de la Unión Europea en el proceso de integración sudamericano

Una de las razones por las cuales en la región proliferan los acuerdos preferenciales en los que son los Miembros (y no los bloques) quienes los celebran, es por la divergencia de intereses entre las partes. Un ejemplo de esta situación fue la celebración de los Tratados de Libre Comercio entre los Estados Unidos y varios Estados Miembros de la CAN. Si bien puede ser ventajosa la celebración de acuerdos comerciales por separado (como sucede con los ACE -Cfr. 2.1-), la situación anteriormente descrita evidencia cómo la unidad en los bloques sudamericanos es frágil cuando se trata de fuertes contrapartes y un ámbito en el cual no existe un marco que reconozca los intereses y objetivos comunes (como sería la ALADI), entonces la división es debilidad; en estas circunstancias, la unidad entre los Estados Miembros puede mejorar su poder de negociación.

Por su parte la UE optó por una estrategia de injerencia similar a la de Estados Unidos en la región, promoviendo una agenda de libre comercio que desconoce las necesidades latinoamericanas. La UE se enfrentaba a las asimetrías

tonio. *The Economic Development of Latin America since Independence*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 220.

29 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)*. Disponible en: http://www.sice.oas.org/tpd_s.asp. Acceso en: 15 marzo 2021.

30 Aquí se excluyen los AEC ya mencionados.

de la región, que se evidencian en su contexto socioeconómico.³¹ Debe tenerse en cuenta como precedente, la explicación oficial para justificar el acercamiento a Europa. Que para los países sudamericanos, la posibilidad de contar con una alianza con la UE representaba un importante apoyo, pues traería fondos conjuntos para la elaboración de ciertos proyectos productivos. Adicionalmente, que cada bloque contaba con unas características de producción particulares³² que aparentemente podían mejorar su posición en la negociación. No obstante, las negociaciones fueron asimétricas para los países andinos y poco efectivas.

Así, el bloque europeo buscó asociaciones comerciales a lo largo del continente, bien fuera de forma separada o en bloque. En el caso de la CAN, logró celebrar un Tratado de Libre Comercio con Perú y Colombia, que entró en vigor en 2013 y del que hoy en día hace parte Ecuador. Aquí resulta interesante preguntarse por qué el bloque andino decidió entrar dividido en esta asociación; si bien la política de esos años jugó un papel fundamental, también vale la pena señalar que el nivel de compromiso de cada uno de sus miembros con la Comunidad es más bien débil, y que la aparente ventaja de negociación que podían tener no se veía significativa o simplemente no se tomó en cuenta.

Por otro lado, en lo que respecta al MERCOSUR, se dio un primer acercamiento con la UE en 1999, aun cuando las negociaciones del ALCA estaban en progreso. Las partes llegaron al *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una Parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por Otra*, que entre sus objetivos tenía “ (...) la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación Interregional”.³³ Si bien alcanzar este objetivo no ha sido tarea fácil, pues las negociaciones se suspendieron durante largo tiempo,³⁴ hoy en día parece más cercano con la consolidación

31 INURRITEGUI, Marisol; CAMACHO, Iris; LUDENÑA, Jodie. *Acuerdo Asociación UE-CAN: ¿quiénes ganan y quiénes pierden? Un estudio exploratorio sobre el sector agrícola*. Lima: CEPES, 2008. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/cepes/20170327024249/pdf_601.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021. p.11-14.

32 ASSAEL, Hector. *Asimetrías, comercio y financiamiento en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5125/S043180_es.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021. p. 35.

33 ACUERDO Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una Parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por Otra. Art. 2. Disponible en: http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/interregional_agreement_s.asp. Acceso en: 5 jun. 2021.

34 MAKUC, Adrián; DUHALDE, Gabriela; ROZEMBERG, Ricardo. *La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis? NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-841*. Buenos Aires: BID-INTAL, 2015. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/documentos/Comercio%20e%20Integraci%C3%B3n%20Regional/Negociacion%20Mercosur%20UE.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021. p. 13-14.

del Tratado de Libre Comercio UE-MERCOSUR (a la fecha en negociación). En este asunto se ha evidenciado que, a pesar del largo proceso, el MERCOSUR no tendrá el fortalecimiento que se anuncia ya que el Tratado no permite la diversificación de exportaciones y el fortalecimiento de nuevas industrias.³⁵

Con todo lo anterior vale la pena preguntarse si la celebración de estos acuerdos preferenciales, sobre todo con la UE, permitirá la consolidación del proyecto de integración latinoamericana. Todo parece indicar que no, puesto que los acuerdos con la UE no incluyen mecanismos que permitan la consolidación de un mercado común. Si a esto se le suma las relaciones comerciales que existen entre los miembros de la CAN y el MERCOSUR, cuyos principales socios comerciales ni siquiera se encuentran *intra* bloques (Cfr. Tabla 2), entonces se puede concluir que el objetivo no es prioritario.

3. ASIMETRÍA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS PAÍSES DE ALADI

Los países de América Latina son, entre ellos, y en términos económicos, desiguales.³⁶ Esta característica de la región es histórica y estructural³⁷ y representa una dificultad sustancial a la hora de encontrar un régimen económico uniforme. Las brechas que permiten concluir la existencia de la asimetría son muchas.³⁸ Este documento se concentrará en las asimetrías en el sector agrícola, el sector industrial y la balanza comercial, lo que permite demostrar la afirmación inicial: las diferencias sustanciales entre los diferentes estados.

Las gráficas de esta sección tienen la información detallada del porcentaje que ocupa el sector agrícola frente al PIB de los años 2011 a 2019 dentro de

35 GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea: estudio integral de sus cláusulas y efectos. CLACSO, Fundación Rosa Luxemburgo, Greens/EFA, 2020. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200706063702/Informe-Mercosur-UE-2020.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021. p. 138-145.

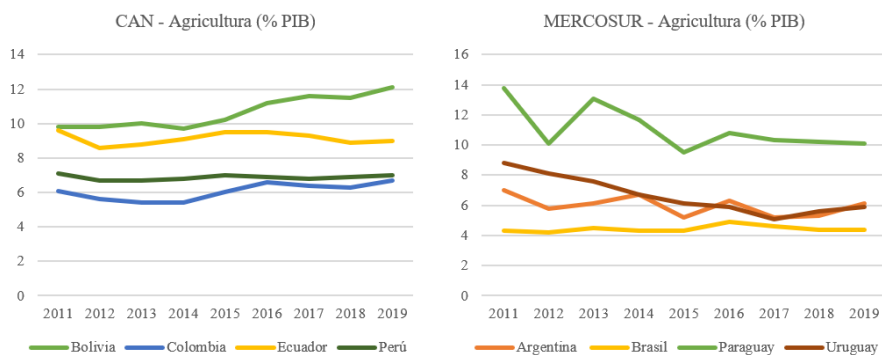
36 GAUDIN, Yannick; PAREYÓN NOGUEZ, Rebeca. *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46435-brechas-estructurales-america-latina-caribe-perspectiva-conceptual-metodologica>. Acceso en: 5 jun. 2021. p. 7; LUSTIG, Nora. Desigualdad y descontento social en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*. n. 286. marzo/abr. 2020. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/noticias/desigualdad-y-descontento-social-en-america-latina>. Acceso en: 5 jun. 2021.

37 División de Desarrollo Social de la CEPAL. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. CEPAL, 2016. p. 15.

38 Brechas entre países como la inflación, el gasto público y la apertura comercial, así como brechas dentro de los países como en el ingreso, el patrimonio, en el acceso a bienes y servicios públicos, entre otros.

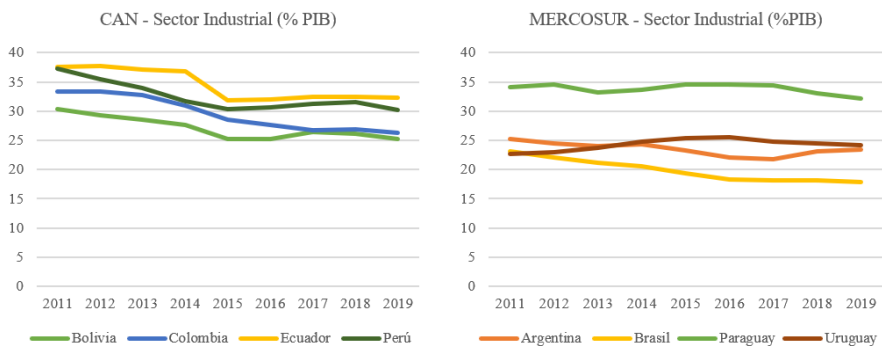
los países del MERCOSUR y de la CAN. Ellas hacen evidente la asimetría que existe entre los países que integran estos bloques comerciales según los datos del Banco Mundial. Por ejemplo, mientras para el año 2019 en Brasil la agricultura ocupaba un 4% del PIB, en Bolivia esta ocupaba un 12%, siendo 3 veces más grande el peso proporcional de la agricultura en este país. Ejemplos similares se ven al comparar ambos bloques, como se muestra a continuación:

Gráfica 1. La agricultura en el PIB de la CAN y el MERCOSUR³⁹



En lo que respecta al sector industrial se puede evidenciar que para el año 2019 Ecuador ocupó un 32% de su PIB en esta materia, mientras que Brasil ocupó solo 17%. Las gráficas incluso muestran la tendencia de los países de la CAN con porcentajes más altos con respecto a los de MERCOSUR en lo que a industria respecta.

Gráfica 2. El sector industrial en el PIB de la CAN y el MERCOSUR⁴⁰

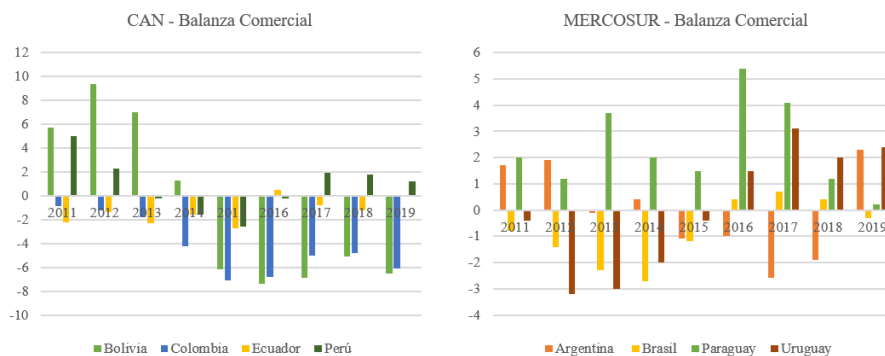


39 BANCO MUNDIAL. *Agricultura, valor agregado (% del PIB)*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS>. Acceso en: 5 jun. 2021.

40 BANCO MUNDIAL. *Industria, valor agregado (% del PIB)*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.IND.TOTL.ZS?end=2019&start=2018>. Acceso en: 5 jun. 2021.

Por último, la balanza comercial demuestra que en los últimos años (2016-2019) los países de la CAN han tenido más exportaciones que importaciones totales a diferencia de los países de MERCOSUR, en donde para el 2019 Colombia alcanzó un índice de -6,1, mientras que en Uruguay se alcanzó un índice de 2,4.

Gráfica 3. Balanza comercial de la CAN y el MERCOSUR⁴¹



Todo lo anterior reafirma que América Latina, en materia económica, se enfrenta a grandes asimetrías que constituye una poderosa barrera al momento de crear una integración económica que persiga objetivos uniformes. Lo anterior se refuerza con el intercambio de bienes, como se muestra en la siguiente sección.

4. INTERCAMBIO COMERCIAL CAN-MERCOSUR ENTRE 2011-2019

Aun cuando ambos bloques cuentan con instrumentos jurídicos que refuerzan su relación comercial para así alcanzar el fin último que es la integración latinoamericana, en la realidad hay que ver cuáles son los bienes y servicios que se mueven en esta zona de libre comercio.

No cabe duda de que el comercio entre la CAN y el MERCOSUR aumenta y se fortalece con el pasar del tiempo. Sin embargo, no se trata de una relación simétrica, puesto que siempre ha sido mayor el flujo de exportaciones de bienes desde el MERCOSUR hacia la CAN.⁴²

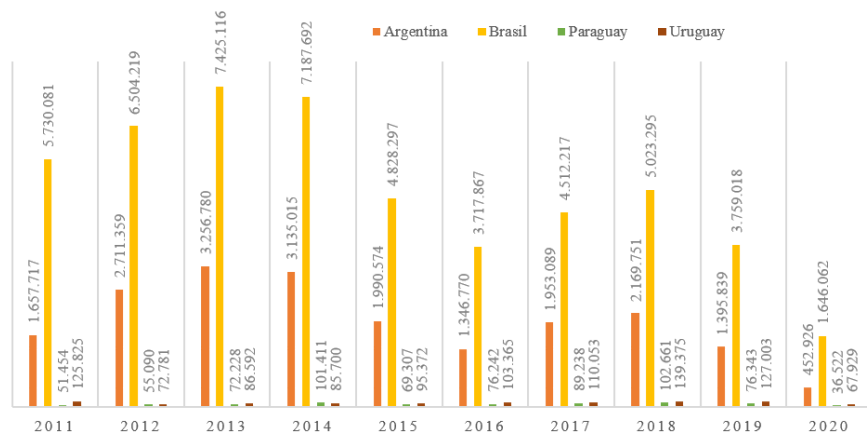
41 BANCO MUNDIAL. *Balanza comercial de bienes y servicios (% del PIB)*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.RSB.GNFS.ZS>. Acceso en: 5 jun. 2021.

42 COMUNIDAD ANDINA (CAN). *SG/de 086/Rev. 1 – Intercambio Comercial Entre La Comunidad Andina y MERCOSUR 1994-2003*. 11 jun. 2004. p. 2. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/DEC732s.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.

Tabla 1. Exportaciones e importaciones CAN-MERCOSUR 2004 a 2011⁴³

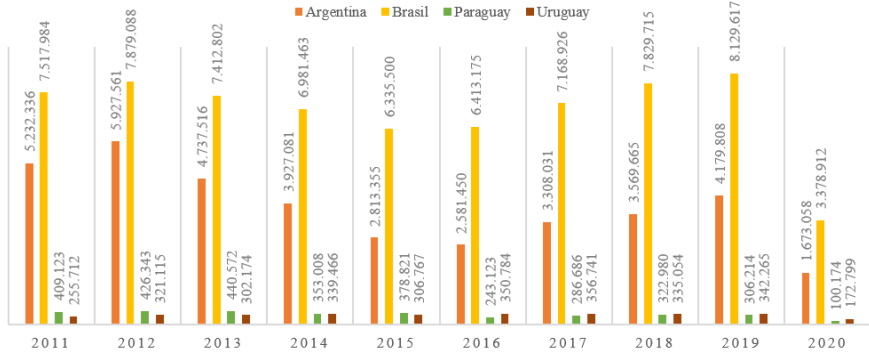
Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Exportaciones (USD M FOB)	1 567	2 155	3 175	3 972	5 516	3 578	5 517	7 462
Importaciones (USD M CIF)	4 424	5 837	7 601	8 982	10896	8 853	10998	13568

Los últimos diez años no han sido muy diferentes. Si bien las crisis económicas por las que ha atravesado la región representan un obstáculo en el flujo de bienes entre ambos bloques, el flujo preponderante es desde MERCOSUR hacia la CAN, siendo Brasil el Estado Miembro más relevante en tanto en las exportaciones hacia la CAN como las importaciones que recibe de parte de esta, como se muestra a continuación:

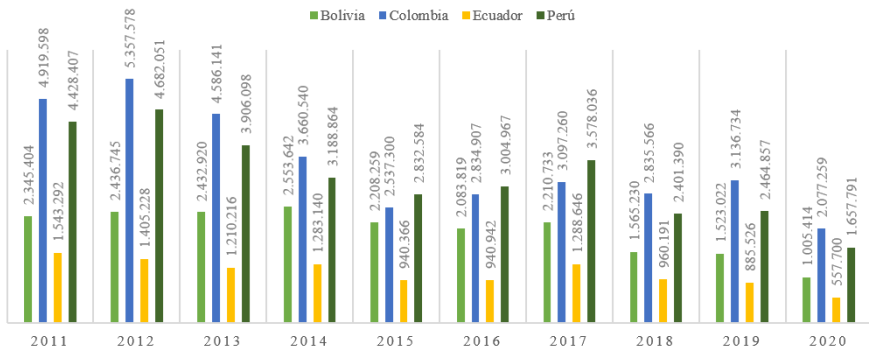
Gráfica 4. Exportaciones MERCOSUR-CAN⁴⁴

43 COMUNIDAD ANDINA (CAN). *SG/de 507 – El Comercio Exterior de Bienes entre la Comunidad Andina con MERCOSUR*. 2 abr. 2012. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/DEstadisticos/SGde507.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.

44 ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Sistema de Información de Comercio Exterior*. Disponible en: http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior.seam;jsessionid=jsvFp3J7rMikm9tS9gfeEN2o.undefine?cid=550430. Acceso en: 5 jun. 2021.

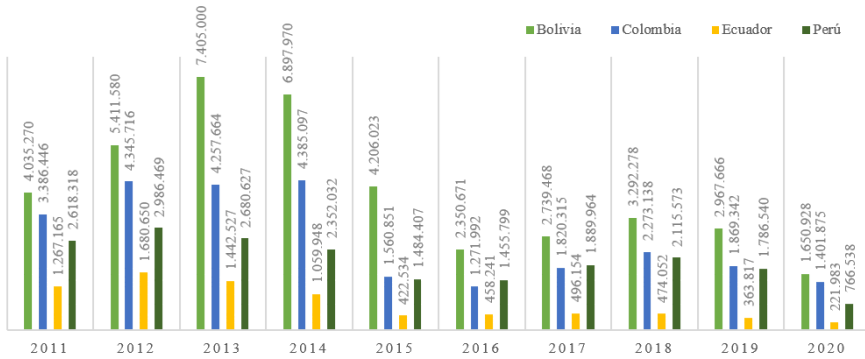
Gráfica 5. Importaciones CAN-MERCOSUR⁴⁵

Si se compara el flujo de exportación e importación desde los países miembros de CAN, es evidente no sólo que las cifras no son comparables, sino que la relación entre los Estados Miembros andinos muestra una menor asimetría. Por ejemplo, en cuanto a las exportaciones hacia el otro bloque son comparables las situaciones de los cuatro miembros, donde hay una influencia fluctuante entre Perú y Colombia (Gráfica 6). Por otro lado, se evidencia la cercanía comercial que existe entre Bolivia y el MERCOSUR respecto de las importaciones (Gráfica 7), lo cual también explica la intención del país andino de ser miembro del otro bloque.

Gráfica 6: Exportaciones CAN – MERCOSUR⁴⁶

45 ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Sistema de Información de Comercio Exterior*. Disponible en: http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfCoComercio/totales_comercio_exterior.seam;jsessionid=jsvFp3J7rMikm9tS9gfeEN2o.undefined?cid=550430. Acceso en: 5 jun. 2021.

46 ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Sistema de Información de Comercio Exterior*. Disponible en: http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfCoComercio/totales_comercio_exterior.seam;jsessionid=jsvFp3J7rMikm9tS9gfeEN2o.undefined?cid=550430. Acceso en: 5 jun. 2021.

Gráfica 7: Importaciones MERCOSUR-CAN⁴⁷

Además de esta asimetría, hay otros dos asuntos que se pueden identificar en la relación MERCOSUR-CAN: por un lado, los principales socios comerciales no se encuentran dentro de los Estados Miembros del bloque contrario; por otro lado, desde los 90 el mercado no se ha diversificado mucho, como se muestra más adelante.

Sobre el primer punto, el principal socio comercial de cada país no es alguno de los miembros del bloque contrario, con excepción de la relación de exportaciones entre Bolivia y Brasil. De acuerdo con los perfiles económicos presentados por la OMC, es evidente que el único país que tiene una relación relevante con un miembro del bloque contrario es Bolivia con Brasil, mientras que los demás dependen principalmente de China, Estados Unidos, y en el caso de los miembros del MERCOSUR, de Brasil:

47 ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Sistema de Información de Comercio Exterior*. Disponible en: http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior.seam;jsessionid=jsvFp3J7rMikm9tS9gfeEN2o.undefined?cid=550430. Acceso en: 5 jun. 2021.

Tabla 2: Principal Socio Comercial de los países Miembros de la CAN y MERCOSUR

Bloque	País	Primer socio Exportador	Primer socio importador
MERCOSUR	Argentina ⁴⁸	Brasil	Brasil
	Brasil ⁴⁹	China	China
	Paraguay ⁵⁰	Brasil	China
	Uruguay ⁵¹	China	China
CAN	Bolivia ⁵²	Brasil	China
	Colombia ⁵³	Estados Unidos	Estados Unidos
	Ecuador ⁵⁴	Estados Unidos	Estados Unidos
	Perú ⁵⁵	China	China

48 WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Argentina*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/AR_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

49 WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Brazil*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/BR_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

50 WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Paraguay*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/PY_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

51 WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Uruguay*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/UY_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

52 WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Bolivia, Plurinational State of*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/BO_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

53 WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Colombia*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/CO_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

54 WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Ecuador*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/EC_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

55 WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Peru*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/EC_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

Tabla 3: Posición de los miembros de la CAN como socios de MERCOSUR⁵⁶

	Importaciones					Exportaciones				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Bolivia	20	20	16	19	49	37	37	35	36	22
Colombia	34	31	28	28	21	28	25	22	17	32
Ecuador	55	53	56	58	34	45	44	43	44	10
Perú	31	28	29	29	41	24	22	21	16	45

Tabla 4a: Posición de los miembros de MERCOSUR como socios de la CAN -Importaciones⁵⁷

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Argentina	5	5	5	8	10	15	7	7	6
Brasil	4	4	4	4	4	5	3	3	3
Paraguay	35	36	36	40	36	44	37	38	39
Uruguay	42	38	41	41	40	35	36	37	38

Tabla 4b: Posición de los miembros de MERCOSUR como socios de la CAN -Exportaciones⁵⁸

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Argentina	21	14	14	13	15	21	17	15	27
Brasil	4	3	3	3	3	3	3	3	6
Paraguay	70	70	63	60	68	67	66	65	74
Uruguay	55	65	60	64	58	61	62	56	61

Sobre el segundo punto, debe tenerse en cuenta también cuáles son los principales bienes y servicios que se intercambian entre ambos bloques. Desde hace varios años existe una preocupación sobre el estancamiento que existe en el mercado que comparten, pues no hay diversificación y el intercambio entre ambos no es representativo.⁵⁹ Desde la década de los 90, los productos que se inter-

56 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *SIG-CI – Sistema Gráfico de Comercio Internacional*. Disponible en: <https://sgo-win12-we-e1.cepal.org/dcii/sigci/sigci.html>. Acceso en: 11 jun. 2021.

57 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *SIG-CI – Sistema Gráfico de Comercio Internacional*. Disponible en: <https://sgo-win12-we-e1.cepal.org/dcii/sigci/sigci.html>. Acceso en: 11 jun. 2021.

58 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *SIG-CI – Sistema Gráfico de Comercio Internacional*. Disponible en: <https://sgo-win12-we-e1.cepal.org/dcii/sigci/sigci.html>. Acceso en: 11 jun. 2021.

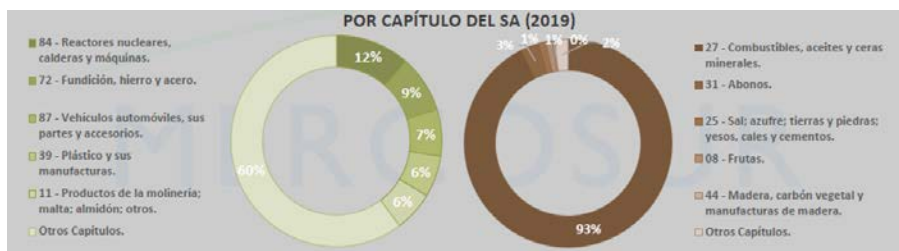
59 BERRETTONI, Daniel; CICOWIEZ, Martín. *El acuerdo de libre comercio MERCOSUR-Comunidad Andina de Naciones: una evaluación cuantitativa*. Santiago de Chile: Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4734/1/S054293_es.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021. p. 8; NEIRA ORJUELA, Fernando. Características actuales de la integración económica entre MERCOSUR y los países de la Comunidad Andina. *Revista Dimensión Empresarial*, v. 12, n. 1, p. 46-58, 2014. p. 57.

cambian entre ambos bloques no han cambiado mucho, tal y como lo demuestran los informes de la CAN:

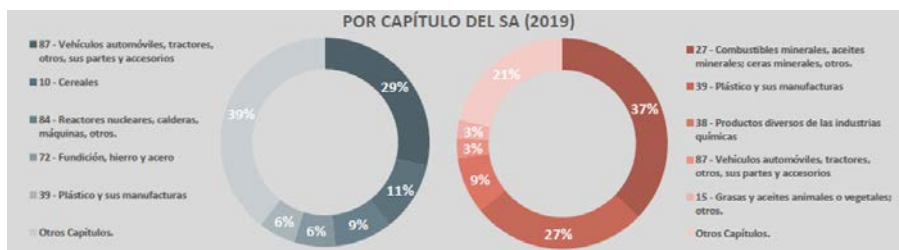
Los 10 principales productos que exportó la Comunidad Andina al MERCOSUR en el año 2003 son: Gas natural en estado gaseoso, aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos, cátodos y secciones de cátodos, plata en bruto, minerales de zinc, bananas y plátanos frescos, plomo refinado, alambre de cobre refinado, frijoles de soja y hulla bituminosa. En cuanto a las importaciones, los principales productos que compra la Comunidad Andina al MERCOSUR son: aceite de soya, tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soya, demás vehículos con motor de émbolo, demás maíz duro, aparatos emisores con aparato receptor incorporado, demás medicamentos excepto analgésicos; frijoles, gasóleo, aceites crudos de petróleo y productos intermedios de hierro o acero sin alear.⁶⁰

En las siguientes gráficas se pueden ver los principales productos que el MERCOSUR recibe de la CAN en 2019:

Gráfica 8: Bienes exportados e importados MERCOSUR-Bolivia⁶¹



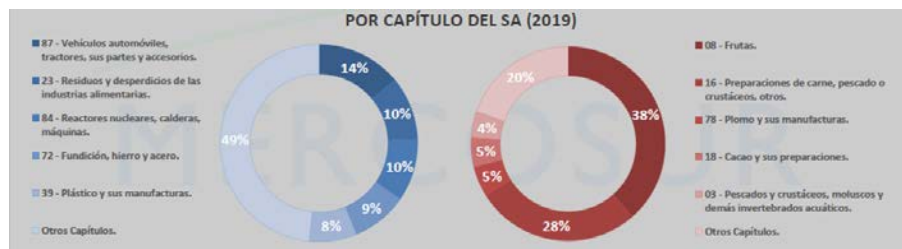
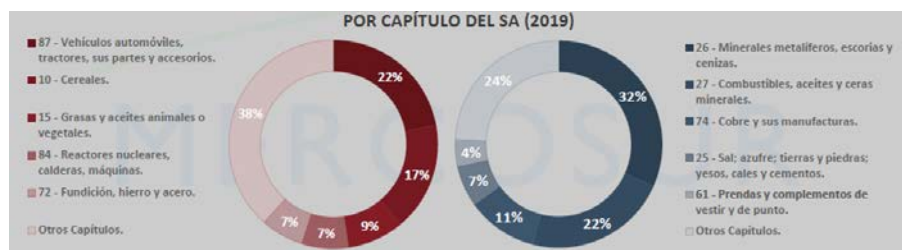
Gráfica 9: Bienes exportados e importados MERCOSUR-Colombia⁶²



60 COMUNIDAD ANDINA (CAN). *SG/de 086/Rev. 1 – Intercambio Comercial Entre La Comunidad Andina y MERCOSUR 1994-2003*. 11 jun. 2004. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/Tra de/Junac/Decisiones/DEC732s.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021. En el mismo sentido COMUNIDAD ANDINA. *SG/de 507 – El Comercio Exterior de Bienes entre la Comunidad Andina con MERCOSUR*. 2 abr. 2012. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/DocOficialesFis/DEstadisticos/SGde507.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021. p. 7.

61 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Rede de Acuerdos Comerciales del MERCOSUR – Relaciones Comerciales MERCOSUR-BOLIVIA*. Disponible en: https://relex.mercosur.int/public/red_acuerdos/comercial/1. Acceso en: 5 jun. 2021.

62 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Rede de Acuerdos Comerciales del MERCOSUR – Relaciones Comerciales MERCOSUR-COLOMBIA*. Disponible en: https://relex.mercosur.int/public/red_acuerdos/comercial/6. Acceso en: 5 jun. 2021.

Gráfica 10: Bienes exportados e importados MERCOSUR-Ecuador⁶³Gráfica 11: Bienes exportados e importados MERCOSUR-Perú⁶⁴

De las gráficas, es evidente que los principales grupos de productos que se importan al MERCOSUR desde la CAN corresponden a combustibles y productos extractivos, pues son la mayoría desde Colombia, Perú y Bolivia. En lo que respecta a Ecuador, se trata de productos agrícolas, pero el valor de estas importaciones es bajo si se compara con los demás miembros andinos (Tabla 1, Gráficas 6 y 10).

Teniendo en cuenta lo anterior, vale la pena preguntarse si entre ambos bloques puede existir un intercambio que responda a nuevas necesidades y al desarrollo de otros sectores del comercio,⁶⁵ como por ejemplo la tecnología o servicios. Esta podría ser una forma en la que se garantice que la integración sudamericana represente un verdadero desarrollo para los países que hacen parte de ella.

63 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Rede de Acuerdos Comerciales del MERCOSUR – Relaciones Comerciales MERCOSUR-ECUADOR*. Disponible en: https://relex.mercosur.int/public/red_acuerdos/comercial/11. Acceso en: 5 jun. 2021.

64 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Rede de Acuerdos Comerciales del MERCOSUR – Relaciones Comerciales MERCOSUR-PERU*. Disponible en: https://relex.mercosur.int/public/red_acuerdos/comercial/13. Acceso en: 5 jun. 2021.

65 NEIRA ORJUELA, Fernando. Características actuales de la integración económica entre MERCOSUR y los países de la Comunidad Andina. *Revista Dimensión Empresarial*, v. 12, n. 1, p. 46-58, 2014. p. 50.

5. CONCLUSIONES

Es evidente que, por lo menos desde el punto de vista formal, tanto la CAN como el MERCOSUR han hecho un esfuerzo importante de integración. Dado que sus Estados Miembros también son parte de la ALADI, se han celebrado ACEs que permiten enmarcar el comercio exterior entre ambos bloques. El resultado de esto es que se reconozcan entre los países como *Estados Asociados* o *Miembros Asociados* en el bloque económico contrario, para así discutir tanto en el ámbito Andino como en el del MERCOSUR la agenda de integración suramericana.

Sin embargo, este esfuerzo se percibe insuficiente si se tiene en cuenta la realidad del intercambio comercial entre las comunidades. Por un lado, entre ambos bloques no existe un intercambio significativo, sobre todo si se compara con sus principales socios comerciales. Tal vez el único país relevante es Brasil, que aparece como uno de los principales socios tanto al interior del MERCOSUR como de la CAN, pero sin ser el primero. Puede entenderse entonces que la integración económica a través de los ACE mencionados (Cfr. II.A) aún no cumple con el objetivo último de la ALADI según el artículo 2 del TM1980: “la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados”.

Finalmente vale la pena preguntarse cómo esta relación entre los dos bloques económicos más importante de Sudamérica, realmente puede ayudar a cumplir uno de los objetivos de la ALADI, que es garantizar el desarrollo de los Estados Miembros.⁶⁶ Si bien en la Declaración de Lima de 2019 los presidentes de los países andinos fueron optimistas sobre los avances que el bloque ha representado para sus ciudadanos, así como su firme intención de fortalecer las relaciones con el resto de América del Sur,⁶⁷ no existen propuestas concretas sobre la forma en la que se logrará esto último. No hay que olvidar que esta es la región más desigual del mundo, por lo cual, se esperaría que uno de los objetivos de la integración sea precisamente superar esta penosa situación. Sin embargo, este es un sueño aún en construcción.

66 TM1980 Art. 1: “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.” (ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI). *Tratado de Montevideú*. Montevideú: 1980. Disponible en: <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/tratado-de-montevideu-1980/?lang=pt>. Acceso en: 5 jun. 2021)

67 COMUNIDAD ANDINA (CAN). *Declaración Presidencial de Lima: 50 años de la Comunidad Andina*. 26 mayo 2019. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx?GruDoc=06>. Acceso en: 5 jun. 2021.

REFERENCIAS

- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Acuerdo de Complementación Económica – AAP:CE N° 36*. dic. 1996. Disponible en: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacewebp?OpenView&Start=1&Count=860&Expand=12#12>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Acuerdo de Complementación Económica – AAP:CE N° 39*. agosto 1999. Disponible en: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/histtextacdos.nsf/vacewebR?OpenView&Start=1&Count=100&Expand=25#25>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Acuerdo de Complementación Económica – AAP:CE N° 48*. jun. 2000. Disponible en: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/histtextacdos.nsf/vacewebR?OpenView&Start=1&Count=100&Expand=29#29>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Acuerdo de Complementación Económica – AAP:CE N° 56*. dic. 2002. Disponible en: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/histtextacdos.nsf/d8d7951d07f838e683257e280061bf99/620dee3d20a8138b0325763300686d50?OpenDocument>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Acuerdo de Complementación Económica – AAP:CE N° 59*. oct. 2004. Disponible en: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacewebR?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=27#27>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Acuerdo de Complementación Económica – AAP:CE N° 58*. nov. 2005. Disponible en: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacewebR?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=26#26>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Acuerdo de Complementación Económica – AAP:CE N° 72*. jul. 2017. Disponible en: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/800d239280151ad283257d8000551d1f/d5a42548301aa9d203258642006fd922?OpenDocument>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Acuerdo Marco para la creación de la zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina – AAP:A14TM N° 11*. abr. 1998. Disponible en: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/histtextacdos.nsf/ad93db5f5d5d2a6f83257e29004efdf3/ceebc7a626ec2428032576be00448ed3?OpenDocument>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Sistema de Información de Comercio Exterior*. Disponible en: <http://con>

sultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior.seam;jsessionid=jsvFp3J7rMikm9tS9gfeEN2o.undefined?cid=550430. Acceso en: 5 jun. 2021.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Tratado de Montevideo*. Montevideo: 1980. Disponible en: <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/tratado-de-montevideo-1980/?lang=pt>. Acceso en: 5 jun. 2021.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIVRE COMERCIO (ALALC). *Tratado de Montevideo*. Montevideo: 1960. Disponible en: <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/alalc-2/>. Acceso en: 5 jun. 2021.

ASSAEL, Hector. *Asimetrías, comercio y financiamiento en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5125/S043180_es.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

BANCO MUNDIAL. *Agricultura, valor agregado (% del PIB)*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS>. Acceso en: 5 jun. 2021.

BANCO MUNDIAL. *Balanza comercial de bienes y servicios (% del PIB)*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.RSB.GNFS.ZS>. Acceso en: 5 jun. 2021.

BANCO MUNDIAL. *Industria, valor agregado (% del PIB)*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.IND.TOTL.ZS?end=2019&start=2018>. Acceso en: 5 jun. 2021.

BERRETTONI, Daniel; CICOWIEZ, Martín. *El acuerdo de libre comercio MERCOSUR-Comunidad Andina de Naciones: una evaluación cuantitativa*. Santiago de Chile: Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4734/1/S054293_es.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, José Antonio. *The Economic Development of Latin America since Independence*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BRICEÑO RUIZ, José. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 45, n. 175, p. 9-39, 2013.

COLOMBIA. *Decreto N° 1.245, 08 de agosto de 1969*. Aprobación del Acuerdo de Integración Sub-regional (Grupo Andino), suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969 por Plenipotenciarios de los Gobiernos de Colombia,

- Bolivia, Chile, el Ecuador y Perú. Diario Oficial. Año CVI. N. 32875. 6 de septiembre de 1969. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1251478>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *SIGCI – Sistema Gráfico de Comercio Internacional*. Disponible en: <https://sgo-win12-we-e1.cepal.org/dcii/sigci/sigci.html>. Acceso en: 11 jun. 2021.
- COMUNIDAD ANDINA (CAN). *Decisión 406 – Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*. Trujillo: 1997. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/tradel/junac/decisiones/dec406s.asp>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- COMUNIDAD ANDINA (CAN). *Decisión 563 – Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*. 2003. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/tradel/junac/decisiones/dec406s.asp>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- COMUNIDAD ANDINA (CAN). *Decisión 613 – Asociación de la República de Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, a la Comunidad Andina*. Lima: 2005. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/DEC613s.asp>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- COMUNIDAD ANDINA (CAN). *Decisión 732 – Participación de la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, en los órganos, mecanismos y medidas de la Comunidad Andina, en su condición de Países Miembros Asociados de la Comunidad Andina*. Lima: 2010. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/DEC732s.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- COMUNIDAD ANDINA (CAN). *Declaración Presidencial de Lima: 50 años de la Comunidad Andina*. 26 mayo 2019. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx?GruDoc=06>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- COMUNIDAD ANDINA (CAN). *SG/de 086/Rev. 1 – Intercambio Comercial Entre La Comunidad Andina y MERCOSUR 1994-2003*. 11 jun. 2004. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/DEC732s.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- COMUNIDAD ANDINA (CAN). *SG/de 507 – El Comercio Exterior de Bienes entre la Comunidad Andina con MERCOSUR*. 2 abr. 2012. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/DEstadisticos/SGde507.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- GAUDIN, Yannick; PAREYÓN NOGUEZ, Rebeca. *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica*.

- Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46435-brechas-estructurales-america-latina-caribe-perspectiva-conceptual-metodologica>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea: estudio integral de sus cláusulas y efectos. CLACSO, Fundación Rosa Luxemburgo, Greens/EFA, 2020. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200706063702/Informe-Mercosur-UE-2020.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- INURRITEGUI, Marisol; CAMACHO, Iris; LUDEÑA, Jodie. *Acuerdo Asociación UE-CAN: ¿quiénes ganan y quiénes pierden? Un estudio exploratorio sobre el sector agrícola*. Lima: CEPES, 2008. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/cepes/20170327024249/pdf_601.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- LUSTIG, Nora. Desigualdad y descontento social en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*. n. 286. marzo/abr. 2020. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/noticias/desigualdad-y-descontento-social-en-america-latina>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MAKUC, Adrián; DUHALDE, Gabriela; ROZEMBERG, Ricardo. La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis? NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-841. Buenos Aires: BID-INTAL, 2015. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/documentos/Comercio%20e%20Integraci%C3%B3n%20Regional/Negociacion%20Mercosur%20UE.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/04 – RÉGIMEN DE PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS ASOCIADOS AL MERCOSUR*. Puerto Iguazú: MERCOSUR, 2004. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/65667_DEC_018_2004_ES_Est%20Asociados_Actualizada.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 44/04 – Atribución a la república de Colombia de la condición de estado asociado del MERCOSUR*. Belo Horizonte: MERCOSUR, 2004. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11274_DEC_044-2004_ES_Est%20Asoc%20Colombia.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Rede de Acuerdos Comerciales del MERCOSUR – Relaciones Comerciales MERCOSUR-PERU*. Disponible en: https://relex.mercosur.int/public/red_acuerdos/comercial/13. Acceso en: 5 jun. 2021.

- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Rede de Acuerdos Comerciales del MERCOSUR – Relaciones Comerciales MERCOSUR-ECUADOR*. Disponible en: https://relex.mercosur.int/public/red_acuerdos/comercial/11. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Rede de Acuerdos Comerciales del MERCOSUR – Relaciones Comerciales MERCOSUR-BOLIVIA*. Disponible en: https://relex.mercosur.int/public/red_acuerdos/comercial/1. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Rede de Acuerdos Comerciales del MERCOSUR – Relaciones Comerciales MERCOSUR-COLOMBIA*. Disponible en: https://relex.mercosur.int/public/red_acuerdos/comercial/6. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Tratado de Asunción*. Asunción: MERCOSUR, 1991. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia*. Disponible en: <http://www.tlc.gov.co/preguntas-frecuentes/mercosur>. Acceso en: 15 marzo 2021.
- NEIRA ORJUELA, Fernando. Características actuales de la integración económica entre MERCOSUR y los países de la Comunidad Andina. *Revista Dimensión Empresarial*, v. 12, n. 1, p. 46-58, 2014.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)*. Disponible en: http://www.sice.oas.org/tpd_s.asp. Acceso en: 15 marzo 2021.
- QUISPE, Florabel. Problemas y Perspectivas de procesos de integración en América Latina. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, v. 16, p. 259-292, 2010.
- TORRES CASTILLO, Pamela; ABAD GODOY, Juan José. Las asimetrías en la integración regional latinoamericana. In: BRICEÑO RUIZ, José; LEAL, Jorge; ROCHA VALENCIA, Alberto; SERNA FORCHERI, Miguel (coords.). *La integración latinoamericana en debate*. Incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes. Buenos Aires: Teseo, 2019, p. 283-306.
- TORRES, Miguel Agustín. Un antecedente de la integración latinoamericana. ALALC y su recuerdo, 50 años después. *Revista Relaciones Internacionales*. Argentina, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), v. 19, n. 39, 2010. Disponible en: https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd%20revista%2039/historia/articulo.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

- TREBILCOCK, Michael; HOWSE, Robert; ELIASON, Antonia. *The Regulation of International Trade*. 4. ed. Abingdon: Routledge, 2012.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Argentina*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/status_e/daily_update_e/trade_profiles/AR_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Bolivia, Plurinational State of*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/status_e/daily_update_e/trade_profiles/BO_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Brazil*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/status_e/daily_update_e/trade_profiles/BR_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Colombia*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/status_e/daily_update_e/trade_profiles/CO_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Ecuador*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/status_e/daily_update_e/trade_profiles/EC_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Paraguay*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/status_e/daily_update_e/trade_profiles/PY_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Peru*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/status_e/daily_update_e/trade_profiles/EC_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Uruguay*: Trade Profiles. 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/status_e/daily_update_e/trade_profiles/UY_e.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

ANTAGONISMO, CONVERGENCIA Y DESIDIA, EL RELACIONAMIENTO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y MERCOSUR

Jaime Gallegos-Zúñiga¹

Resumen: Este trabajo pretende exponer, de modo general, algunos aspectos centrales que orientan la manera en que se ha concebido MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, para luego exhibir el relacionamiento que se ha dado entre ambos bloques, pasando por reticencia y antagonismo, para luego, paulatinamente, y por voluntad y empeño de algunos de sus dirigentes, confluir hacia una cierta convergencia que, sin embargo, con el paso del tiempo, fue languideciendo y hoy, a causa de diferentes circunstancias, se encuentra apagada, sin que las declaraciones emitidas en su momento se hayan traducido en instrumentos jurídicos vinculantes. Para el desarrollo de este documento se emplea un método de revisión documental de diferentes fuentes doctrinarias, tanto del campo del derecho, como de las relaciones internacionales, las ciencias sociales y la economía, para luego, cristalizar o sistematizar algunos elementos que se estiman claves para comprender la vinculación que se ha construido en el tiempo. Las reflexiones finales de esta investigación apuntan a que, si bien ambas propuestas se han ido construyendo de una manera distinta, naturalmente MERCOSUR y Alianza del Pacífico debiesen converger, para que la región pueda aprovechar conjuntamente los esfuerzos desplegados, hace más de sesenta años por ALALC/ALADI, que han permitido tejer vías de acercamientos que pueden explotarse de mejor manera. Para lograr ello, una vez más se requerirá de una voluntad política clara de las autoridades que, en este caso, podría brotar, como resultado de las nefastas circunstancias de la pandemia global y las complejas circunstancias que deberá afrontar América Latina.

Palabras clave: MERCOSUR, Alianza del Pacífico, Integración latinoamericana, libre comercio, presidencialismo

Resumo: Este trabalho pretende expor, de modo geral, alguns aspectos centrais que orientam a maneira pela qual se tem concebido o MERCOSUL e a Alian-

1 Académico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Doctor en Derecho, Master en Derecho de los Negocios Internacionales, y en Estudios avanzados en Derecho Financiero y Tributario, por la Universidad Complutense de Madrid. Ha impartido cursos de pre y postgrado en diferentes universidades de Chile y España. E-mail: jgallegos@derecho.uchile.cl

ça do Pacífico, para na sequência demonstrar o relacionamento que se tem dado entre ambos os blocos, o qual tem passado por situações de reticência e antagonismo, para logo, gradualmente, e por vontade e empenho de alguns de seus dirigentes, confluir para uma certa convergência que, não obstante, com o tempo, foi definhando e hoje, por diferentes circunstâncias, está um tanto apagada, sem que as declarações emitidas tenham sido traduzidas em instrumentos jurídicos vinculantes. Para o desenvolvimento deste texto se emprega o método de revisão documental de diferentes fontes doutrinárias, tanto no campo do direito, como no das relações internacionais, ciências sociais e economia, para cristalizar ou sistematizar alguns elementos que são chave para compreender a vinculação que se tem construído no tempo. As reflexões finais desta pesquisa apontam a que, ainda que ambas as propostas tenham sido construídas de maneira distinta, naturalmente o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico devem convergir, para que a região possa aproveitar em conjunto os esforços empreendidos, há mais de sessenta anos, pela ALALC/ALADI, que permitiram tecer vias de aproximação que podem ser exploradas de melhor maneira. Para alcançar esse desiderato, uma vez mais, será necessária a vontade política clara das autoridades que, neste caso, podem brotar como resultado das nefastas circunstâncias ocasionadas pela pandemia global e pelas complexas circunstâncias que afrontam a América Latina.

Palavras-chave: MERCOSUL; Aliança do Pacífico; Integração Latino-americana; livre comércio; presidencialismo.

Sumario: 1. Introducción; 2. Alternativas de regionalismo en América Latina; 2.1. Regionalismo abierto; 2.2. Regionalismo reformista; 2.3. La opción adoptada por la Alianza del Pacífico; 2.4. Un elemento diferenciador clave, la política comercial conjunta; 3. Antagonismo; 4. Convergencia; 4.1. Acercamientos individuales de Estados Partes del MERCOSUR a la Alianza del Pacífico; 4.2. Acercamientos a nivel de bloques; 5. Desidia; 6. Reflexiones finales; Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

No resulta tarefa sencilla el analizar los 30 años de historia de MERCOSUR, desde una óptica de la Alianza del Pacífico, pues son muchos los elementos a partir de los cuales podríamos cotejar ambas propuestas y evidenciar cómo el nuevo bloque latinoamericano ha desatendido la valiosa experiencia que nos deja el devenir del proyecto que tuviera su inicio formal con el Tratado de Asunción de 1991, tropezando con similares obstáculos, que hoy lo luce como una propuesta algo estancada.

En otros trabajos he tenido la oportunidad de confrontar algunos aspectos orgánicos y de solución de conflictos,² como también la real cabida a la participación social en estos proyectos.³ Esta vez creo interesante describir la zigzagueante relación que se ha dado entre ambos esquemas, sirviendo de paso para exponer cómo el bloque del Atlántico ha oscilado en sus ejes centrales a lo largo de sus tres décadas, dando cuenta del frío recibimiento dado a la Alianza del Pacífico, como respuesta al enfoque diametralmente opuesto que suponía, si se atiende a las políticas económicas impulsadas por los Jefes de Estado de MERCOSUR, para luego devenir a unos acercamientos que sonaron muy atractivos, y que sucesivamente se han ido apagando con el correr del tiempo, primero por los problemas internos que atravesaron los países de la Alianza del Pacífico, y por la titánica tarea de sellar un acuerdo con la Unión Europea, por parte de MERCOSUR, como luego, por la pandemia, que ha desestabilizado a las naciones del globo, y muy tristemente a nuestros países latinoamericanos, fenómeno que parece interminable, que demanda a las autoridades a vivir el día, y deja poco tiempo para tejer, con esmero, relaciones a mediano y largo plazo, como podría construirse si existiese una voluntad decidida de caminar de la mano.

2. ALTERNATIVAS DE REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

Luego de la industrialización por sustitución de importaciones, en América Latina, cobró fuerza lo que se denominó regionalismo abierto, y ése era el contexto en que nació MERCOSUR en 1991.

2.1 REGIONALISMO ABIERTO

El regionalismo abierto representó la formulación conjunta orientada hacia el exterior, contrario al proteccionismo de años precedentes, que pretendía mejorar los niveles de competitividad, mediante la libre circulación de bienes, servicios, trabajo y capital, así como la coordinación de políticas y regulaciones de una manera inclusiva, tanto para la aceptación de nuevos socios regionales dispuestos a cumplir estos principios, como para la incorporación de partícipes extrarregionales (multilateralismo global), de la mano con la profundización de las relaciones in-

2 GALLEGOS, Jaime. La Alianza del Pacífico, aspectos jurídicos organizacionales y de su sistema de solución de controversias. *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 51, n. 194, p. 75-94, 2019.

3 GALLEGOS, Jaime. La participación ciudadana en la Alianza del Pacífico, un reto pendiente. In: BETANZOS, Eber; SÁNCHEZ, Juan (coords.). *Democracia participativa y los mecanismos desarrollados en el constitucionalismo occidental*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2020. p. 79-127.

trarregionales,⁴ reduciendo, a su vez, el rol protagónico del Estado en la adopción de decisiones económicas, sin que se formulen propuestas en los ámbitos social, ambiental ni político.⁵

Como reflejo de lo anterior, en sus primeros años, MERCOSUR presentó una reducción lineal, gradual y automática de aranceles, procurando fijar un arancel externo común (que incentive la competitividad externa de los Estados Partes) y postuló la necesidad de políticas macroeconómicas coordinadas, fijando como objetivo (de un modo bastante vago y con menor precisión de lo que se había hecho en Europa en su oportunidad)⁶ la creación de un mercado común, inserto dentro de una experiencia de integración abierta⁷, favoreciendo la complementariedad y los beneficios de las ventajas comparativas entre los Estados Partes, orientados hacia los flujos internacionales del comercio.⁸

2.2. REGIONALISMO REFORMISTA

Desde círculos políticos y académicos, el regionalismo abierto fue asimilado al neoliberalismo y sus reformas de política económica, ligadas al Consenso de Washington, y en ese entendido, rechazado por varios países que, a inicios del siglo XXI, dieron un vuelco hacia gobiernos de izquierda.

Ello fue particularmente palpable en MERCOSUR, donde las administraciones de Da Silva y Kirchner estimaron que era hora de cambiar el rumbo del esquema,⁹ impulsando instancias de diálogo político, buscando incrementar los niveles de participación de otros actores y emprender, de modo conjunto

-
- 4 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL, 1994; CORAZZA, Gentil. O “regionalismo abierto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, 2006.
 - 5 GUERRA CAVALCANTI, Flavia. O MERCOSUL pós-Dilma Rouseff e o retorno do regionalismo aberto. In: BRICEÑO RUIZ, José; LEAL, Jorge; ROCHA VALENCIA, Alberto; SERNA FORCHERI, Miguel (coords.). *La integración latinoamericana en debate*. Incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes. Buenos Aires: TeSEO, 2019. p. 69-96.
 - 6 BAPTISTA, Luiz Olavo. *Le MERCOSUL*. Ses institutions et sont ordonnancement juridique. Paris: Montchrestien, 2001. p. 50-51.
 - 7 PREUSSE, Heinz. *The new American regionalism*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. p. 135.
 - 8 BRICEÑO RUIZ, José. La integración suramericana: del subregionalismo a un Nuevo Regionalismo. In: VON BOGDANDY, Armin; LANDA ARROYO, César; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (eds.). *¿Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*. Madrid: Max Planck Institut/CEPC, 2009, p. 177-191.
 - 9 COSTA, Augusto; BEMBI, Mariela; BIANCO, Carli. El MERCOSUR y su trilema. Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo. *Bordes, Revista de Política, Derecho y Sociedad*, José C. Paz, n. 9, p. 199-200, 2018.

(aplicando medidas de solidaridad como el Fondo de Convergencia Estructural), cambios sociales¹⁰, en desmedro de avanzar mayormente en el plano comercial,¹¹ configurando una propuesta que rechazaba el enfoque esencialmente liberal del regionalismo abierto, dando paso a un regionalismo (post-hegemónico, posliberal, revisionista),¹² que ha sido profusamente abordado por las ciencias políticas y las relaciones internacionales.

La desidia por una mayor proyección comercial internacional puede graficarse en que, al conformarse la Alianza del Pacífico, MERCOSUR sólo había celebrado tratados de esa naturaleza con socios de menor peso¹³ (como Palestina, Siria, Egipto, Unión Aduanera de África del Sur, Turquía, Jordania, Israel y Pakistán), más un acuerdo preferencial con la India, convenios que se caracterizaban, además, por ser poco profundos.¹⁴

Ahora bien, aun cuando imperaba en el área el regionalismo reformista, las ideas del regionalismo abierto no desaparecieron, y tanto México, como Centroamérica, gran parte del Caribe, Colombia, Perú y Chile, siguieron apegados a sus criterios.¹⁵

2.3. LA OPCIÓN ADOPTADA POR LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Chile, Colombia, México y Perú son países y marcadamente abiertos,¹⁶ y el comercio exterior juega un rol relevante en sus economías, siendo reflejo de ello que previamente a la formación de la Alianza del Pacífico, en ejercicio de lo

10 GALLINATI, Carla; GAVAZZO, Natalia. 'We are all MERCOSUR': Discourses and practices about free movement in the current regional integration of South America. In: NITA, Sonja; PÉCOUD, Antoine; DE LOMBAERDE, Philippe; DE GUCHTENEIRE, Paul; NEYTS, Kate; GARTLAND, Joshua (eds.). *Migration, Free Movement and Regional Integration*. Paris: UNESCO, 2017. p. 201-203.

11 RAMOS, Hugo. ¿MERCOSUR o Alianza del Pacífico? Las políticas de integración del gobierno de Cambiemos en Argentina. Si Somos Americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos*, Iquique, v. 18, n. 2, p. 107-110, 2018.

12 BRICEÑO RUIZ, José. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 45, n. 175, p. 16-17, 2013.

13 MARTÍNEZ CASTILLO, Alberto. Alianza del Pacífico y Mercado Común del Sur: dos enfoques de la integración económica regional. *Papel Político*, Bogotá, v. 21, n. 2, p. 475-476, 2016.

14 ZELICOVICH, Julieta. El MERCOSUR frente al "regionalismo del siglo XXI". Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración. *Revista aportes para la integración latinoamericana*, La Plata, v. 22, n. 34, p. 18-21, 2016.

15 BRICEÑO RUIZ, José; MORALES, Isidro. *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas Toward a Pacific-Atlantic Divide?* Nueva York: Routledge, 2017. p. 1-10.

16 TVEVAD, Jesper. *The Pacific Alliance: Regional integration or fragmentation?* Bruselas: European Parliament (Policy briefing), 2014. p. 15.

que se ha denominado regionalismo cruzado,¹⁷ celebraron acuerdos de libre comercio, entre sí, con Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, EFTA y diferentes países asiáticos.

Los Estados Partes al momento de la formación de la Alianza presentaban una orientación económica y política similar¹⁸ inspirada en ideas liberales (en palabras de una diplomática mexicana,¹⁹ basadas en “un rechazo al proteccionismo, al victimismo y a las nacionalizaciones que, desafortunadamente, se dan en otras zonas de la región”) que posicionan en un lugar preponderante al mercado en el plano económico y políticamente adoptan la democracia representativa, patrocinando un discurso que, en cierta medida, se encontraba bastante desplazado en el continente que exhibía diferentes gobiernos “progresistas” o de izquierda, motivo por el cual la Alianza del Pacífico recibió el calificativo de club neoliberal latinoamericano.²⁰

La Alianza del Pacífico se concibe con una mirada global desde su creación, y no queda circunscrita al campo de ALADI, diferenciándose así de MERCOSUR; trascendiendo a la región (al estar conscientes de que sus economías son difícilmente complementarias)²¹, abriéndose más allá del continente, priorizando a Asia Pacífico, por su fuerte impulso económico,²² teniendo en cuenta la importancia como socio comercial (y como fuente de inversiones)²³ de China en el mundo, y en especial en Sudamérica.²⁴

-
- 17 GARZÓN, Jorge. Latin American Regionalism in a Multipolar World. *Working Paper RSCAS*, Florencia, European University Institute, n. 23, 2015.
 - 18 HERNÁNDEZ, Roberto. Las políticas de integración económica en el Pacífico asiático y el Pacífico latinoamericano: una perspectiva mexicana. *México y la Cuenca del Pacífico*, Guadalajara, v. 2, n. 5, p. 31, 2013.
 - 19 FUENTES-BERAIN, Sandra. La Alianza del Pacífico. In: SALVADORA ORTÍZ, María (comp.). *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. San José: FLACSO, 2013. p. 61.
 - 20 BULLÓN MÉNDEZ, Mariano; COBARRUBIAS GÓMEZ, Faustino; HERNÁNDEZ PEDRAZA, Gladys; FUENTES ACOSTA, Aldo. La Alianza del Pacífico. *Cuadernos de nuestra América*, La Habana, v. 25, n. 47, p. 90-91, 2013.
 - 21 ARDILA, Marta. La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, v. 20, n. 42, p. 251, 2015.
 - 22 Vid. OROPEZA GARCÍA, Arturo. La Alianza del Pacífico y el nuevo orden global. In: OROPEZA GARCÍA, Arturo; PUYANA MUTIS, Alicia (coords.). *La Alianza del Pacífico. Relevancia industrial y perspectivas en el nuevo orden global*. Ciudad de México: IDIC/IIJ UNAM, 2017. p. 239-258.
 - 23 MACFARLANE, Philip. U.S. and Chinese Investment Treaties in Latin America: Convergence or Competition. *Houston Journal of International Law*, Houston, v. 37, n. 3, p. 927-935, 2015.
 - 24 ROSALES, Osvaldo; HERREROS, Sebastián. Desafíos de la competitividad exportadora en América Latina y el Caribe. *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 49, n. especial, p. 129-132, 2017.

Describiendo a la Alianza del Pacífico, desde Portugal²⁵ se afirma que, siguiendo la “lógica chilena” de una búsqueda de diversificación de socios, pero sin que ello implique algún compromiso institucional.

El camino por el que se optó sigue los lineamientos del TLCAN,²⁶ donde si bien se han presentado altos niveles de interdependencia económica no han desarrollado mayormente estructuras institucionales complejas ni han limitado la autonomía de los Estados Partes para celebrar diferentes acuerdos comerciales con otros actores más allá del bloque, lo cual supone una diferencia radical con el modelo europeo de integración, y en este punto con el seguido por MERCOSUR.

2.4. UN ELEMENTO DIFERENCIADOR CLAVE, LA POLÍTICA COMERCIAL CONJUNTA

Uno de los puntos que se ha puesto de relieve en un cotejo entre MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, es la falta de autonomía²⁷ de los Estados Partes del primer bloque para negociar acuerdos comerciales con terceros Estados o esquemas²⁸ frente a la libertad que mantienen los partícipes del segundo.

La decisión adoptada en su momento en el bloque atlántico procuró alcanzar un “posicionamiento de una identidad reforzada ante terceros países” buscando que el esquema no se fragmentara a través de potenciales tratados que celebrasen sus partícipes²⁹ y que la construcción del proyecto se desarrolle de modo coherente.³⁰

25 DE CARIA PATRÍCIO, Raquel. Aliança do Pacífico: modelo alternativo de integração na América Latina. *Janus Anuário*, Lisboa, p. 142, 2015/16.

26 Vid. ABBOTT, Frederick. Integration without Institutions: The NAFTA Mutation of the EC Model and the Future of the GATT Regime. *American Journal of Comparative Law*, Washington, v. 40, n. 4, p. 917-950, 1992.

27 Decisión CMC 32/00, sobre relanzamiento del MERCOSUR. Acerca del ejercicio de la política comercial común Vid. ZELICOVICH, Julieta. Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del MERCOSUR (1991-2015). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, Rosario, n. 21, p. 16-26, 2015.

28 ALBERTONI, Nicolás; REBOLLEDO, Andrés. Trade, Economic and Political Integration in Latin America: The Cases of the Southern Common Market (MERCOSUR) and the Pacific Alliance. In: SAUVÉ, Pierre; POLANCO LAZO; Rodrigo; ÁLVAREZ ZÁRATE, José (eds.). *The Pacific Alliance in a World of Preferential Trade Agreements*. Lessons in Comparative Regionalism. Cham: Springer, 2018. p. 107.

29 PERROTTA, Daniela; PORCELLI, Emanuel. MERCOSUR 25 años: desafíos en su nueva etapa. *Márgenes, revista de economía política*, Los Polvorines, v. 2, n. 2, p. 68, 2016.

30 MANGAS MARTÍN, Araceli. Unión Europea y MERCOSUR: Perspectiva jurídico institucional y política. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Córdoba, v. 7, p. 101, 1996/1997.

Tal aseveración, en muy menor medida puede ser morigerada, en el sentido de que los Estados Partes de MERCOSUR, han celebrado -dentro del marco de ALADI- acuerdos bilaterales con países de modo individual.

Ahora bien, la política comercial conjunta de MERCOSUR desde hace bastante tiempo está siendo objetada por sectores influyentes e incluso por autoridades de los Estados Partes del bloque,³¹ y al efecto, debe recordarse que, en el contexto de la crisis económica argentina originada en 2001, el entonces Ministro de Economía de ese país propuso retrotraer a MERCOSUR al estadio de una zona de libre comercio, para brindar mayor autonomía a la política comercial de sus países,³² asunto que, con posterioridad, de modo recurrente, también ha sido planteado por especialistas uruguayos y empresarios brasileiros.³³

Si bien los países de la Alianza del Pacífico cuentan con autonomía, no parece lógico, dados los objetivos previstos en el Acuerdo constitutivo de Paranal, de 2012, que sus Estados Partes asuman compromisos internacionales singulares desatendiendo los intereses de los demás partícipes del esquema, puesto que tal proceder conceptualmente iría en contra de convertirse en “una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo”,³⁴ que resulta ser un objetivo que se busca conseguir.

3. ANTAGONISMO

Por todos estos elementos contrapuestos, en general, se sostenía³⁵ que, desde un punto de vista político, la Alianza del Pacífico provocaba cierta animadversión a MERCOSUR. Al efecto se planteaba que la Alianza del Pacífico además de restarle el protagonismo monopólico en Sudamérica a Brasil³⁶ -mediante la inserción de México en la zona- mermaba la fuerza de un proyecto que,

31 Vid. PAIKIN, Damián; PERROTTA, Daniela. La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, v. 22, n. 34, p. 78-79, 2016.

32 CABALLERO SANTOS, Sergio. MERCOSUR 2003-2011: de la redefinición sociopolítica a las incertidumbres de la integración regional sudamericana. In: STAVRIDIS, Stelios; DIAMINT, Rut; GORDÍN, Jorge (coords.). *América Latina-Unión Europea/Unión Europea-América Latina: Integración regional y birregionalismo*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2012. p. 87.

33 THORSTENSEN, Vera; FERRAZ, Lucas. O Isolamento do Brasil em Relação aos Acordos e Mega-acordos Comerciais. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 16, p. 5-17, 2014.

34 Artículo 3.1 literal c) del Acuerdo de Paranal.

35 GOULART MENEZES, Roberto; PINHEIRO DE AZEVEDO BANZATTO, Arthur. Brasil e Aliança do Pacífico: resistência, aproximação e acomodação. *Anuario de Integración*, Buenos Aires, v. 13, p. 139-141, 2016.

36 MUXAGATO, Bruno. Intégration et leadership en Amérique du Sud: la difficile émergence du Brésil comme puissance régionale. *Critique internationale*, Paris, n. 71, p. 105-108, 2016.

en su oportunidad, fue comandado por esa potencia, como fue UNASUR (hoy en evidente proceso de extinción), y a su vez, atendido su mercado de más de 200 millones de habitantes y su proyección a Asia, podría haberse visto como un competidor en la captación de inversiones extranjeras para Planalto,³⁷ tomando en consideración que, por los altos aranceles de ese país, la importación de bienes intermedios carga los productos finales, y con ello las mercancías elaboradas pueden terminar siendo menos competitivas, y en esa ecuación ser desplazadas de los encadenamientos globales.³⁸

En ese contexto, las posibilidades efectivas de emprender y desarrollar acercamientos entre los bloques quedaban principalmente en manos de Brasil, como líder de MERCOSUR, potencia que ha orientado sus políticas comerciales con un sesgo proteccionista, que le han permitido consolidar su industria nacional, haciendo complejo acceder a ese mercado para los productores extranjeros.³⁹

4. CONVERGENCIA

4.1. ACERCAMIENTOS INDIVIDUALES DE ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR A LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Paraguay y Uruguay, prontamente, asumieron el papel de Estados observadores de la Alianza del Pacífico (y buscaron explorar, incluso, mayores acercamientos),⁴⁰ pese a la oposición inicial de Brasil,⁴¹ que miró dichas tratativas como un indicio de fraccionamiento interno.

En Asunción y Montevideo se ha hecho presente cierto descontento con el devenir de MERCOSUR, y, en efecto, el entonces Vicepresidente y luego Ministro de Economía y Finanzas, de Uruguay, Danilo Astori, planteó que ese país debiese solicitar la incorporación como Estado Parte de la Alianza del Pacífico, a fin de profundizar las relaciones comerciales con las economías que participan

37 GOULART MENEZES, Roberto; DE SOUZA BORBA GONÇALVES, Julia. La relación MERCOSUR y Alianza Pacífico a partir de la política exterior de Brasil. *Boletín del Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico*, Santiago, n. 1, p. 17-18, 2019.

38 VALLS PEREIRA, Lía Cecilia. A “nova onda de regionalismo”: uma reflexão sobre a agenda brasileira. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 5-6, 2013.

39 RODRÍGUEZ MINOR, Rebeca. Alianza del Pacífico vs MERCOSUR. ¿Integración o exclusión regional? *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, Ciudad de México, n. 125, p. 135-136, 2016.

40 LOIZAGA, Eladio. Los desafíos de la convergencia. In: SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). *Convergencia en la diversidad*. Diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Montevideo: SEGIB, 2018. p. 64-73.

41 DANIELS, Christine. The Pacific Alliance and Its Effect on Latin America: Must a Continental Divide be the Cost of a Pacific Alliance Success? *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, Los Ángeles, v. 37, n. 2, p. 153-183, 2015.

de esa propuesta,⁴² y aprovechar la proyección enfocada a Asia con la cual se ha concebido. Tal planteamiento generó intensos debates en la clase política de ese país oriental,⁴³ y en definitiva, no contó con la venia de su sector político, el Frente Amplio.⁴⁴

Luego, con el arribo de Mauricio Macri a la Casa Rosada, en diciembre de 2015, se produjo un vuelco en las relaciones de Argentina con la Alianza del Pacífico,⁴⁵ que se traduciría en su presencia en las cumbres presidenciales de ese bloque y la solicitud de ese país de adquirir el estatus de observador, en 2016, la que sería aceptada, demostrando el interés de acercarse a esta nueva propuesta (incluso planteando, dentro del debate interno, la posibilidad de formar parte de ella,⁴⁶ aproximación que, en general, fue escépticamente vista por especialistas de ese país),⁴⁷ que parecía más coherente con los lineamientos de inserción internacional que buscó imprimirle a su Gobierno, desdeologizando la política exterior, abriendo nuevos mercados, y procurando posicionarse como un país atractivo para la captación de inversiones extranjeras.⁴⁸

En Brasil, desde el *impeachment* a Dilma Rousseff la agenda sudamericana perdió fuerza dentro de su política exterior, y el enfoque de líder de MERCOSUR se ha limitado⁴⁹ y, de un tiempo a esta parte, MERCOSUR ha tomado

-
- 42 NIN NOVOA, Rodolfo. MERCOSUR -Alianza del Pacífico: Convergencia y pragmatismo. In: SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). *Convergencia en la diversidad*. Diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Montevideo: SEGIB, 2018. p. 58-63.
- 43 CLEMENTE BATALLA, Isabel; LÓPEZ BURIAN, Camilo; TELIAS, Diego. Uruguay y la Alianza del Pacífico: ¿repensando el modelo de inserción internacional? *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Mérida, v. 10, n. 19, p. 31-45, 2015.
- 44 DI BIASE, Héctor. *Alianza del Pacífico*. Valioso ámbito para Uruguay. Montevideo: Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, 2013. p. 8-11.
- 45 POMPEO, Fulvio. Una nueva estrategia de inserción internacional de Argentina: hacia la convergencia MERCOSUR -Alianza del Pacífico. In: SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). *Convergencia en la diversidad*. Diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Montevideo: SEGIB, 2018. p. 116-127.
- 46 ARGÜELLO, Jorge. Del Atlántico al Pacífico: tiempos de convergencia. In: SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). *Convergencia en la diversidad*. Diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Montevideo: SEGIB, 2018. p. 146-147.
- 47 BUSSO, Anabella; ZELICOVICH, Julieta. El Gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico? *Cojuntura Austral*, Porto Alegre, v. 7, n. 37, p.17-24, 2016.
- 48 FAURIE, Jorge. El diálogo MERCOSUR -Alianza del Pacífico y la construcción de una integración efectiva en la región. In: SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). *Convergencia en la diversidad*. Diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Montevideo: SEGIB, 2018. p. 44-52.
- 49 MALAMUD, Andrés. Recuo em política externa: fatores internos e sistêmicos do retrocesso internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 138, p. 10-22, 2019.

cierta distancia de las ideas de regionalismo posliberal o pos hegemónico, que lo caracterizaron en los primeros años del siglo XXI, dejando de lado una proyección fundamentalmente política, dando relevancia a aspectos comerciales y de inversión.

4.2 ACERCAMIENTOS A NIVEL DE BLOQUES

Entre los Estados Partes de la Alianza del Pacífico y de MERCOSUR existe una amplia red de acuerdos comerciales y otros tantos de muy diversa naturaleza, cimentados sobre un acervo de casi sesenta años de intentos de integración en América Latina bajo el alero de ALALC/ALADI, que permiten un natural acercamiento de estas propuestas no obstante las diferencias existentes entre ambas, debiendo tenerse en cuenta que, por ejemplo, las exportaciones de los países de la Alianza del Pacífico hacia aquellos de MERCOSUR son cuantiosamente más altas que las que se producen intrazona dentro del nuevo esquema.⁵⁰

Por otra parte, debe recordarse que MERCOSUR, ya el 6 de diciembre de 2012 (es decir, seis meses después de la firma del Acuerdo de Paranál), solicitó participar como observador de la Alianza del Pacífico,⁵¹ sin embargo, esa pretensión fue desatendida, puesto que el nuevo bloque latinoamericano en comento reservó ese carácter a los Estados individualmente considerados.

Con posterioridad, en noviembre de 2014, a instancia de la presidenta Bachelet,⁵² quien fue una firme impulsora por tender puentes entre ambas propuestas, se desarrolló la primera reunión informativa y luego un seminario de diálogo entre los Ministros de Relaciones Exteriores de la Alianza del Pacífico y de MERCOSUR, en el que participaron también empresarios y representantes sindicales de ambos bloques.

La convergencia, planteada en Santiago, no significaba unificar los dos esquemas, suponía respetar las diversidades y actuar a velocidades diferenciadas (utilizando la nomenclatura europea) buscando los puntos en los cuales pudiera existir mayor acuerdo para progresar primeramente, como la conectividad física, la facilitación del comercio, etc., lo cual podría ayudar para, con el tiempo,

50 PEÑA, Félix. La estrategia de “convergencia en la diversidad” y las relaciones MERCOSUR – Alianza del Pacífico. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Mérida, v. 10, n. 19, p. 18, 2015.

51 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 64/12 – Participación del MERCOSUR en la Alianza del Pacífico como observador*. Brasilia, 2012. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47601_DEC_064_2012_ES_FERR_Participacion%20MCS%20%20Alianza%20Pac%C3%ADfco.pdf. Acceso en: 9 jun. 2021.

52 GOULART MENEZES, Roberto; DE SOUZA BORBA GONÇALVES, Julia. La relación MERCOSUR y Alianza Pacífico a partir de la política exterior de Brasil. *Boletín del Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico*, Santiago, n. 1, p. 17, 2019.

emprender procesos de encadenamientos productivos de alcance regional y otras medidas convenientes para la región.⁵³

El primer semestre de 2015, MERCOSUR presentó un Plan de Acción para la convergencia a la Alianza del Pacífico, el cual no tuvo una pronta respuesta, habida consideración de que éste sólo proponía profundizar las relaciones ya existentes con Chile, Colombia y Perú, y se limitaba al comercio de bienes, siendo que el crecimiento formulado por la Alianza del Pacífico comprendía un espectro mayor.⁵⁴

Luego, en abril de 2017, en Buenos Aires, se sostuvo una nueva reunión para determinar los pasos a seguir,⁵⁵ a partir de lo cual se decidió focalizar un trabajo conjunto en: facilitación del comercio, cooperación aduanera, promoción comercial, apoyo a las pequeñas y medianas empresas, identificación de posibles cadenas regionales de valor y acumulación de origen, encomendando al Grupo de Alto Nivel de la Alianza del Pacífico y al Grupo Mercado Común de MERCOSUR su implementación.

Posteriormente, en julio de 2018 se celebraron, en Puerto Vallarta, México (en el contexto de la XIII Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico, reuniones con los presidentes Vázquez, del Uruguay, y Temer, de Brasil, y los cancilleres de Argentina y Paraguay, que concluyeron con una Declaración Presidencial, en la cual se reafirmó la voluntad de profundizar las relaciones entre ambos esquemas, acordando efectuar un seguimiento semestral del proceso, encaminado a alcanzar un acuerdo marco de libre comercio.

El Plan de Acción acordado implicaba temas como cadenas regionales de valor y acumulación de origen, facilitación de comercio (propendiendo a alcanzar un acuerdo sobre reconocimiento mutuo de los operadores económicos autorizados y un sistema de interoperabilidad de ventanillas únicas de comercio exterior), barreras no arancelarias, cooperación regulatoria, promoción comercial y de medianas y pequeñas empresas (fomentando su internacionalización), facilitación del comercio de servicios (buscando crear una plataforma digital que

53 ALBERTONI, Nicolás; REBOLLEDO, Andrés. Trade, Economic and Political Integration in Latin America: The Cases of the Southern Common Market (MERCOSUR) and the Pacific Alliance. In: SAUVÉ, Pierre; POLANCO LAZO; Rodrigo; ÁLVAREZ ZÁRATE, José (eds.). *The Pacific Alliance in a World of Preferential Trade Agreements. Lessons in Comparative Regionalism*. Cham: Springer, 2018, p. 108-111.

54 GIACALONE, Rita. Aspectos Políticos y Geopolíticos de la Propuesta de Convergencia Alianza del Pacífico- MERCOSUR. In: MORA MORA José; OSORIO CABALLERO, María (comps.). *La Alianza del Pacífico: Nuevos retos e implicaciones para Latinoamérica*. Cali: Sello Javieriano, 2017. p. 52.

55 CHUBURU, Daniel. La convergencia MERCOSUR-Alianza del Pacífico desde la perspectiva argentina: Los desafíos de profundizar la integración regional en la actualidad. In: APARICIO RAMÍREZ, Mariana; MUÑOZ BRAVO, Tomás (coords.). *Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso*. Ciudad de México: UNAM, 2019. p. 42-43.

promueva la prestación de aquellos basados en el conocimiento), agenda digital (promoviendo el comercio electrónico, entre otros puntos), inversiones, comercio inclusivo y género, movilidad académica, turismo, cultura y movilidad de personas.⁵⁶

5. DESIDIA

No obstante lo acordado en Puerto Vallarta los trabajos comprometidos no han avanzado, y en los hechos, instrumentos jurídicos vinculantes sellados por ambos bloques no se han perfeccionado, circunstancia que, a nuestro juicio obedece a diferentes factores:

Desde el río de la Plata se escuchan voces escépticas de los resultados de estos acercamientos, indicando que, atendido que MERCOSUR cuenta con menores flexibilidades y no se encuentran mayormente inserto en una lógica de celebración de tratados de libre comercio, podría resultarles complejo dar cumplimiento a los compromisos que plantea la Alianza del Pacífico.⁵⁷

México, al haber alcanzado un nuevo tratado comercial con Estados Unidos y Canadá, ha mantenido su acceso privilegiado a sus vecinos septentrionales, de modo tal que, en este contexto no le resulta apremiante una diversificación de mercados, como aparecía en su oportunidad, en que reinaba la incertidumbre por las elocuentes declaraciones de Donald Trump. Todo lo cual ha llevado que el impulso que, en su momento, dieron los presidentes Calderón y Peña Nieto al proyecto Alianza del Pacífico, bajo el gobierno de López Obrador se haya ralentizado.

A su turno, es lógico que, luego de tantos años de negociaciones, MERCOSUR tenga canalizadas sus energías en sellar su acuerdo con la Unión Europea, y en su caso, de concertar otros convenios con otros socios como Canadá, con lo cual la profundización de los lazos con la Alianza del Pacífico no resulta prioritaria.

Además, queda por ver, con motivo del ascenso al poder de Alberto Fernández, quien durante la campaña presidencial argentina emitió comentarios escépticos acerca de la liberalización comercial, cómo continuará ese bloque del atlántico sudamericano⁵⁸ en su política exterior, dado que, con su llegada a la

56 LLAIRÓ, María. Los nuevos desafíos y ejes de poder de la integración latinoamericana: la dualidad MERCOSUR-Alianza del Pacífico (2010–2017). *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Lublin, v. 7, p. 121-122, 2019.

57 QUILICONI, Cintia; HERRERA-VINELLI, Lorena. El retorno al regionalismo abierto: ¿Alianza del Pacífico como alternativa del menú regional latinoamericano? In: ALTMANN BORBÓN, Josette (ed.). *América Latina frente a la reconfiguración global*. San José: FLACSO, 2019. p. 144-146.

58 PASTRANA, Eduardo; CASTRO, Rafael. Auge y estancamiento de la Alianza del Pacífico. *Análisis Carolina*, Madrid, n. 7, p. 7, 2020.

Casa Rosada, los líderes de sus principales potencias exhiben posturas de política económica antagónicas, sin que, por otro lado, la administración de Jair Bolsonaro (de por sí sustancialmente imprevisible⁵⁹ y errática) pueda proyectarse como duradera en el tiempo, circunstancias que demandan de mucha cautela a la hora de efectuar proyecciones acerca de cómo continuará este relacionamiento.

Por último, no creemos oportuno dejar de mencionar las severas crisis internas que, de modo previo a la pandemia, desestabilizaron la conducción de los gobiernos de Chile y Perú, y en menor medida a Colombia (más allá de la permanente situación compleja de México) que, han colocado como centro de la agenda a una serie de apremiantes demandas sociales de corte interno, posponiendo el avanzar en iniciativas de mediano plazo. Debiendo recordarse que climas de alta polarización política local también se están viendo, hace ya un tiempo, en Brasil y Argentina, aspectos todos que, bajo la lógica de los exacerbados presidencialismos latinoamericanos, no ayudan a labrar travesías integracionistas regionales, que supongan concesiones recíprocas de modo vinculante, más allá de las siempre efusivas declaraciones programáticas de los Jefes de Estado.

No obstante todo lo anterior, la pandemia puede verse como una nueva esperanza, por paradójico que resulte, a las iniciativas de integración latinoamericana, pues resulta inconveniente, desde un punto de vista estratégico, el mantener -sin reparos- los procesos de deslocalización productiva que han colocado a Asia como la fábrica del mundo, puesto que, a la sombra de eventos sanitarios como los que actualmente azotan a la humanidad, no parece aconsejable el que no se cuente con un suministro rápido e ininterrumpido de determinados bienes esenciales, circunstancia que podría llevar a emprender encadenamientos productivos regionales que brinden mayor inmediatez y certidumbre ante eventuales nuevos eventos de este tipo.

6. REFLEXIONES FINALES

Los procesos de cooperación-Integración en América Latina se encuentran atravesando momentos muy complejos como consecuencia de la pandemia, y desde esta área del mundo no se están dando soluciones conjuntas a una población aquejada por los devastadores efectos sanitarios y económicos.

En esta revisión general se ha visto cómo, en un comienzo, la Alianza del Pacífico generó rechazo en MERCOSUR, para paulatinamente allanarse nominalmente los caminos hacia un mayor acercamiento. Sin embargo, las circunstancias actuales han impedido que esa convergencia se consolide, y las crisis in-

59 PASSINI MARIANO, Marcelo. Gobierno de Jair Bolsonaro y perspectivas para el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. *Boletín del Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico*, Santiago, n. 1, p. 29-32, 2019.

ternas que están atravesando los países no permiten mirar con buenos ojos una eficaz conjunción.

No obstante lo anterior, no está todo perdido, puesto que, sin duda, cuando la tormenta pase, se provocará un cuestionamiento al modelo productivo hoy imperante de deslocalización, que ha colocado un porcentaje relevante de la actividad fabril en Asia, aspecto que desde un punto de vista estratégico y de seguridad parece arriesgado, y puede llevar a poner de relieve los esfuerzos, una vez más, por alcanzar encadenamientos productivos regionales, que ayuden a contar con suministros más autónomos, en todo lo cual, un trabajo conjunto entre la Alianza del Pacífico y MERCOSUR parecen más que aconsejables.

REFERENCIAS

- ABBOTT, Frederick. Integration without Institutions: The NAFTA Mutation of the EC Model and the Future of the GATT Regime. *American Journal of Comparative Law*, Washington, v. 40, n. 4, p. 917-950, 1992.
- ALBERTONI, Nicolás; REBOLLEDO, Andrés. Trade, Economic and Political Integration in Latin America: The Cases of the Southern Common Market (MERCOSUR) and the Pacific Alliance. In: SAUVÉ, Pierre; POLANCO LAZO, Rodrigo; ÁLVAREZ ZÁRATE, José (eds.). *The Pacific Alliance in a World of Preferential Trade Agreements*. Lessons in Comparative Regionalism. Cham: Springer, 2018. p. 108-111.
- ARDILA, Marta. La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, v. 20, n. 42, p. 251, 2015.
- ARGÜELLO, Jorge. Del Atlántico al Pacífico: tiempos de convergencia. In: SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). *Convergencia en la diversidad*. Diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Montevideo: SEGIB, 2018. p. 146-147.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. *Le MERCOSUL*. Ses institutions et sont ordonnancement juridique. Paris: Montchrestien, 2001. p. 50-51.
- BRICEÑO RUIZ, José. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 45, n. 175, p. 16-17, 2013.
- BRICEÑO RUIZ, José. La integración suramericana: del subregionalismo a un Nuevo Regionalismo. In: VON BOGDANDY, Armin; LANDA ARROYO, César; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (eds.). *¿Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*. Madrid: Max Planck Institut/CEPC, 2009.

- BRICEÑO RUIZ, José; MORALES, Isidro. *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas Toward a Pacific–Atlantic Divide?* Nueva York: Routledge, 2017. p. 1-10.
- BULLÓN MÉNDEZ, Mariano; COBARRUBIAS GÓMEZ, Faustino; HERNÁNDEZ PEDRAZA, Gladys; FUENTES ACOSTA, Aldo. La Alianza del Pacífico. *Cuadernos de nuestra América*, La Habana, v. 25, n. 47, p. 90-91, 2013.
- BUSSO, Anabella; ZELICOVICH, Julieta. El Gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico? *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 7, n. 37, p.17-24, 2016.
- CABALLERO SANTOS, Sergio. MERCOSUR 2003-2011: de la redefinición sociopolítica a las incertidumbres de la integración regional sudamericana. *In: STAVRIDIS, Stelios; DIAMINT, Rut; GORDÍN, Jorge (coords.). América Latina-Unión Europea/Unión Europea-América Latina: Integración regional y birregionalismo*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2012.
- CHUBURU, Daniel. La convergencia MERCOSUR-Alianza del Pacífico desde la perspectiva argentina: Los desafíos de profundizar la integración regional en la actualidad. *In: APARICIO RAMÍREZ, Mariana; MUÑOZ BRAVO, Tomás (coords.). Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso*. Ciudad de México: UNAM, 2019. p. 42-43.
- CLEMENTE BATALLA, Isabel; LÓPEZ BURIAN, Camilo; TELIAS, Diego. Uruguay y la Alianza del Pacífico: ¿repensando el modelo de inserción internacional? *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Mérida, v. 10, n. 19, p. 31-45, 2015.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago: CEPAL, 1994.
- CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, 2006.
- COSTA, Augusto; BEMBI, Mariela; BIANCO, Carli. El MERCOSUR y su trilema. Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo. *Bordes-Revista de Política, Derecho y Sociedad*, José C. Paz, n. 9, p. 199-200, 2018.
- DANIELS, Christine. The Pacific Alliance and Its Effect on Latin America: Must a Continental Divide be the Cost of a Pacific Alliance Success?. *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, Los Ángeles, v. 37, n. 2, p. 153-183, 2015.

- DE CARIA PATRÍCIO, Raque. Aliança do Pacífico: modelo alternativo de integração na América Latina. *Janus Anuário*, Lisboa, p. 142, 2015/16.
- DI BIASE, Héctor. *Alianza del Pacífico*. Valioso ámbito para Uruguay. Montevideo: Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, 2013. p. 8-11.
- FAURIE, Jorge. El diálogo MERCOSUR-Alianza del Pacífico y la construcción de una integración efectiva en la región. In: SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). *Convergencia en la diversidad*. Diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Montevideo: SEGIB, 2018. p. 44-52.
- FUENTES-BERAIN, Sandra. La Alianza del Pacífico. In: SALVADORA ORTÍZ, María (comp.). *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. San José: FLACSO, 2013. p. 61.
- GALLEGOS, Jaime. La Alianza del Pacífico, aspectos jurídicos organizacionales y de su sistema de solución de controversias. *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 51, n. 194, p. 75-94, 2019.
- GALLEGOS, Jaime. La participación ciudadana en la Alianza del Pacífico, un reto pendiente. In: BETANZOS, Eber; SÁNCHEZ, Juan (coords). *Democracia participativa y los mecanismos desarrollados en el constitucionalismo occidental*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2020. p. 79-127.
- GALLINATI, Carla; GAVAZZO, Natalia. 'We are all MERCOSUR': Discourses and practices about free movement in the current regional integration of South America. In: NITA, Sonja; PÉCOUD, Antoine; DE LOMBAERDE, Philippe; DE GUCHTENEIRE, Paul; NEYTS, Kate; GARTLAND, Joshua (eds.). *Migration, Free Movement and Regional Integration*. Paris: UNESCO, 2017, p. 201-203.
- GARZÓN, Jorge. Latin American Regionalism in a Multipolar World. *Working Paper RSCAS*, Florencia, European University Institute, n. 23, 2015.
- GIACALONE, Rita. Aspectos Políticos y Geopolíticos de la Propuesta de Convergencia Alianza del Pacífico- MERCOSUR. In: MORA MORA José; OSORIO CABALLERO, María (comps.). *La Alianza del Pacífico: Nuevos retos e implicaciones para Latinoamérica*. Cali: Sello Javieriano, 2017. p. 52.
- GOULART MENEZES, Roberto; DE SOUZA BORBA GONÇALVES, Julia. La relación MERCOSUR y Alianza Pacífico a partir de la política exterior de Brasil. *Boletín del Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico*, Santiago, n. 1, p. 17-23, 2019.

- GOULART MENEZES, Roberto; PINHEIRO DE AZEVEDO BANZATTO, Arthur. Brasil e Aliança do Pacífico: resistência, aproximação e acomodação. *Anuario de Integración*, Buenos Aires, v. 13, p. 139-141, 2016.
- GUERRA CAVALCANTI, Flavia. O MERCOSUL pós-Dilma Roussef e o retorno do regionalismo aberto. In: BRICEÑO RUIZ, José; LEAL, Jorge; ROCHA VALENCIA, Alberto; SERNA FORCHERI, Miguel (coords.). *La integración latinoamericana en debate*. Incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes. Buenos Aires: TeSEO, 2019. p. 69-96.
- HERNÁNDEZ, Roberto. *Las políticas de integración económica en el Pacífico asiático y el Pacífico latinoamericano: una perspectiva mexicana*. México y la Cuenca del Pacífico, Guadalajara, v. 2, n. 5, p. 31, 2013.
- LLAIRO, María. Los nuevos desafíos y ejes de poder de la integración latinoamericana: la dualidad MERCOSUR-Alianza del Pacífico (2010–2017). *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Lublin, v. 7, p. 121-122, 2019.
- LOIZAGA, Eladio. Los desafíos de la convergencia. In: SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). *Convergencia en la diversidad*. Diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Montevideo: SEGIB, 2018. p. 64-73.
- MACFARLANE, Philip. U.S. and Chinese Investment Treaties in Latin America: Convergence or Competition. *Houston Journal of International Law*, Houston, v. 37, n. 3, p. 927-935, 2015.
- MALAMUD, Andrés. Recuo em política externa: fatores internos e sistêmicos do retrocesso internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 138, p. 10-22, 2019.
- MANGAS MARTÍN, Araceli. Unión Europea y MERCOSUR: Perspectiva jurídico institucional y política. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Córdoba, v. 7, p. 101, 1996/1997.
- MARTÍNEZ CASTILLO, Alberto. Alianza del Pacífico y Mercado Común del Sur: dos enfoques de la integración económica regional. *Papel Político*, Bogotá, v. 21, n. 2, p. 475-476, 2016.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 64/12 – Participación del MERCOSUR en la Alianza del Pacífico como observador*. Brasília, 2012. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47601_DEC_064_2012_ES_FERR_Participacion%20MCS%20%20Alianza%20Pac%20C3%ADfico.pdf. Acceso en: 9 jun. 2021.

- MUXAGATO, Bruno. *Intégration et leadership en Amérique du Sud: la difficile émergence du Brésil comme puissance régionale. Critique internationale*, Paris, n. 71, p. 105-108, 2016.
- NIN NOVOA, Rodolfo. MERCOSUR -Alianza del Pacífico: Convergencia y pragmatismo. *In: SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). Convergencia en la diversidad. Diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico*. Montevideo: SEGIB, 2018. p. 58-63.
- OROPEZA GARCÍA, Arturo. La Alianza del Pacífico y el nuevo orden global. *In: OROPEZA GARCÍA, Arturo; PUYANA MUTIS, Alicia (coords.). La Alianza del Pacífico. Relevancia industrial y perspectivas en el nuevo orden global*. Ciudad de México: IDIC/IIJ UNAM, 2017. p. 239-258.
- PAIKIN, Damián; PERROTTA, Daniela. La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, v. 22, n. 34, p. 78-79, 2016.
- PASSINI MARIANO, Marcelo. Gobierno de Jair Bolsonaro y perspectivas para el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. *Boletín del Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico*, Santiago, n. 1, p. 29-32, 2019.
- PASTRANA, Eduardo; Castro, Rafael. Auge y estancamiento de la Alianza del Pacífico. *Análisis Carolina*, Madrid, n. 7, p. 7, 2020.
- PEÑA, Félix. La estrategia de “convergencia en la diversidad” y las relaciones MERCOSUR – Alianza del Pacífico. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Mérida, v. 10, n. 19, p. 18. 2015.
- PERROTTA, Daniela; PORCELLI, Emanuel. MERCOSUR 25 años: desafíos en su nueva etapa. *Márgenes, Revista de Economía Política*, Los Polvorines, v. 2, n. 2, p. 68, 2016.
- POMPEO, Fulvio. Una nueva estrategia de inserción internacional de Argentina: hacia la convergencia MERCOSUR-Alianza del Pacífico. *In: SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). Convergencia en la diversidad. Diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico*. Montevideo: SEGIB, 2018. p. 116-127.
- PREUSSE, Heinz. *The new american regionalism*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- QUILICONI, Cintia; Herrera-Vinelli, Lorena. El retorno al regionalismo abierto: ¿Alianza del Pacífico como alternativa del menú regional latinoamericano? *In: ALTMANN BORBÓN, Josette (ed.). América Latina frente a la reconfiguración global*. San José: FLACSO, 2019. p. 144-146.
- RAMOS, Hugo. ¿MERCOSUR o Alianza del Pacífico? Las políticas de integración del gobierno de Cambiemos en Argentina. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Iquique, v. 18, n. 2, p. 107-110, 2018.

- RODRÍGUEZ MINOR, Rebeca. Alianza del Pacífico vs MERCOSUR. ¿Integración o exclusión regional? *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, Ciudad de México, n. 125, p. 135-136, 2016.
- ROSALES, Osvaldo; HERREROS, Sebastián. Desafíos de la competitividad exportadora en América Latina y el Caribe. *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 49, n. especial, p. 129-132, 2017.
- THORSTENSEN, Vera; FERRAZ, Lucas. O Isolamento do Brasil em Relação aos Acordos e Mega-acordos Comerciais. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 16, p. 5-17, 2014.
- TVEVAD, Jesper. *The Pacific Alliance: Regional integration or fragmentation?* Bruselas: European Parliament (Policy briefing), 2014.
- VALLS PEREIRA, Lía Cecilia. A “nova onda de regionalismo”: uma reflexão sobre a agenda brasileira. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 5-6, 2013.
- ZELICOVICH, Julieta. El MERCOSUR frente al “regionalismo del siglo XXI”. Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración. *Revista aportes para la integración latinoamericana*, La Plata, v. 22, n. 34, p. 18-21, 2016.
- ZELICOVICH, Julieta. Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del MERCOSUR (1991-2015). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, Rosario, n. 21, p. 16-26, 2015.

EL VALOR EN ADUANA DE LAS MERCADERÍAS: UN CASO DE UNIFORMIDAD DE MÉTODOS Y ARMONIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADUANEROS EN EL ÁMBITO REGIONAL DEL MERCOSUR

Carlos Javier Ramírez¹

Resumen: El presente capítulo aborda la importancia de la política aduanera en la consolidación de la unión aduanera del MERCOSUR, específicamente, al momento de valorar las mercaderías. Ofrece una breve reseña histórica no sólo del contexto liberal en que fue concebido el MERCOSUR, sino también cómo fue desarrollándose en los Organismos internacionales el concepto de establecer de manera uniforme, la metodología para valorar, es decir, establecer la base de imposición del tributo de importación, hasta llegar a instrumentarse en las aduanas de los Estados Partes, en particular en Argentina, y también en el bloque regional en su conjunto.

Palabras claves: aduana; valoración; armonización.

Resumo: O presente capítulo aborda a importância da política alfandegária na coordenação da união aduaneira do MERCOSUL, especificamente, no momento de valoração das mercadorias. Oferece uma breve resenha histórica não somente do contexto liberal no qual foi concebido o MERCOSUL, mas também como foi se desenvolvendo nos organismos internacionais o conceito de estabelecer de maneira uniforme, a metodologia para valorar, ou seja, estabelecer a base de imposição do tributo de importação, até chegar a se instrumentalizar nas alfândegas dos Estados Partes, em particular na Argentina, e também no bloco regional em seu conjunto.

Palavras-chave: alfândega; valoração; harmonização.

Sumario: 1. Introducción; 2. Mirando unos 30 años atrás; 3. La valoración se uniforma; 4. Los procedimientos se armonizan; 5. Conclusiones; Referencias.

1 Doctor en Ciencias Sociales Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Magíster en Integración Regional – MERCOSUR Universidad de Buenos Aires (UBA), Licenciado en Relaciones Internacionales Universidad Católica de Argentina-Salta (UCASAL). Es investigador y profesor de la Especialización en Derecho Aduanero (Universidad Nacional de La Plata), además de autor de libros y artículos especializados en aduana y comercio internacional. Actualmente se desempeña como funcionario de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), contando con una vasta experiencia en valoración aduanera. E-mail: caramirez@uade.edu.ar

1. INTRODUCCIÓN

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina, -la cual integra la Dirección General de Aduanas (DGA) bajo el concepto de “agencia única”, que reúne materias de interés fiscal tales como los recursos de la seguridad social, tributaria y aduanera, así como lo hace la Recita Federal en Brasil-, mientras escribimos estas líneas acaba de instrumentar en el ámbito nacional pero en armonización con las otras aduanas, la utilización del Sistema Informático del Tránsito Internacional Aduanero (SINTIA), para el registro y seguimiento del Manifiesto Internacional de Cargas/Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) fluvial electrónico para los tránsitos aduaneros internacionales efectuados a través de la Hidrovía Paraguay – Paraná; de hecho, en conformidad al “Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay – Paraná (Puerto de Cáceres – Puerto de Nueva Palmira)”, suscripto entre la República Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

Este, como tantos otros temas de armonización de procedimientos y facilitación del comercio, -en este caso a partir del “Protocolo Adicional al Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay – Paraná sobre asuntos aduaneros”-, son avances más que manifiestos de la integración en materia aduanera, que se encuentran operativos en el marco de la ALADI.

No obstante, vale decir que muchas de estas iniciativas en realidad se han iniciado y continuado por el trabajo conjunto de las aduanas del MERCOSUR, resignificado hoy a los treinta años de la firma de su Tratado fundacional.

Los controles integrados en frontera; el Código Aduanero MERCOSUR (CAM); el establecimiento de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) a nivel nacional, pero en miras a la interoperabilidad intra MERCOSUR; la implementación de la gestión del riesgo aduanero; la interconexión informática de las aduanas; el decisivo papel del servicio aduanero en el desarrollo del Certificado de Origen Digital (COD); la utilización de bases de datos compartidas; el intercambio de información de exportaciones, importaciones y tránsitos y el reconocimiento mutuo de los Operadores Económicos Autorizados (OEA), son sólo algunos ejemplos de que en todos estos años, la actividad de adaptar y adecuar mecanismos, controles y recursos tecnológicos, para aplicar de forma análoga métodos, procedimientos, legislación y normativa por parte de las aduanas de los Estados Partes, no se ha detenido.²

Pero en particular, al compartir, uniformar y armonizar la aplicación de los métodos de valoración a la hora de establecer la base de imposición del tributo, es quizás uno de los eventos técnicos más relevante, cuyos alcances impactan

2 En el proceso de integración, el espacio de discusión y armonización de los procedimientos aduaneros es el Comité Técnico N° 2, “Asuntos aduaneros”, dependiente de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM).

directamente en la economía de cada Estado Parte, y en lo futuro, del bloque regional todo.

Entonces, a estas alturas deberíamos preguntarnos ¿porque es importante la valoración en aduana? La valoración establece la correcta base de imposición del arancel, por lo que en el esquema de consolidación de la unión aduanera, no sólo reviste la máxima relevancia la implementación de la eliminación del doble cobro del arancel externo común (AEC), o la liberalización fáctica de aranceles devenida de la aplicación absoluta del arancel intrazona 0%: el establecimiento del valor por el que se pagan los tributos, también constituye, en gran medida, un elemento sustancial a tener muy presente en este esquema: por ejemplo, no resulta igual para un importador mercosureño pagar un AEC -para mercaderías de terceros orígenes o de origen extra- MERCOSUR, y más aún, cuando la mercadería no está alcanzada por la preferencia porcentual del 100% en alguno de los cronogramas de desgravación previstos en los distintos Acuerdos de Alcance Parcial del ALADI-, sobre un valor de 200 o 300 que sobre un valor de 1.000. Por otra parte, si lo viéramos desde la óptica del Fisco, también la valoración es una herramienta que, de no aplicarse objetiva y metódicamente, terminaría resintiendo la recaudación de la renta aduanera, hoy a niveles nacionales, pero mañana podría ser a nivel regional, aunque la definición de un mecanismo de distribución en el MERCOSUR aún se encuentre pendiente.

Debemos aquí detenernos y entender, que la aplicación del AEC en todo el territorio de la unión aduanera, devenida del establecimiento de distintos valores como base de imposición para una misma mercadería, según la aduana que despache, generaría no sólo una seria distorsión de los flujos de mercancías, sino también el efecto no deseado de un desvío de comercio entre los propios países del bloque.

En principio, mencionaremos que los Estados Partes, actualmente aplican el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT/OMC 1994, para valorar mercaderías, salvo una excepción, para las exportaciones argentinas, como veremos más adelante.

A continuación, revisaremos brevemente algunos aspectos de la historia presentes en las distintas décadas, pero, sobre todo, acerca del contexto internacional, de los factores y de las circunstancias que incidieron en la adopción del Acuerdo, primero en el ejemplo nacional argentino, para analizar luego su adopción en el bloque regional.

2. MIRANDO UNOS 30 AÑOS ATRÁS

El conjunto de países de América Latina y el Caribe fueron uno de todos los escenarios que, a nivel global, experimentaron fuertes reformas institucionales, en el marco de lo que Bresser-Pereira denominó el “segundo Consenso de

Washington”³. En aquellos años, las distintas instituciones de la inmensa estructura estatal, incluyendo a las vinculadas al control del comercio exterior, fueron reorientadas al mercado a partir de desregulaciones, reformas estructurales, privatizaciones y otras acciones tendientes a reforzar la apertura comercial. Fue vector de dichas reformas en lo que al comercio internacional concierne, el patrón de inserción internacional que permeó el concepto de integración regionalista cepalino de complementariedad de los ‘60, para definir entre los ‘80 y ‘90 el concepto de competitividad, bien propio del “Nuevo Regionalismo” o “Regionalismo abierto”; adecuándose en algunos casos como la Comunidad Andina, o formándose desde sus inicios como el MERCOSUR, al modelo liberal de la integración, persiguiendo atraer a las inversiones de la empresa transnacional.

Si nos remitimos más concretamente a nuestra región y a la búsqueda por parte de nuestros países de una mayor inserción internacional, en esos tiempos Brasil se encontraba negociando acuerdos de libre comercio con la proyección de constituir, siguiendo estratégicamente la dinámica del regionalismo abierto, un área de libre comercio sudamericana (ALCSA), que mirase hacia el Pacífico (sumado a la Iniciativa Amazónica y el Pacto Amazónico) y que contrabalancara al NAFTA⁴. Con relación al Atlántico sur, el MERCOSUR complementaba la táctica brasileña de obtener la salida fluvial para el flujo de sus mercaderías. Argentina, compartía con Brasil la idea prioritaria de obtener un mercado ampliado, pero casi a finales de la década, se encontraría lejos de desear contrabalancar comercialmente al NAFTA: por el contrario, se sumaría a la visión norteamericana -históricamente panamericanista- de concretar una futura unión aduanera que fuera desde Alaska a la Tierra del Fuego, enlazando de alguna forma, al NAFTA con el MERCOSUR en un área de libre comercio de tipo continental, lo que sería lanzado más adelante en Miami por el presidente Clinton en la Cumbre presidencial, como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Es notorio que estos esquemas de integración, en muchos sentidos, fueron diseñados conforme a las reglas del GATT: de hecho, los gobiernos de los Estados Partes hicieron la presentación del MERCOSUR por vía de la cláusula de habilitación para notificar su conformación al GATT⁵; por otra parte, específicamente en lo que respecta a América Latina y el Caribe, y en el marco del Tratado de Montevideo de 1980, fue repetitiva la fórmula aplicada: se incluyeron entre sus objetivos la libre circulación de bienes y servicios y de factores de producción; se coordinaron políticas macroeconómicas y sectoriales; se intentó establecer una política comercial de frente a terceros países, imponiendo un arancel externo co-

3 BRESSER-PEREIRA, Luis. *Microeconomia da estagnação*. 1. ed. São Paulo: Ed. 34, 2007.

4 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en inglés North American Free Trade Agreement (NAFTA).

5 SCOTTI, Luciana. El derecho de la integración en el MERCOSUR. *In: NEGRO, Sandra (Direct.)*. *Evolución jurídico-institucional: Derecho de la Integración: Manual*. Buenos Aires: BdeF, 2010.

mún, todo esto siempre en un escenario globalizado y respondiendo a las demandas de la economía de mercado.

Este cuadro de época se completa aún más, si añadimos lo que sucedía en las aduanas de nuestros países.

Precisamente, alrededor de treinta años atrás, los servicios aduaneros, al constituir parte de la aludida estructura estatal de cada país, fueron también alcanzadas por la idea de la empresa de eficiencia, competitividad y modernización, idea que permeó a su tiempo, una a una, a cada administración aduanera. Es para destacar, en este período, claramente de transformación y transición hacia un nuevo estadio del control transfronterizo, se contó con diversos tipos de asistencia financiera y de cooperación internacional y/o birregional: desde créditos blandos del BID para la renovación y ampliación de infraestructura, hasta la capacitación del personal aduanero en el marco del Proyecto de Cooperación Aduanera MERCOSUR-Unión Europea (PADUEM), sólo por mencionar sólo des ejemplos.

En estas auspiciosas circunstancias, ya que numerosas aduanas de los diversos países de la región se encontraban saliendo de duros regímenes dictatoriales que habían acrecentado la deuda externa contraída, se hallaban afectadas por serios atrasos y escasez en materia de infraestructura y de personal profesional, pero sobre todo, de tecnología adecuada para enfrentar cambios, los servicios aduaneros fueron alentados desde la COMALEP (Convenio Multilateral de Aduanas de América Latina, España y Portugal) y el Consejo de Cooperación Aduanera -reconvertido en los '90 en la actual Organización Mundial de Aduanas (OMA), a dejar atrás el espectro de la burocracia estatal para adoptar, como ya mencionáramos, un aspecto muy asociado a la empresa transnacional: la competencia al momento de ofrecer servicios.

Aludimos aquí, sólo a título de ejemplo, una situación común en aquellos días: leer abultados informes circulantes de las mencionadas Organizaciones, señalando que tal aduana había tardado menos días que otra, en la desaduaniación de mercaderías en una terminal portuaria; que otra aduana de la región había emprendido el abandono del registro manual en libros de las operaciones de comercio exterior, reemplazando dicho procedimiento por sistemas de registración, por lo que se alentaba al resto de las aduanas a imitar el ejemplo; o eran altamente elogiadas aquellas aduanas que comenzaban a implementar con éxito los controles selectivos, resaltando la celeridad que esto implicaba en términos de achicamiento de costos de almacenaje para el importador.

Tampoco las aduanas latinoamericanas fueron ajenas a los procesos de privatización y tercerización de servicios en manos del sector privado, hecho que vivenciaron las diversas áreas del Estado: por sólo citar un ejemplo, algunos países contrataron empresas multinacionales de preembarque, que se expedían en el lugar de carga de la mercadería, extendiendo certificaciones que proporcionaban aval de la mercadería embarcada, su posición arancelaria y el valor en su lugar

de procedencia; a continuación, la aduana de destino, al recepcionar la mercadería con su certificado de preembarque, daba alto crédito al valor y a la posición arancelaria indicados por la empresa; sólo en caso de discrepar, ante dudas o sospechas fundadas, el servicio aduanero recién impulsaba los procedimientos de valoración y clasificación que les fueron y les son propios a su función.

Pero lo que resulta interesante destacar, es que las variantes de simplificación y agilización en la operativa aduanera, que a decir verdad, se dieron de forma dispar en toda la región, comienzan a uniformarse llegando a fines de la década, cuando el Consejo de Cooperación Aduanera – OMA, aprobó el “Convenio de Kioto revisado” para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, dando así mayor impulso a la facilitación del comercio internacional, acompañando desde los servicios aduaneros al propósito de promover la libre circulación de bienes servicios y capital y a la gradual eliminación de las barreras parancelarias de todo tipo, por ejemplo, y a eso vamos, la utilización de distintos sistemas de valoración.

3. LA VALORACIÓN SE UNIFORMA

Nos resulta conveniente remontarnos a la firma de la Carta de la Habana, fruto de la Conferencia sobre Comercio y Empleo que se iniciara en Ginebra, en tiempos que el Nuevo Orden Internacional de posguerra daría lugar a una amplia red de acuerdos, tratados y Organismos Internacionales, bajo los auspicios del vencedor de la guerra, los EE. UU. Si bien la Carta nunca entró en vigor, sí fue un importante antecedente no solo de la OMC, sino también de la intención de los países centrales de establecer principios para un sistema generalizado de valoración. Varios de estos principios rectores contenidos en la referida Carta, fueron luego incorporados al Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés)⁶, firmado en 1947, vigente a partir del 1/01/1948.

Por otra parte, en 1950 se firmaron en Bruselas tres convenciones fundamentales, en lo que se refiere a la materia aduanera: la Convención del Consejo de Cooperación Aduanera, lo que derivó en la creación de una organización de tipo intergubernamental, encargada de los asuntos aduaneros a nivel global; la Convención sobre la Nomenclatura para la Clasificación de las Mercaderías, que daría inicio al desarrollo de un sistema armonizado de clasificación arancelaria, a partir del diseño de un nomenclador que unificara los diversos nomencladores existentes por aquel entonces; y la Convención sobre el Valor en Aduana de las Mercaderías.

De esta Convención derivaría la creación de un comité aduanero con un subcomité de valoración, teniendo presente las previsiones del Artículo VII del

6 General Agreement on Trade and Tariffs (GATT).

GATT. De este ámbito, surgiría tras diversos proyectos de códigos de valoración presentados y discutidos, -el más significativo fue el del Grupo de Estudios para la Unión Aduanera Europea (1949)-, un convenio aprobado y con vigencia a partir de julio de 1953. Los distintos países fueron adoptando este convenio, que define el valor en aduana como *el precio normal al que se pudiera comercializar una mercadería*, en una libre compraventa entre un comprador y un vendedor independiente, en condición de contado. Esta “*noción teórica del valor*”, conocida también como la “Definición de Bruselas”, en la que el Estado de alguna manera “teoriza” sobre el valor definitivo de la operación para constituir la base de imposición del tributo, no dejó de representar, aunque la carga de la prueba estuviese impuesta sobre el importador, la posibilidad de que un país utilizara a la valoración aduanera como barrera proteccionista.

Argentina recogió este concepto de Bruselas en 1967, pero con la reserva de mantener la facultad de establecer precios índices u oficiales, en lo que respecta a las exportaciones de carnes, aceites y cereales, operaciones reguladas entonces por la Junta Nacional de Carnes y la Junta Nacional de Granos, respectivamente.

A partir de la Ronda Kennedy, comenzaron a negociarse numerosas rebajas arancelarias a nivel de partida o subpartida en gran parte del universo arancelario, lo que volvió a aun más necesario que los servicios aduaneros uniformaran sus sistemas de valoración, ya que sólo aquellos que habían adoptado el sistema de valoración de Bruselas, eran quienes imponían métodos más o menos similares: el resto, aplicaba muy disímiles métodos, precisamente por coexistir varios sistemas, lo que hacía imprevisible proyectar costos de antemano, en una operación de comercio exterior.

Una vez más, la iniciativa de la Comunidad Europea fue la que más sólidos elementos técnicos presentó a la hora de evaluarse nuevos proyectos de valoración, todo esto en el marco de la Ronda de Tokio (1973-1979), culminando en la firma del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT, con un Protocolo (actual Anexo III), entrando en vigencia en 1981; sin embargo, aunque esto representaba un fuerte avance para la perseguida disminución de barreras al comercio, los acuerdos de la Ronda de Tokio carecían de carácter multilateral -al no aceptarse por la totalidad de los países miembros del GATT- pasando a constituir este y otros acuerdos, la categoría de *códigos*.

En el caso argentino, debemos señalar antes de proseguir, que se había aprobado la adhesión provisoria al GATT, por decreto 9298/1962; luego se protocolizó la adhesión, por imperio de la ley 16.834 (coincidiendo, con la adopción de la valoración de Bruselas -1967- aunque Argentina participó activamente en los grupos de trabajo que negociaron el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT)⁷; por último, con la ley 17.799 Argentina adhirió definitivamente al GATT.

7 Argentina ingresó al Consejo de Cooperación Aduanera el 1/07/1968.

Por otra parte, en lo que respecta al Acuerdo de valoración aduanera, por la ley 23.311 de 1986 lo aprobó, con plena vigencia desde el 1/1/1988.

Retomando la historia en los '90, recordamos que finaliza la Ronda Uruguay (1986-1994), impulsada originariamente por los EE. UU., y el acta final da fin a la provisionalidad del GATT; en el mismo sentido, a partir de la Declaración de Marrakech (1994), se crea la OMC⁸: los acuerdos comerciales multilaterales y los instrumentos jurídicos conexos forman parte integrante de los acuerdos de la OMC y son vinculantes para todos sus miembros.

La primera versión del Acuerdo, código de valoración de la Ronda Tokio (1979), fue adoptada con muy pocas adecuaciones, por el GATT/OMC, a fin de utilizarse en la valoración de las mercaderías, persiguiendo la base de imposición del derecho de importación del tipo *ad valorem*.

A diferencia de la ‘Definición de Bruselas’, no teoriza, sino que establece que el valor en aduana es el precio pagado o por pagar por las mercaderías, es decir, el valor de transacción o precio de factura. Esta nueva definición, es conocida como la “*noción positiva del valor*”.

Prima decir que en este concepto de la valoración, es relevante el principio de buena fe, sustentado por la declaración del importador; al igual que en el sistema de valoración de Bruselas, al momento de valorar la aduana, la carga de la prueba está también sobre el importador.

Este Acuerdo fue aprobado por Argentina a través de la Ley 24.425 (1994), y reglamentado por el Decreto 1026/87.

4. LOS PROCEDIMIENTOS SE ARMONIZAN

Los países que integran el MERCOSUR, a partir de la Decisión CMC Nro. 17/94, dispusieron que, a partir del 1 de enero de 1995, el valor en aduana (noción positiva) de las mercaderías que se importaren en el Territorio Aduanero MERCOSUR constituye la base de imposición del AEC; asimismo, la Decisión CMC Nro. 13/07 adoptó el Acuerdo para el ámbito del MERCOSUR y aprobó la Norma de Aplicación sobre Valoración Aduanera de las Mercaderías.

Pero en cuanto a la armonización de procedimientos en materia de valoración aduanera, fue la Decisión CMC Nro. 16/10 la que estableció para los distintos servicios aduaneros mercosureños, los pasos a seguir. Esta Decisión presenta el “Manual de Procedimientos MERCOSUR de control de valor en aduana”, días antes que se aprobara el Código Aduanero del MERCOSUR (CAM).

8 Funcional al avance liberal de la década en estudio, algunos organismos internacionales de *aggiornaron*, para reconfigurar algunas funciones y objetivos de la gobernanza mundial. Este fue el caso del Consejo de Cooperación Aduanera, reconvertido en Organización Mundial de Aduanas, y del GATT en OMC, los que, junto al FMI y el BM, constituyeron un frente común a nivel global.

Este Manual incluye, probablemente adoptando directrices y recomendaciones de la OMA pero también buenas prácticas de las aduanas, desde definiciones conceptuales que interpretan ciertos puntos técnicos del Acuerdo a una larga serie de acciones procedimentales como lo son la aplicación sistemática de los métodos, la fiscalización documental, los tiempos de la valoración, la documentación a requerir, el intercambio de información y la utilización de sistemas y bases comunes de datos, entre otros tantos temas.

Abundando en lo que al intercambio de información aduanera se refiere, no podemos dejar de mencionar al “Convenio de Cooperación, Intercambio de Información, Consulta de Datos y Asistencia Mutua entre las Administraciones Aduaneras del MERCOSUR”, -Decisión CMC Nro. 26/06, incorporada al ordenamiento jurídico nacional argentino a través de la Resolución General AFIP Nro. 2689/2008-, por el que entre los diversos motivos que pueden invocar las aduanas para activar el intercambio de información -por los distintos medios y vías- se encuentran la verificación del valor en origen y/o procedencia de la mercadería, por parte de la aduana de ese país, cuando se tratare de un Estado Parte del bloque regional.

En igual dirección, la coordinación y armonización en asuntos aduaneros referidos a la valoración cuenta con un procedimiento para dirimir divergencias técnicas en dicha materia -Decisión CMC Nro. 02/08-, por el cual, de existir dichas divergencias entre las aduanas de los Estados Partes, se encuentra señalado el circuito a seguir, incluso para consultar o solicitar dictamen al Comité Técnico de la OMA.

Por último, mencionamos que, si bien en la actualidad las aduanas del MERCOSUR valoran conforme al Acuerdo relativo a la Aplicación del Art. VII del GATT/OMC 1994, pero la Argentina aplica la ‘Definición de Bruselas’, -aunque un tanto hibridado con conceptos técnicos propios del Acuerdo del GATT-, incorporado en el Código Aduanero -Ley 22.415- en el Capítulo Sexto “Derechos de Exportación”, para valorar sus exportaciones.

Si bien es cierto que esta situación no se ha presentado ajena de conflictos, en sede administrativa y en sede judicial, donde se ha discutido tanto su constitucionalidad, como si viola lo previsto en el Tratado de Asunción en cuanto al no establecimiento de aranceles entre los Estados Partes, y aunque aún no vigente, el artículo 81 del Código Aduanero MERCOSUR (CAM), al definir la exportación definitiva, refiere que “...es el régimen por el cual se permite la salida del territorio aduanero, con carácter definitivo, de la mercadería de libre circulación, sujeta al pago de los tributos aduaneros a la exportación, cuando corresponda...”; por otro lugar, el artículo 157 inc. 4. indica que el CAM “... no trata sobre derechos de exportación y, por lo tanto, la 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”.

Lejos de polemizar sobre el tema, remarcamos en este espacio que la idea principal de la valoración es obtener la base del tributo de importación, pero ciertamente la tributación de exportación vuelve cíclicamente a imponerse, por lo que hace persistir la necesidad de establecer el valor imponible, por caso, el valor FOB de exportación; también subsisten los precios índices u oficiales, establecidos por el Estado nacional argentino.

5. CONCLUSIONES

Iniciado el siglo XXI, parecía que el tren de la desregulación económica, de la modernización del estado, de la eliminación de barreras al comercio, de la deslocalización de la empresa multinacional y de la colocación de la inversión extranjera directa en un escenario donde las comunicaciones jugaban un rol crucial, entre otros tantos temas de la globalización, no se detendría. Sin embargo, sucedió lo inesperado: el ataque a las Torres Gemelas el 11/09/2001. Literalmente, el mundo se cerró. Se temía otro ataque de esas dimensiones, y nada parecía ser seguro, ni los puertos, ni los aeropuertos ni las largas hileras de contenedores que esperaban en los muelles.

El comercio internacional quedó encerrado en un gran dilema: facilitación del comercio o seguridad de la cadena logística. Pasaron sólo unos años para que se resolviera este punto: el *Marco Normativo SAFE de la OMA* (2005) para asegurar y facilitar el comercio internacional, direccionaba a las aduanas del mundo a la entablar interrelaciones proactivas, en tres planos: a) aduanas-aduanas, b) aduanas-empresas y c) aduanas-otros Organismos.

Este Marco Normativo SAFE -más la visión del programa “Aduanas Siglo XXI”-, fueron la fuente de inspiración para las aduanas y un nuevo impulso de cambios, de lo que resultó, entre otros, el fortalecimiento del intercambio de información aduanera, la inclusión de elementos de control no intrusivo (canes, escáneres), la aparición de la figura del Operador Económico Autorizado, las auditorías post despacho de la mercadería, el desarrollo de Ventanillas Únicas y la incorporación de la gestión del riesgo en el control aduanero. Estos ítems están presentes en el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC, a decir verdad, ambos documentos se encuentran interrelacionados. Una vez más, la OMC y la OMA se cruzan e interactúan, como lo vimos en las décadas pasadas. Pero también las aduanas han vuelto a pasar a otro estadio del control, aún más tecnológico, y también más inteligente.

Pero lo que no varía desde hace años, es la forma de valorar a las mercaderías: algunas aduanas ya aplicaban el Acuerdo del GATT antes de integrar el MERCOSUR, luego lo hicieron armonizadas con sus pares mercosureñas, y no se avizoran cambios en los próximos años, por el contrario, todo tiende a fortale-

cer la interacción y el intercambio de información en materia de valor, como una forma de aportar a una anhelada concreción de la unión aduanera.

REFERENCIAS

- ARGENTINA. *Decreto N° 1.026, de 25 de junio de 1987*. Normas de aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.T.T.) y su respectivo Protocolo y reglamentación del nuevo sistema de valoración de las mercaderías que se importan para consumo. Buenos Aires: Poder Ejecutivo de la Nación Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/69966/norma.htm>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ARGENTINA. *Ley N° 22.415, de 2 de mayo de 1981*. Código Aduanero. Buenos Aires: Poder Ejecutivo de la Nación Argentina. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16536/Ley22415_Titulo_preliminar.htm. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ARGENTINA. *Ley N° 23.311, de 6 de mayo de 1986*. Apruébanse el “Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio” y el “Protocolo del Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio”. Buenos Aires: Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23784/norma.htm>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ARGENTINA. *Ley N° 26.795, de 10 de diciembre de 2012*. Incorporárase al ordenamiento jurídico nacional el Código Aduanero del Mercosur. Buenos Aires: Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/205934/norma.htm>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- BRESSER-PEREIRA, Luis. *Microeconomía da estagnação*. 1. ed. São Paulo: Ed. 34, 2007.
- BUENO, Miguel. *El valor en aduana de las mercaderías*. 10. ed. actualizada. Buenos Aires: IARA, 2012.
- GOTTIFREDI, Marcelo. *Código Aduanero comentado*. 1. ed. ampliada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Mercojuris.com, 2018.
- LASCANO, Julio. *Los derechos de aduana*. 1. ed. Buenos Aires: Osmar Buyatti, 2007.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 02/08 – Procedimiento para Dirimir Divergencias Técnicas en Materia de Valoración Aduanera en el MERCOSUR*. San Miguel de Tucumán,

2008. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/60_DEC_002-2008_ES_Proced%20Divergen%20T%C3%A9nicas%20Valoracion%20Aduanera.pdf. Acceso en: 11 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 13/07 – Norma de Aplicación sobre Valoración Aduanera de las Mercaderías*. Asunción, 2007. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/286_DEC_013-2007_ES_NormaAplicacionValoracion%20AduaneraMercad.pdf. Acceso en: 11 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 16/10 – Manual de Procedimientos MERCOSUR de Control del Valor en Aduana*. San Juan, 2010. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/28499_DEC_016-2010_ES_Manual%20del%20Valor.pdf. Acceso en: 11 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 17/94 – Norma de Aplicación sobre Valoración Aduanera de las Mercaderías*. Ouro Preto, 1994. Disponible en: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/1979>. Acceso en: 11 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/06 – Convenio de Cooperación, Intercambio de Información, Consulta de Datos y Asistencia Mutua entre las Administraciones Aduaneras del MERCOSUR*. Brasilia, 2006. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10403_DEC_026-2006_ES_ConvenioCoopIntercambioInfoAduanera.pdf. Acceso en: 11 jun. 2021.
- MONIZ BANDEIRA, Luis. *Argentina, Brasil y Estados Unidos: De la Triple Alianza al MERCOSUR*. 1. ed. Buenos Aires: Norma, 2004.
- NACIONES UNIDAS (ONU). *Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*. 1994. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/20-val.pdf. Acceso en: 24 marzo 2021.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. *Marco Normativo SAFE*. jun. 2015. Disponible en: https://www.afip.gob.ar/Aduana/documentos/MARCO_NORMATIVO_SAFE.pdf. Acceso en: 11 jun. 2021.
- RAMIREZ, Carlos. Un estadio más de la globalización. *Mercado*, 23 sept. 2018. Disponible en: <https://mercado.com.ar/economia-y-politica/un-estadio-mas-de-la-globalizacion/>. Acceso en: 22 marzo 2021.
- SANTOS, Theotônio dos. Globalización, crecimiento económico e integración. In: VIDAL, Gregorio; GUILLEN R., Arturo (coord.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: homenaje a Celso Furtado*. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2007. p. 35-43.

- SCOTTI, Luciana. El derecho de la integración en el MERCOSUR. *In*: NEGRO, Sandra (dir.). *Evolución jurídico-institucional: Derecho de la Integración: Manual*. Buenos Aires: BdeF, 2010.
- STERNBERG, Alfredo. *Manual de tributación para importaciones y exportaciones*. 1. ed. Buenos Aires: Guía Práctica; IARA, 2013.
- ZALDUENDO, Susana. Finales del siglo XX: Nuevo Regionalismo. SIGLO XXI: síntomas de cambio en la integración regional. *In*: NEGRO, Sandra (dir.). *Evolución jurídico-institucional: Derecho de la Integración: Manual*. Parte II. América-África. Buenos Aires: BdeF, 2013. p. 1-30.
- ZOLEZZI, Daniel. *Valor en aduana: Código Universal de la OMC*. 2. ed. actualizada. Buenos Aires: La Ley, 2007.

LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS COMO MECANISMO DE GARANTÍA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN MÁS RELEVANTES: UNA MIRADA A OLIVOS

Juan M. Rivero Godoy¹

Resumen: La presente colaboración se enmarca en la obra de UNISINOS/UBA como parte del título “MERCOSUL 30 años: Pasado, Presente e Futuro”. En ese sentido, el objetivo del título “La Solución de Controversias como mecanismo de garantía en los procesos de integración: una mirada a Olivos” tiene la importancia de destacar el rol de los mecanismos de controversias en los sistemas de integración y cómo estos pueden favorecer la consolidación de la *rule of law* y así fomentar el acervo jurídico de los bloques integracionistas y disponer de interpretaciones claras que hagan del cumplimiento de las normas la regla y no la excepción. Para ello se analizarán las principales fuentes jurídicas (tratados) y los aportes de los tribunales. De ello se desprenderá que cuanto más se utilice un mecanismo de controversias mayor es el grado de compromiso de sus integrantes y mayor es el peso jurídico de sus decisiones, lo que hace que se tienda más al cumplimiento que a su inobservancia. Ejemplos podrán encontrarse en la UE, CAN, TLCAN y MERCOSUR.

Palabras clave: controversias; *rule of law*; cumplimiento; integración.

Resumo: A presente colaboraçãõ foi pensada no marco da obra intitulada “MERCOSUL 30 anos: passado, presente e futuro” (UNISINOS/UBA). Neste sentido, o objetivo do título “A soluçãõ de conflitos como mecanismo de garantia nos processos de integraçãõ: um olhar para Olivos” pretende destacar o papel dos mecanismos de soluçãõ de conflitos nos sistemas de integraçãõ e como estes podem favorecer a consolidaçãõ do *rule of law* e assim fomentar o acervo jurídicõ dos blocos integracionistas e dispor de interpretações claras que façam do cum-

1 Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República de Uruguay (Ude-laR). Magíster en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (UIIOG) de Madrid. Profesor Adscripto de Derecho Internacional Público de la Ude-laR. Catedrático de Derecho Internacional Público de la Facultad de Administración y Ciencias Sociales de la Universidad ORT. Diplomado en Contratos y Litigios Transnacionales por la Universidad Austral. Doctorando en Sostenibilidad y Paz por la Facultad de Drét de la Universidad de Valencia. Miembro de la Asian Institute of Alternative Dispute Resolution (AIADR-Kuala Lumpur). Miembro de la European Society of International Law (ESIL). Miembro de la SLADI. E-mail: manuelrivero@tprmercosur.org

primimento das normas a regra e não a exceção. Para isso, se analisarão as principais fontes jurídicas (tratados) e as contribuições dos tribunais. Disso se verá que quanto mais se utilize um mecanismo de solução de conflitos maior será o grau de compromisso de seus integrantes e maior o peso jurídico de suas decisões, o que leva a que haja mais cumprimento do que inobservância. Exemplos poderão ser encontrados na UE, CAN, TLCAN e MERCOSUL.

Palavras-chave: conflitos; *rule of law*; cumprimento; integração.

Sumario: 1. Introducción; 2. La solución de controversias en algunos acuerdos de integración: UE, CAN y TLCAN; 3. El MERCOSUR y su sistema de Olivos; 4. Conclusiones; Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

Nadie puede negar que para resolver un conflicto —cualquiera este sea— las formas de conducirlo de caras a su resolución pueden revestir las más variadas formas. En ese sentido, podría pensarse en cláusulas escalonadas que indiquen etapas previas antes de llegar a un tribunal internacional *ad hoc* o de naturaleza permanente. En esas etapas, la negociación siempre ocupa un lugar de preponderancia por la facilidad de que conecta a las Partes en disputa “*head to head*” y permite adoptar un acuerdo que presumiblemente sea beneficioso para ambos y del que han consentido. Si bien esto sirve como premisa general de las relaciones internacionales, cubiertas por el manto del Derecho Internacional Público, en los ámbitos de integración disponer de un sistema sólido y confiable se hace fundamental dado que los Estados que conforman el proceso integracionista requieren de algo más que la “*pacta sunt servanda*” para amalgamar las normas con las prácticas jurídicas tendientes a cumplirlas.

Al mencionar que los mecanismos de solución de disputas son garantía en los procesos de integración se intenta reflejar un común denominador que bien puede ser apreciable en la Comunidad Andina (CAN), en la Unión Europea (UE) o incluso en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) solo por citar algunos ejemplos. En este sentido, cada uno de los procesos señalados tienen normas referidas a los objetivos que persiguen cuando han decidido instaurar o crear un sistema de resolución de disputas.

A continuación, se analizarán muy superficialmente esos acuerdos y cómo es que han contribuido, en cuanto su importancia para el sistema que integran. Por otro lado, se verá cuál es la experiencia del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y finalmente se extraerán algunas conclusiones que no intentan explicar su funcionamiento sino su actualidad jurídica.

2. LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN ALGUNOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN: UE, CAN Y TLCAN

En la experiencia de la Unión Europea la consolidación del tribunal de justicia ha sido uno de los mayores logros alcanzados, en materia jurídica, por ese bloque de integración. No es redundante señalar esto, dado que las actualidades de algunas regiones del mundo han comenzado un proceso de estancamiento de la actividad judicial producto de la pandemia COVID que es difícil de comprender y justificar. Por lo que reivindicar la actividad de los tribunales internacionales es fundamental para el respeto de la *rule of law*. No en vano el *alternative dispute resolution* se ha vuelto una tendencia ya consolidada y de mayor desarrollo, en la búsqueda de alternativas a las jurisdicciones nacionales.

En el caso de la UE la gran contribución del TJUE (ex TJCE) ha sido instaurar una práctica sólida y continua sobre aspectos que se consideran fundamentales o pilares para la integración y el respeto de la *rule of law*. Profundizando en estos temas esos aportes se han traducido en una jurisprudencia acentuada que ha desarrollado el “*standard review*” del derecho comunitario supranacional. Eso ha significado que las sentencias se imponen con un valor jurídico-filosófico superior a los propios ordenamientos internos de los Estados miembros. Lo que se traduce en la existencia de un derecho que se aplica de forma *directa, inmediatea y prevalente*. Lo interesante de este punto es que no hay tratado dentro de la UE que consagre tales extremos de forma expresa y escrita. Por el contrario, este activismo del TJUE ha marcado un antes y después en la institucionalización de las disputas en el seno europeo, no sin contrapesos como lo ha sido el Tribunal Constitucional alemán. Al margen de ello, no hay discusiones actuales sobre el valor de su jurisprudencia y lo que hoy significa para disponer de reglas claras, aplicación firme e interpretaciones elocuentes que alzan al derecho comunitario como uno de los mayores atributos de la UE y que dan fuerza institucional al bloque.

En lo referente a la CAN el sistema -casi similar- al de la UE ha intentado consolidar la existencia de un derecho supranacional que se eleva por encima de los órdenes jurídicos nacionales y se impone como fuerza motora de la cohesión normativa del bloque. En ese sentido, se ha expresado que el mecanismo de solución de controversias de la Comunidad Andina ha ayudado a dotar al sistema de seguridad jurídica de respeto de las normas. Además, proporciona una mejora del libre intercambio de servicios y productos junto al desarrollo de la inversión. Eso se ve respaldado por una institucionalidad jurídica fuerte, en especial el sistema normativo y jurisdiccional que garantice y controle el cumplimiento de las obligaciones y derechos pactados.

Esa importancia puede verse reflejada en la opinión de Rodríguez Aguilera:

El derecho comunitario andino aparece como un conjunto de normas con características especiales- supremacía-, y un sistema propio de solución de controversias que es objeto de control y vigilancia por parte de dos instituciones, la Secretaría General de la Comunidad Andina y el Tribunal de Justicia Andino, que han contribuido a la interpretación uniforme del derecho comunitario andino, y a generar estabilidad y seguridad jurídica, en el sentido de los derechos y obligaciones recogidos en los tratados fundamentales.²

Sin embargo, en la CAN algunas de sus normas son de aplicación directa e inmediata y se ha consagrado a texto expreso. Eso la diferencia de la UE – en cuanto ausencia de norma expresa- pero no de su practicidad dado que supone una superioridad normativa clara del derecho andino por sobre los ordenamientos. Tanto las Resoluciones como las Decisiones son de obligatorio cumplimiento para los Países Miembros, así como para los órganos e instituciones, a partir de la fecha en que son aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina. Así también se expresa el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina sobre la aplicación directa de esas normas una vez publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

En cuanto al TLCAN se plantea la misma cuestión referida a la seguridad jurídica donde se respeten los derechos adquiridos en las negociaciones. Sin embargo, el Acuerdo dispone no solo de negociaciones directas, sino de otros mecanismos como la conciliación, buenos oficios, la mediación hasta culminar en un panel arbitral que dependerá del objeto de la controversia. En ese sentido, el acuerdo prevé tres tipos de procedimientos según el objeto de la controversia. Ante lo cual, se plantean controversias entre inversor –Estado. A ello se suman controversias en materia antidumping y cuotas compensatorias. Y finalmente, el capítulo de Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias que aplica a todas las controversias, excepto las de antidumping y cuotas compensatorias. No obstante, el derecho creado en el TLCAN obedece a características intergubernamentales lo que supone que no se han creado órganos con potestades supranacionales como quizás es la nomenclatura en la CAN y UE. El TLCAN comparte con ellas el hecho de que en algunos casos los particulares pueden actuar cuando se trata de inversiones.

Lo que sí es claro es que los Estados han recurrido a su auxilio cuando se han vulnerado normas antidumping o cuando inversores extranjeros se han visto violentados en sus derechos. Esto es un reflejo de la confianza en un sistema de controversias y en el derecho internacional.

2 RODRÍGUEZ AGUILERA, Carolina Lourdes. La autonomía del derecho comunitario andino y su relación con el derecho internacional. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. v. 4, n. 8, p. 224-245, agosto 2016. Disponible en: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/197/322>. Acceso en: 5 jun. 2021.

3. EL MERCOSUR Y SU SISTEMA DE OLIVOS

Luego de treinta años de vivencias y experiencias, analizar la realidad jurídica-normativa del bloque se hace necesaria. La creación del MERCOSUR obedece a varias causas en su génesis (económico-comercial) y posteriormente al desarrollo de otras (sociales-culturales-humanistas) que hacen hoy del bloque un sistema más allá de lo comercial. Sin entrar a considerar aspectos como lo “bueno o malo” de esto o hacer eco de voces más o menos negativas o más o menos positivas, lo cierto es que este “*background*” es valioso para su reflexión y posibilita visualizar algunas particularidades que se han ido sucediendo en estas tres décadas. Es inevitable caer en una comparativa global con los anteriores bloques mencionados, pero sin dudas que ese contraste ayudará a ubicarse en el tiempo-espacio de caras al futuro y quizás -poner sobre la mesa- una eventual reforma del sistema de Olivos.

El 26 de marzo de 1991 marcó una fecha especial para la región del sur. En ese entonces cuatro países decían agruparse en un llamado “Mercado Común del Sur” bajo el amparo de otras normas como son la ALADI y la OMC. En este primer acuerdo fundacional mercosureño se puede observar que es en el ANEXO III que se contiene una cláusula de solución de disputas y no dentro del Tratado,³ aunque aquel sea parte integrante de este. En ese sentido, los Estados Partes adoptaron las negociaciones directas como primer escalón para la resolución de algún diferendo durante lo que se ha llamado “período de transición” con la eventualidad de que tanto el Grupo Mercado Común y el Consejo Mercado Común recomienden alguna solución. Posteriormente, el ANEXO encomienda a los miembros del bloque adoptar un esquema de controversias que regirá ese período y luego un mandato expreso de constituir un sistema permanente antes del 31 de diciembre de 1994.

A tales efectos, se creó el Protocolo de Brasilia juntamente con el Protocolo de Ouro Preto.⁴ El primero establecería un procedimiento de solución de disputas que rigió hasta 2002 cuando se adoptó Olivos. El segundo, creó el sistema orgánico vigente (o al menos lo complementó) dándole su forma definitiva a los órganos que había creado Asunción en 1991.

Es de destacar que ambos Protocolos prevén sistemas de controversias. El Protocolo de Brasilia pone el énfasis en las ideas fundacionales del sistema (replorado en parte por Olivos, pero profundizado) dirigidas hacia:

3 Solo por la referencia del Art. 3 que establece que se adoptará un sistema de controversias. Así expresa la disposición: “Durante el período 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.”

4 Ambos con fecha 17 de diciembre de 1994.

[...] la importancia de disponer de un instrumento eficaz para asegurar el cumplimiento del mencionado Tratado y de las disposiciones que de él deriven; [y ...] de que el Sistema de Solución de Controversias contenido en el presente Protocolo contribuirá al fortalecimiento de las relaciones entre las Partes sobre la base de la justicia y de la equidad.

Bajo los términos del acuerdo de Brasilia el sistema se podría considerar “escalonado” porque prevé un sistema directo de negociaciones, un posterior y eventual procedimiento arbitral si es que las tratativas en el seno del GMC fracasan. Como puede apreciarse el arbitraje no es de plano una opción luego del agotamiento previo de las negociaciones.

Por otro lado, el Protocolo de Ouro Preto previó un sistema de reclamos directamente ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR sea que provenga de reclamos de los Estados o de particulares. Estos reclamos se instrumentan ante las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio. Se destaca en este procedimiento una total ausencia de la participación del particular dado que aquel se refiere al “Estado reclamante” y el Art. 1 del ANEXO de Ouro Preto expresa:

Las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, originadas en los Estados Partes o en reclamaciones de particulares -personas físicas o jurídicas- de acuerdo con lo previsto en el Artículo 21 del Protocolo de Ouro Preto, se ajustarán al procedimiento establecido en el presente Anexo.

Entonces, se puede apreciar un sistema indirecto de reclamos de particulares como forma de explicar que son las Secciones Nacionales de la CCM quienes instrumentan las peticiones. Esto tiene cierta relación con el Protocolo de Brasilia donde los particulares también pueden plantear reclamos. En este particular sentido, el Art. 25 de Brasilia dispone:

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.

No queda muy clara esta reiteración de procedimientos. Quizás la única posible explicación sea que el reclamo se trate de algo más específico cuando se vincule a temas comerciales únicamente dado que el Art.21 de Ouro Preto menciona “cuando estuvieran dentro de su área de competencia”, al referirse a las funciones de atender reclamaciones por parte de la Comisión de Comercio y las funciones de los Art. 16 y 19 de este Protocolo. Sobre todo, porque el P. de Brasilia en el Art. 25 no menciona a la Comisión de Comercio.

Por otro lado, al llegar el año 2002⁵ se adoptó el sistema permanente de solución de conflictos en el bloque. Nuevamente, se remarcan y asientan las ideas ya contenidas en el Protocolo de Brasilia, pero con mayor precisión al expresar:

La necesidad de garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR, de forma consistente y sistemática; ... De la conveniencia de efectuar modificaciones específicas en el sistema de solución de controversias de manera de consolidar la seguridad jurídica en el ámbito del MERCOSUR;

En base a este Preámbulo se puede inferir que la seguridad jurídica, el cumplimiento de las normas y su respeto, más los valores de la interpretación correcta y aplicación son estándares que el Protocolo de Olivos procura. Es visible que el respeto a la *rule of law* solo puede alcanzarse cuando se dispone de un sistema permanente y útil para resolver controversias. El problema ocurre cuando un mecanismo deja de ser utilizado y ahí comienzan las interrogantes y –necesaria- es la perspectiva de futuro y profundizar sobre un horizonte de cambios para refrescar al sistema.

Olivos retoma gran parte del Protocolo de Brasilia, pero le agrega algunos cambios de interés normativo. *En primer lugar*, Olivos da la opción, luego de las negociaciones directas de poder recurrir al sistema arbitral así contemplado o de acudir al GMC. En segundo término, se mantiene el sistema *ad hoc* de tribunales arbitrales, pero se agrega una instancia permanente ante el Tribunal de Revisión que puede atender casos como órgano de alzada o en única instancia luego de las negociaciones o luego del GMC. Dependerá esta última opción del común acuerdo de los Estados para llegar al TPR sin pasar por los *ad hoc*. *En tercer lugar*, la inclusión del mecanismo de las opiniones consultivas novedoso en relación a Brasilia que no lo previó, y de escasa utilización hasta ahora. *En cuarto lugar*, detalla con mayor precisión y alcance la posibilidad de verificar el cumplimiento o la divergencia en el cumplimiento de los laudos, de la aplicación de medidas compensatorias, etc. Sin embargo, como contrapeso dejó abierta la posibilidad del llamado “*forum shopping*” cuando el Art.1 numeral 2 dispuso:

Las controversias comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Protocolo que puedan también ser sometidas al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio o de otros esquemas preferenciales de comercio de que sean parte individualmente los Estados Partes del MERCOSUR, podrán someterse a uno u otro foro a elección de la parte demandante. Sin perjuicio de ello, las partes en la controversia podrán, de común acuerdo, convenir el foro. Una vez iniciado un procedimiento de solución de controversias de acuerdo al párrafo anterior, ninguna de las partes podrá recurrir a los mecanismos establecidos en los otros foros respecto del mismo objeto, definido en los términos del artículo 14 de este Protocolo.

5 18 de febrero de 2002.

De alguna manera deja la posibilidad de que los Estados puedan omitir recurrir a su propio sistema y accedan a un esquema más general con otras connotaciones jurídicas.

En otro orden, los particulares han padecido casi la misma terminología que en Brasilia. El acceso de los operadores de comercio exterior, particulares en general, empresas, etc., solo pueden intervenir de manera indirecta. Solo podrán acudir a la Sección Nacional del GMC donde tengan su residencia. Eso habilita que sea su Estado quien evalúe “*prima facie*” el reclamo y luego inicie el recorrido que prevé Olivos, pero siempre bajo la última voluntad del Estado. Este resabio de la incorrecta llamada protección diplomática (correctamente protección de nacionales) muestra la impronta soberana del sistema dado que no permite jurídicamente que los particulares puedan utilizar el sistema de controversias.

La experiencia hasta ahora marca que ha habido 2 laudos producto de Olivos, 10 laudos con el P. de Brasilia y 6 con el TPR. Se han producido 5 aclaraciones bajo Brasilia y evacuado 3 opiniones consultivas ante el TPR. ¿Mucho o poco? Lo cierto que el sistema se ha utilizado y ha dado respuestas cuando se ha necesitado. Cada operador sabrá si es necesario una reforma o si se pueda dar nuevos flujos. En razón de esto, lo real es que el MERCOSUR cuenta con un sistema de controversias con herramientas útiles, pero que como todo mecanismo requiere de engranaje para consolidarse.

4. CONCLUSIONES

El proceso del MERCOSUR tiene mucho trabajo por delante, recién van treinta años y la historia enseña que los cambios son una de sus constantes. La Unión Europea no se creó de la noche a la mañana para ser hoy lo que es; y el MERCOSUR tampoco lo hará. Incluso los procesos de la CAN o el TLCAN han sufrido vaivenes y su utilización ha variado con el tiempo, pero es fuente de recurso por las partes del sistema, según corresponda a los objetivos de cada tratado.

Apostar a consolidar el sistema de controversias es de extrema importancia, no solo para los Estados, quienes pueden seguir defendiendo sus respectivas soberanías a través de la exigencia del cumplimiento de los compromisos asumidos por medio de la “*regla de derecho*”. También lo es para los usuarios del sistema (la población de sus Estados) quienes hoy permanecen por fuera, en este aspecto, como espectadores inconsultos. Ver la experiencia europea en este sentido no es negativo para el MERCOSUR, pero sí es claro que no puede asimilarse repentinamente, por eso la reforma del sistema de controversias es algo a analizar en un horizonte lejano.

Las ideas plasmadas en las normas –como Asunción 1991– reflejan el deseo de algo más que una simple transferencia de bienes o servicios sino la apuesta

a integrar varios niveles de cooperación e integración y que la evolución normativa del bloque ha reflejado otros niveles jurídicos como las normas democráticas, el interés por los derechos humanos, las cuestiones laborales, inmigratorias, etc.; estas cuestiones requieren verse reflejadas en el sistema que pone el acento en la interpretación, aplicación y cumplimiento de las normas procurando garantías y seguridad jurídica. Todo ello, en una línea sostenida en el tiempo podrá ser factor que ayude a consolidar la institucionalidad jurídica tan necesaria como compleja.

Todo sistema de integración mantiene diversas peculiaridades en materia comercial, social, cultural, financiera, seguridad, etc. El ámbito de las inversiones no es una excepción cuando así está previsto. Por eso sea necesario examinar algunos eventuales cambios que cohesionen todo el universo normativo existente y que es mucho.

Las ideas que podrán contemplarse son las siguientes. *Primero*, podría pensarse en un sistema que admita reclamos directamente ante los tribunales arbitrales previstos en Olivos, incluso ampliando sus competencias dado que el MERCOSUR ya no es solo comercial; la diversidad de normas es claro ejemplo de ello. *Segundo*, admitir lo anterior, pero solo para reclamos entre particulares, a efectos de evaluar sus repercusiones y la aplicación del derecho del MERCOSUR a nivel operativo del sistema por aquellos que viven del comercio exterior. *Tercero*, modificar el régimen jurídico de las Opiniones Consultivas y permitir que al plantearse por los particulares en un proceso judicial su reenvío sea obligatorio.

REFERENCIAS

- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Reflexiones sobre la solución de controversias del MERCOSUR. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 1, n. 1. p. 11-26, 2013.
- ARELLANES JIMÉNEZ, Paulino Ernesto. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: antes, durante y después, afectaciones jurídicas en México. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas (IUS)*, v. 8, n. 33, p. 257-274, enero/jun. 2014. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472014000100011&lng=es&nrm=iso. Acceso en: 11 jun. 2021.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Solución de Controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*. Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina e el Caribe. Disponible en: <http://idatd.cepal.org/soluciones/Template-TLCAN-explicacion.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.

- COMUNIDAD ANDINA (CAN). *Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*. Decisión 563. Lima: 2003. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- COMUNIDAD ANDINA (CAN). *Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*. Decisión 472. Cochabamba: 1996. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- FERNÁNDEZ, W. *MERCOSUR. Economía, Política y Estrategia en la Integración. Fundación de Cultura Universitaria*. Montevideo. 1992.
- GALTUNG, Johan. A Structural Theory of integration. *Journal of Peace Research*, Oslo, v. 5, n. 4, p. 375-395, dic. 1968. DOI: <https://doi.org/10.1177/002234336800500404>.
- GONZÁLEZ CENTURIÓN, Carlos Hugo. Aporte del Tribunal Permanente de Revisión al proceso de integración del MERCOSUR: reflexiones orientadas hacia la sociedad civil del MERCOSUR. *Revista del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 5, n. 9, p. 78-100, marzo 2017. Disponible en: <http://revis-tastpr.com/index.php/rstpr/article/view/234/333>. Acceso en: 11 jun. 2021.
- MARANIELLO, Patricio. Control de Integracionalidad. La Garantía de Respeto y Cumplimiento de los Tratados de Integración. *Revista del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 7, n. 14, p. 44-83, agosto 2019. Disponible en: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/357/155212>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MCRAE, Donald. SIWIEC, John. Solución de Controversias del TLCAN: ¿Éxito o fracaso? In: GARCÍA, Arturo Oropeza (coord.). *TLCAN: Reflexiones y Propuestas a quince años de su firma*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/12274>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR (Protocolo de Ouro Preto)*. Ouro Preto, 1994. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=QvE8z5bllxmQDCfTQ9YVBA%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias*. Brasilia, 1991. Disponible en: https://www.tpr-mercosur.org/es/docum/Protocolo_de_Brasilia_es.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR*. Olivos, 2002. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15512/1/protocolo-de-olivos.pdf>. Acceso en: 5 jun. 2021.

- PEÑA, Helen. *La validez jurídica de la cláusula de anterioridad en la implementación del act del TLCAN en la legislación americana*. 1. ed. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2825-la-validez-juridica-de-la-clausula-de-anterioridad-en-la-implementacion-del-act-del-tlcan-en-la-legislacion-americana>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- RODRÍGUEZ AGUILERA, Carolina Lourdes. La autonomía del derecho comunitario andino y su relación con el derecho internacional. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 4, n. 8, p. 224-245, agosto 2016. Disponible en: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/197/322>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- VASCONCELOS, Raphael Carvalho de; TAVARES, Sergio Maia. La competencia consultiva del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR: legitimación y objeto. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 2, n. 4, p. 117-134, agosto 2014. Disponible en: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/102/75>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- VIEIRA, Luciane Klein; COSTA, Vitória Volcato da. A opinião consultiva como ferramenta para a uniformização da interpretação e aplicação do Direito do MERCOSUL, na temática migratória. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, v. 7, n. 14, p. 172-197, agosto 2019. Disponible en: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/360/155216>. Acceso en: 5 jun. 2021.

A COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL NO MERCOSUL: UMA BREVE ANÁLISE DO PROTOCOLO DE LAS LEÑAS

Nadia de Araújo¹

Resumo: A criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) resultou em uma implementação do fluxo de mercadorias, pessoas, serviços e capitais entre os países participantes do bloco. O crescimento das relações jurídicas dotadas de elementos de estraneidade resultou, da mesma forma, na intensificação de demandas judiciais internacionais. O domicílio ou residência de cada parte em diferentes países, a existência de elementos de prova em outra jurisdição e a dificuldade de conhecer o direito estrangeiro são alguns exemplos de questões suscitadas no contexto de litígios desta natureza. Para superar estas dificuldades, os Estados recorrem à cooperação jurídica internacional (CJI). No âmbito do MERCOSUL, os Estados Partes firmaram o Protocolo de Las Leñas, que prevê um conjunto de regras para CJI. Este artigo analisa o instrumento regional, tratando de suas principais disposições, além de cotejar o seu conteúdo com as iniciativas das Conferências Interamericanas de Direito Internacional Privado.

Palavras-chave: cooperação jurídica internacional; MERCOSUL; Protocolo de Las Leñas; atos ordinatórios e instrutórios; reconhecimento de decisão estrangeira; informação do direito estrangeiro.

Resumen: La creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) resultó en la implementación del flujo de mercaderías, personas, servicios y capitales entre los países participantes del bloque. El crecimiento de las relaciones jurídicas dotadas de elementos de extranjería resultó, del mismo modo, en la intensificación de las demandas judiciales internacionales. El domicilio o residencia de cada parte en distintos países, la existencia de elementos probatorios en otra jurisdicción y la dificultad de conocer el derecho extranjero son algunos ejemplos de cuestiones suscitadas en el contexto de litigios de esa naturaleza. Para superar estas dificultades, los Estados recurren a la cooperación jurídica internacional (CIJ). En el ámbito del MERCOSUR, los Estados Partes firmaron el Protocolo de Las Leñas,

1 Professora Associada de Direito Internacional Privado na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Doutora em Direito Internacional na Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Comparado pela George Washington University (GWU), EUA. Sócia de Nadia de Araújo Advogados. A Autora gostaria de agradecer o auxílio de Caio Gomes de Freitas na pesquisa e elaboração deste artigo. E-mail: nadia@nadiadearaujo.com

que prevé un conjunto de reglas para CJI. Este artículo analiza el instrumento regional, tratando de sus principales disposiciones, además de comparar su contenido con las iniciativas de las Conferencias Americanas de Derecho Internacional Privado.

Palabras clave: cooperación jurídica internacional; MERCOSUR; Protocolo de Las Leñas; atos ordinatórios e instructorios; reconocimiento de decisión extranjera; información del derecho extranjero.

Sumário: 1. Introdução; 2. Significado e modalidades de cooperação jurídica internacional; 3. O Protocolo de Las Leñas: principais disposições; 3.1. Citação, intimação e notificação no exterior; 3.2. Obtenção de provas no exterior; 3.3. Reconhecimento e execução de sentenças estrangeiras; 3.4. Informação do Direito estrangeiro; 4. Conclusão; Referências.

1. INTRODUÇÃO

O MERCOSUL representa uma experiência política de integração, que constitui verdadeiro marco histórico nas relações entre os quatro países nele envolvidos. Significa, por isso, a realização de um projeto tendente à formação – para além de um mero acordo alfandegário – de um autêntico bloco regional. O desejado poder de barganha comum do bloco produz condições para uma reinserção, sobre novas bases, dos quatro parceiros do cone sul no contexto de uma economia mundial globalizada.

O incremento do fluxo de mercadorias, pessoas, serviços e capitais entre os países participantes do bloco impõe a necessidade de aprimoramento dos mecanismos existentes, no direito processual civil dos Estados Partes, para solução dos litígios decorrentes do comércio jurídico plurinacional. Refere-se aqui não apenas aos conflitos propriamente transnacionais, envolvendo interesses materialmente pertinentes a dois ou mais Estados, mas também às lides entre pessoas, naturais e / ou jurídicas.² Nesses últimos casos, não é incomum que o litígio possua elementos que o conectem ao território de outro país, que não o da sede da relação processual, como o domicílio de uma das partes, ou a localização de determinado elemento de prova. Esse cenário exige o intercâmbio de providências jurisdicionais entre os Estados envolvidos.

Os Estados Partes do MERCOSUL, tendo em vista a importância, para o sucesso prático da integração, do aperfeiçoamento da cooperação jurisdicional entre os quatro países, firmaram o Protocolo de Cooperação e Assistência Juris-

2 Cf. ARAUJO, Nadia de. Medidas de Cooperação Interjurisdicional no MERCOSUL. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 123, p. 77-113, maio 2005.

dicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa, também denominado de Protocolo de Las Leñas.

O presente artigo tem por objetivo analisar as disposições mais relevantes do referido diploma regional, comparando-o com outras convenções, que também tratam do tema, elaboradas no âmbito das Conferências Interamericanas de Direito Internacional Privado (CIDIP). Para tanto, dividiu-se o trabalho em duas partes. Na primeira delas, desenvolve-se o significado e as modalidades de Cooperação Jurídica Internacional. Na segunda, são analisados os dispositivos do Protocolo de Las Leñas, para (a) citação, intimação e notificação; (b) obtenção de provas; (c) reconhecimento e execução de decisões; e (d) informação sobre o direito estrangeiro.

2. SIGNIFICADO E MODALIDADES DA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL

A cooperação interjurisdicional ou simplesmente cooperação jurídica internacional significa, em sentido amplo, o intercâmbio internacional para o cumprimento extraterritorial de medidas processuais provenientes da judicatura de um outro Estado. Tradicionalmente, também se incluía neste campo a questão da competência internacional.³ Todavia, a doutrina vem abrangendo sob esta rubrica teórica apenas o atendimento a medidas processuais e a execução extraterritorial de sentenças estrangeiras.⁴

O processo judicial se constitui em um conjunto ordenado de atos voltados a um fim determinado, que é a prestação jurisdicional. Há que se prever a possibilidade de que alguns desses atos venham a ser realizados em comarca, ou mesmo país, diverso daquele em que a relação processual possui a sua sede. Referida situação será tão frequente quanto forem os casos de conflito de interesses que transcendam os limites territoriais de uma determinada jurisdição.⁵ O grande crescimento dos pedidos ativos e passivos de CJI é uma tendência resultante da internacionalização da economia.⁶

3 Neste trabalho, utilizou-se “competência” como sinônimo de “jurisdição”. No entanto, não se olvida da diferenciação apresentada pela doutrina entre os dois termos: jurisdição como uma das funções do Estado e competência como a repartição interna da jurisdição. Para um estudo aprofundado, veja-se JATAHY, Vera. *Do Conflito de Jurisdições – A competência internacional da justiça brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 10.

4 Nesse sentido, v. ALFONSIN, Quintín. Informe sobre la Cooperación Internacional. *Revista de La Facultad de Derecho*, Montevideu, ano 9, p. 165-196.

5 MORELLI, Gaetano. *Derecho Procesal Civil Internacional*. Buenos Aires: Ed. Jurídicas Europa-América, 1956. p. 241.

6 ARAÚJO, Nadia de. *Direito internacional privado: teoria e prática brasileira*. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 224.

Os Estados possuem um dever de cooperação mútua que tem por objetivo assegurar o pleno funcionamento da Justiça.⁷ Por meio dele, são salvaguardados direitos fundamentais protegidos pela Constituição Federal e pelos tratados internacionais de direitos humanos.⁸ Esses direitos fazem parte de um catálogo de direitos do cidadão, não sendo, por isso, a CJI uma obrigação entre nações soberanas que tem fundamento único na cortesia internacional. Vislumbra-se uma relação direta entre esses atos processuais transfronteiriços e os direitos fundamentais, por meio de processo no qual as garantias de defesa sejam respeitadas.

Os principais meios utilizados para CJI são,⁹ de maneira geral, as *Cartas Rogatórias*, o *Auxílio Direto* e a *Homologação de Decisão Estrangeira*, mecanismos consagrados na ciência processual dos diversos países.¹⁰ A carta rogatória, em regra, é destinada ao cumprimento de atos de citação, intimação, notificação e cientificação – também denominados ordinatórios –, ou de coleta de prova, também chamados instrutórios.¹¹

7 Sobre o tema, veja-se o relatório do Grupo de Trabalho coordenado pelo Ministro Cezar Peluso, no 2º Encontro de Cortes Supremas do MERCOSUL, organizado pelo Supremo Tribunal Federal, em 2004. O coordenador do 2º Grupo, Antenor Madruga, bem coloca a questão: “Por que os Estados cooperam? Alguns autores entendem que a cooperação internacional se fundamenta na cortesia internacional ou *comitas gentium*. (...) A questão não é meramente teórica, podendo sua resposta influenciar no fundamento constitucional das medidas de cooperação. Poder-se-ia ver a cooperação internacional além da cortesia internacional, como medida necessária à própria efetividade da jurisdição do Estado. A convivência social moderna, como realidade trans-soberana, reduz a eficácia do Estado como sistema normativo, de solução de controvérsias e de pacificação social, na medida em que os limites próprios da soberania contêm, em suas fronteiras, o âmbito de atuação dos poderes estatais. É o que ocorre com o poder jurisdicional, por exemplo. Dos atos iniciais do processo à eficácia da sentença, nenhum pode, por força própria do Estado, ser executado fora do seu espaço soberano”. Mimeo do relatório com a autora.

8 ABADE, Denise Neves. *Direitos fundamentais na cooperação jurídica internacional: extradição, assistência jurídica, execução de sentença estrangeira e transferência de presos*. São Paulo: Saraiva, 2013.

9 Veja-se, a propósito, a enumeração do art. 27 do CPC, que define o objeto da CJI. Art. 27. “A cooperação jurídica internacional terá por objeto: I – citação, intimação e notificação judicial e extrajudicial; II – colheita de provas e obtenção de informações; III – homologação e cumprimento de decisão; IV – concessão de medida judicial de urgência; V – assistência jurídica internacional; VI – qualquer outra medida judicial ou extrajudicial não proibida pela lei brasileira”.

10 Atualmente, observa-se um crescimento da cooperação jurídica entre entes administrativos, em razão de uma nova modalidade de cooperação: o auxílio direto. O CPC de 2015 expressamente regulamentou esta assistência direta nos arts. 28 a 34. Segundo o art. 28, caberá auxílio direto “quando a medida não decorrer diretamente de decisão de autoridade jurisdicional estrangeira a ser submetida a juízo de delibação no Brasil”.

11 Na conceituação do eminente processualista José Carlos Barbosa Moreira, a carta rogatória seria o instrumento próprio para requisição de ato processual por juiz brasileiro a juiz estrangeiro, recebendo igual denominação a requisição deste ao magistrado brasileiro. Problemas

Merece destaque, da mesma forma, a *Informação do Direito Estrangeiro*, imprescindível para conhecimento do direito interno de determinado ordenamento estrangeiro pelo magistrado nacional.

A rapidez e efetividade no trânsito e cumprimento de todas as três modalidades de cooperação jurídica internacional depende de normas especiais, de origem interna ou multilateral. A CJI na área civil, comercial, trabalhista e administrativa entre os países do MERCOSUL conta com um instrumento específico, o Protocolo de Las Leñas, que trata sobre os atos ordinatórios e instrutórios, o reconhecimento de decisão estrangeira (judicial e arbitral) e a informação do direito estrangeiro.

3. O PROTOCOLO DE LAS LEÑAS: PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES

No MERCOSUL, o principal instrumento para CJI é o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa (“Protocolo”).^{12; 13} Sua assinatura se deu na cidade de Las Leñas, na Argentina, em 27.06.1992, razão pela qual também é denominado de Protocolo de Las Leñas. No Brasil, foi aprovado no Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 55, de 19.04.1995 e finalmente internalizado pelo Decreto nº 2.067, de 12.11.1996, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.¹⁴

Relativos a Litígios Internacionais. In: BARBOSA MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de Direito Processual*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 147.

- 12 Veja-se que o Protocolo foi quase que integralmente reproduzido em outro instrumento, sobre CJI, em vigor entre os Estados Partes do MERCOSUL e a República do Chile. Este diploma também se encontra em vigor no Equador e Peru. O Acordo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Comercial, Trabalhista e Administrativa foi assinado em Buenos Aires, em 05.07.2002 e internalizado pelo Decreto nº 6.891, de 02.07.2009. O diploma apresenta algumas diferenças em determinados artigos. Com o objetivo de uniformizar o Acordo e o Protocolo, os Estados Partes do MERCOSUL realizaram, no mesmo ano, uma Emenda ao Protocolo de Las Leñas, que, no entanto, não foi internalizada pelo Brasil.
- 13 Em 1997, os Estados Partes assinaram um Acordo Complementar ao Protocolo de Las Leñas, que previa o estabelecimento de formulários, para agilizar os pedidos de CJI. O Brasil, embora tenha assinado, não chegou a ratificar o Acordo Complementar, razão pela qual não se encontra em vigor neste país. Além disso, em 2002, os Estados Partes também assinaram uma Emenda ao Protocolo de Las Leñas, que modificava a redação dos Artigos 1, 3, 4, 5, 10, 19 e 35. Esta Emenda, no entanto, também não foi internalizada pelo ordenamento jurídico brasileiro.
- 14 O preâmbulo do Protocolo de Las Leñas já destaca o desejo dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em promover a CJI: “Desejosos de promover e intensificar a cooperação jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa, a fim de assim contribuir para o desenvolvimento de suas relações de integração com base nos princípios do respeito à soberania nacional e à igualdade de direitos e interesses recíprocos; Convencidos de que este Protocolo contribuirá para o tratamento equitativo dos cidadãos e residentes permanentes dos Estados Partes do Tratado de Assunção e lhes facilitará o livre acesso à jurisdição

Quanto ao escopo, o Protocolo se aplica tanto aos processos judiciais, quanto aos procedimentos administrativos, desde que “se admitam recursos perante os tribunais” (Artigo 1). Quanto às comunicações dos pedidos de cooperação, o Protocolo prevê (Artigo 2) a utilização de Autoridades Centrais, responsáveis pelo recebimento e encaminhamento das “petições de assistência jurisdicional”.¹⁵ No Brasil, assume essa função o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) do Ministério da Justiça e Segurança Pública.¹⁶

Dentre as disposições de maior importância, encontram-se os artigos do Protocolo de Las Leñas que tratam do acesso à justiça. O Artigo 3 garante a igualdade de tratamento processual entre as pessoas (naturais e jurídicas),¹⁷ nacionais ou residentes permanentes dos Estados Partes. Assim o faz, conferindo livre acesso de todos à jurisdição, “para defesa de seus direitos e interesses”.

O dispositivo seguinte (Artigo 4) materializa referida garantia, ao prever a dispensa do pagamento, por tais sujeitos, de caução ou depósito, de outra maneira imposto aos estrangeiros, que não possuem domicílio no Brasil, como requisito para ajuizamento de ação no judiciário local.^{18;19} Esta isenção também

nos referidos Estados para a defesa de seus direitos e interesses; Conscientes da importância de que se reveste, para o processo de integração dos Estados Partes, a adoção de instrumentos comuns que consolidem a segurança jurídica e tenham como finalidade atingir os objetivos do Tratado de Assunção (...)”.

- 15 A utilização das Autoridades Centrais representa um padrão inaugurado pelas convenções da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado (“HCCH”). A técnica de estipular um mesmo canal administrativo para transmissão dos pedidos de CJI facilita a comunicação entre os Estados e uniformiza o trâmite burocrático, suprimindo etapas e padronizando procedimentos. Essa estratégia normalmente elimina a passagem pelo Ministério das Relações Exteriores e pela via diplomática, por onde, em regra, tramitavam as cartas rogatórias endereçadas ao Brasil ou dirigidas pelo Brasil a outros Estados. ARAUJO, Nadia de; SALLES, Carlos Alberto; ALMEIDA, Ricardo R. Cooperação interjurisdicional no MERCOSUL – cartas rogatórias, homologação de sentenças e laudos arbitrais e informação do direito estrangeiro. *In*: BASSO, Maristela (org.). *MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.
- 16 Maiores informações disponíveis em: <https://www.gov.br/mj/pt-br>. Acesso em: 22 mar. 2021.
- 17 A segunda parte do Artigo 3 limita a aplicação da garantia às “pessoas jurídicas constituídas, autorizadas ou registradas conforme as leis de qualquer dos Estados Partes” (grifou-se).
- 18 Nesse sentido, é o que dispõe o art. 83 do CPC. “O autor, brasileiro ou estrangeiro, que residir fora do Brasil ou deixar de residir no país ao longo da tramitação de processo prestará caução suficiente ao pagamento das custas e dos honorários de advogado da parte contrária nas ações que propuser, se não tiver no Brasil bens imóveis que lhes assegurem o pagamento”. No parágrafo §1º do mesmo artigo, o CPC excepciona esta regra, determinando a não exigência de caução quando houver dispensa prevista em acordo ou tratado internacional que o Brasil seja signatário (inc. I), na execução fundada em título executivo extrajudicial e no cumprimento de sentença (inc. II) e na reconvenção (inc. III).
- 19 Na jurisprudência, veja-se TJRJ, Ap. Civ. 0394372-40.2012.8.19.0001, 16ª Câmara Cível, Rel. Des. Lindolpho Morais Marinho, julg. 10.11.2014, DJ 13.11.2014; TJRJ, Ap. Civ. nº 0491287-88.2011.8.19.0001, 15ª Câmara Cível, Rel. Des. Celso Ferreira Filho, julg.

se encontra prevista no Acordo bilateral de Cooperação com a Argentina (Artigo 28);²⁰ no Acordo bilateral de Cooperação com o Uruguai (Artigo 22);²¹ no Acordo bilateral de Cooperação em Matéria Civil com a França (Artigo 5);²² no Tratado relativo à Cooperação Judiciária e Execução de Sentenças em Matéria Civil com a Itália (Artigo 9);²³ no Convênio de Cooperação Judiciária em Matéria Civil com a Espanha (Artigo 35);²⁴ e no Acordo de Cooperação Judiciária em Matéria Civil com o Líbano.²⁵ Em questões de direito de família, algumas outras relevantes convenções também isentam o estrangeiro de caução ou depósito.²⁶

As disposições de acesso à justiça do Protocolo de Las Leñas muito se assemelham aquelas já anteriormente previstas na Convenção da Haia de 1980 sobre Acesso à Justiça que, atualmente, encontra-se em vigor em 28 países, inclusive o Brasil:²⁷

22.11.2012, DJ 29.11.2012; TJSP, Ap. Civ. nº 1016598-11.2020.8.26.0002, 11ª Câmara de Direito Privado, Rel. Des. Gilberto dos Santos, julg. 09.02.2021; DJ 09.02.2021; TJSP, Ap. Civ. nº 1000042-10.2014.8.26.0562, 16ª Câmara de Direito Privado, Rel. Des. Simões Vergueiro; julg. 02.02.2018, DJ 02.02.2018; TJSP, Ap. Civ. nº 1011547-27.2016.8.26.0562, 20ª Câmara de Direito Privado, Rel. Des. Maria Salette Corrêa Dias, julg. 06.11.2017, DJ 08.11.2017.

- 20 Acordo de Cooperação Judiciária em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina, assinado em Brasília, em 20.08.1991 e internalizado em 18.07.1995, por meio do Decreto nº 1.560.
- 21 Acordo de Cooperação Judiciária em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai, assinado em Montevidéu, em 28.12.1992 e internalizado em 10.04.1996, por meio do Decreto nº 1.850.
- 22 Acordo de Cooperação em Matéria Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, assinado em Paris, em 28.05.1996 e internalizado em 12.09.2000, por meio do Decreto nº 3.598.
- 23 Tratado relativo à Cooperação Judiciária e ao Reconhecimento e Execução de Sentenças em Matéria Civil, entre a República Federativa do Brasil e a República Italiana, assinado em Roma, em 17.10.1989 e internalizado em 02.05.1995, por meio do Decreto nº 1.476.
- 24 Convênio de Cooperação Judiciária em Matéria Civil, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha, assinado em Madri, em 13.04.1989 e internalizado em 03.07.1991, por meio do Decreto nº 166.
- 25 Acordo sobre Cooperação Judiciária em Matéria Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Libanesa, assinado em Beirute, em 04.10.2002 e internalizado em 19.02.2013, por meio do Decreto nº 7.934.
- 26 É o caso da Convenção de Nova York sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro (art. IX); da Convenção Interamericana sobre Obrigação Alimentar (art. 14), da Convenção da Haia sobre Cobrança Internacional de Alimentos em benefício dos Filhos e de outros Membros da Família de 2007 (art. 14).
- 27 Argentina, Paraguai e Uruguai, no entanto, não são partes da Convenção da Haia. Para informações sobre os Estados Contratantes, veja-se: <https://www.hcch.net/pt/instruments/conventions/status-table/?cid=91>. Acesso em: 1 abr. 2021.

PROTOCOLO DE LAS LEÑAS	CONVENÇÃO DA HAIA
<p>Artigo 3</p> <p>Os cidadãos e residentes permanentes de um dos Estados Partes gozarão, nas mesmas condições dos cidadãos e residentes permanentes do outro Estado Parte, do livre acesso à jurisdição desse Estado para a defesa de seus direitos e interesses.</p> <p>O parágrafo anterior aplicar-se-á às pessoas jurídicas constituídas, autorizadas ou registradas conforme as leis de qualquer dos Estados Partes.</p>	<p>Artigo 1º</p> <p>Os nacionais e os habitualmente residentes em qualquer Estado Contratante terão o direito de receber assistência judiciária para procedimentos judiciais referentes a matéria civil e comercial em outro Estado Contratante, nas mesmas condições que receberiam caso fossem nacionais ou residentes habituais daquele Estado.</p> <p>Aqueles aos quais o primeiro parágrafo deste artigo não se aplica, mas que foram anteriormente residentes habituais de um Estado Contratante no qual os procedimentos judiciais serão ou já foram instaurados, terão, nada obstante, o direito a assistência judiciária conforme previsto no primeiro parágrafo deste artigo, se o motivo da ação teve origem em sua residência habitual anterior naquele Estado. (...)</p>
<p>Artigo 4</p> <p>Nenhuma caução ou depósito, qualquer que seja sua denominação, poderá ser imposto em razão da qualidade de cidadão ou residente permanente de outro Estado Parte</p>	<p>Artigo 14</p> <p>Não será exigido nenhum tipo de garantia, caução ou depósito judicial de pessoas (inclusive pessoas jurídicas) habitualmente residentes em um Estado Contratante que sejam autores ou partes intervenientes de um processo perante juízos de outro Estado Contratante, exclusivamente pelo fato de serem estrangeiras ou de não serem domiciliadas ou residentes no Estado onde o processo foi instaurado.</p> <p>A mesma regra aplicar-se-á a qualquer pagamento exigido do autor ou das partes intervenientes como garantia das custas processuais.</p>

Após os dispositivos relacionados ao acesso à justiça, encontram-se as regras voltadas à CJI. O Protocolo estabelece uma distinção entre a “cooperação em atividades de simples trâmite e probatórias” (Capítulo IV, Artigos 5-17) e a cooperação para “reconhecimento e execução de sentenças e laudos arbitrais” (Capítulo V, Artigos 18-24). Além disso, o instrumento trata de outras questões, igualmente relevantes, tais como a eficácia extraterritorial dos instrumentos / documentos públicos (Capítulo VI, Artigos 25-27) e a informação / prova do direito estrangeiro (Capítulo VII, Artigos 28-30). Referidos temas serão tratados nos itens a seguir.

3.1. CITAÇÃO, INTIMAÇÃO E NOTIFICAÇÃO NO EXTERIOR

O Artigo 5(a) prevê a utilização das cartas rogatórias para “diligências de simples trâmite”, no qual estão compreendidas as citações, intimações e notificações.²⁸ O pedido, que será encaminhado via Autoridade Central (Artigo 2), deve apresentar determinadas informações mínimas (Artigo 6), que auxiliarão a autoridade do Estado requerido no cumprimento da medida.²⁹ Além disso, a solicitação, bem como os documentos anexados, deverão estar acompanhados de tradução para o idioma do país de destino (Artigo 10), requisito este de forma essencial.

Para cumprimento do pedido, o Protocolo de Las Leñas não exige a intervenção da parte “solicitante”, de modo que os atos processuais devem ser diligenciados de ofício (e sem demora, cf. Artigo 12) pela autoridade competente (Artigo 17). Não são devidos o pagamento de custas ou reembolso de despesas para execução da carta rogatória (Artigo 15).

No que toca ao procedimento, a autoridade jurisdicional aplicará a *lex fori* (Artigo 12), inclusive quanto aos meios coercitivos necessários (Artigo 13). Admite-se, no entanto, tramitação especial e / ou cumprimento de formalidades adicionais, sempre que houver pedido do Estado requerente e quando não violar a ordem pública do foro (Artigo 12). Após cumprida a medida, os documentos comprobatórios serão novamente encaminhados para a Autoridade Central. E, na hipótese em que não for possível a execução da carta rogatória, as razões para tal serão também comunicadas àquela autoridade (Artigo 14).

As medidas de citação, intimação e notificação também se encontram englobadas no escopo da Convenção Interamericana sobre Carta Rogatória, da qual a Argentina, o Paraguai e o Uruguai igualmente são partes.³⁰ As disposi-

28 O STJ já concedeu *exequatur* à carta rogatória para notificação do interessado de uma ação de execução de alimentos no Paraguai, cf. STJ, CR nº 10.378, decisão monocrática, Min. Francisco Falcão, julg. 26.02.2016, DJ 15.03.2016. Veja-se também STJ, CR nº 1.208, decisão monocrática, Min. Barros Monteiro, julg. 16.11.2006, DJ 28.11.2006.

29 Artigo 6. “As cartas rogatórias deverão conter: a) denominação e domicílio do órgão jurisdicional requerente; b) individualização do expediente, com especificação do objeto e natureza do juízo e do nome e domicílio das partes; c) cópia da petição inicial e transcrição da decisão que ordena a expedição da carta rogatória; d) nome e domicílio do procurador da parte solicitante no Estado requerido, se houver; e) indicação do objeto da carta rogatória, com o nome e domicílio do destinatário da medida; f) informação sobre o prazo de que dispõe a pessoa afetada pela medida para cumpri-la; g) descrição das formas ou procedimentos especiais com que haverá de cumprir-se a cooperação solicitada; h) qualquer outra informação que facilite o cumprimento da carta rogatória”.

30 A Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias foi finalizada na CIDIP I, ocorrida no Panamá, em 1975. O Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai são signatários. No ordenamento jurídico nacional, a convenção foi internalizada pelo Decreto nº 1.899, de 09.05.1996. O tema da citação, intimação e notificação também é tratado em detalhes pela Convenção da Haia de 1965 relativa à Citação e à Notificação no Estrangeiro de Atos Judiciais e Extrajudi-

ções de ambas são muito semelhantes, com poucas diferenças entre si. Destaca-se a possibilidade, no âmbito da Convenção Interamericana, de utilização subsidiária das autoridades consulares e diplomáticas para tramitação dos pedidos de CJI. Além disso, as cartas rogatórias também poderão ser transmitidas pelas próprias partes, sendo necessário, nesse caso, a sua prévia legalização (Artigo 5(a)).

Destacam-se duas outras previsões de vital importância para a CJI. A Convenção Interamericana expressamente aduz sobre a possibilidade de cumprimento *direto* da carta rogatória pelas autoridades judiciais das zonas fronteiriças dos Estados Partes, sem necessidade também de legalização (Artigo 7).³¹ A Convenção Interamericana prevê o pagamento de custas e demais despesas pela tramitação e cumprimento da carta rogatória (Artigo 12), diferentemente do Protocolo de Las Leñas (Artigo 15). O Protocolo Adicional à Convenção Interamericana previu a gratuidade do procedimento de CJI, porém somente para os “atos processuais de mera tramitação, tais como notificações, citações ou emplacements no exterior”:³²

ciais em Matéria Civil e Comercial. Entretanto, no âmbito deste último diploma, somente o Brasil e a Argentina são Estados Contratantes. Note-se, ademais, que tanto a Convenção Interamericana quanto a Convenção da Haia possuem o escopo limitado às questões civis e comerciais, diferentemente do Protocolo de Las Leñas.

- 31 Veja-se que referido dispositivo não se aplica aos pedidos de CJI direcionados ao Brasil. Neste país, o cumprimento de cartas rogatórias é condicionado ao prévio *exequatur* pelo Superior Tribunal de Justiça (“STJ”), que detém competência originária para tal, prevista no art. 105, I, *z*, da Constituição Federal. O procedimento de *exequatur* encontra-se previsto, dentre outros, nos arts. 960 e ss. do CPC.
- 32 O Protocolo Adicional à Convenção Interamericana de Cartas Rogatórias foi finalizado na CIDIP II, realizada em Montevidéu, em 1979. Foi internalizado, no Brasil, a partir do Decreto nº 2.022, de 07.10.1996 e também foi ratificado pela Argentina, Uruguai e Paraguai. O Protocolo dispõe sobre a elaboração de cartas rogatórias e documentos integrantes. Facilita-se a sua execução a partir do estabelecimento de formulários. Além disso, o Protocolo dita regras sobre transmissão e diligenciamento das cartas rogatórias, além da questão das custas. Veja-se, no entanto, que o seu escopo não abrange a obtenção de provas e informações no exterior.

PROTOCOLO DE LAS LEÑAS	CONVENÇÃO INTERAMERICANA	PROTOCOLO ADICIONAL
<p>Artigo 2</p> <p>Para os efeitos do presente Protocolo, cada Estado Parte indicará uma Autoridade Central encarregada de receber e dar andamento às petições de assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa. Para tanto, as Autoridades Centrais se comunicarão diretamente entre si, permitindo a intervenção de outras autoridades respectivamente competentes, sempre que seja necessário. (...)</p>	<p>Artigo 4</p> <p>As cartas rogatórias poderão ser transmitidas às autoridades requeridas pelas próprias partes interessadas, por via judicial, por intermédio dos funcionários consulares ou agentes diplomáticos ou pela autoridade central do Estado requerente ou requerido, conforme o caso. Cada Estado Parte informará a Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos sobre qual é a autoridade central competente para receber e distribuir cartas rogatórias.</p>	<p>Artigo 2</p> <p>Cada Estado Parte designará a autoridade central que deverá exercer as funções que lhe são atribuídas na Convenção e neste Protocolo. (...)</p>
-	<p>Artigo 5</p>	-
Sem correspondência	<p>As cartas rogatórias serão cumpridas no Estados Partes desde que reúnam os seguintes requisitos:</p> <p>que a carta rogatória esteja legalizada, salvo o disposto nos Artigos 6 e 7 desta Convenção. Presumir-se-á que a carta rogatória está devidamente legalizada no Estado requerente quando o houver sido por funcionário consular ou agente diplomático competente;</p> <p>que a carta rogatória e a documentação anexa estejam devidamente traduzidas para o idioma oficial do Estado requerido.</p>	Sem correspondência

-	Artigo 7	-
Sem correspondência	As autoridades judiciárias das zonas fronteiriças dos Estados Partes poderão dar cumprimento, de forma direta, sem necessidade de legalização, às cartas rogatórias previstas nesta Convenção.	Sem correspondência
Artigo 15	Artigo 12	Artigo 5
O cumprimento da carta rogatória não poderá acarretar reembolso de nenhum tipo de despesa, exceto quando sejam solicitados meios probatórios que ocasionem custos especiais, ou sejam designados peritos para intervir na diligência. Em tais casos, deverão ser registrados no texto da carta rogatória os dados da pessoa que, no Estado requerido, procederá ao pagamento das despesas e honorários devidos.	Na tramitação e cumprimento da carta rogatórias, as custas e demais despesas correrão por conta dos interessados. Será facultativo para o Estado requerido dar tramitação à carta rogatória que careça de indicação do interessado que seja responsável pelas despesas e custas que houver. Nas cartas rogatórias, ou por ocasião de sua tramitação, poder-se-á indicar a identidade do procurador do interessado para os fins legais. O benefício de justiça gratuita será regulado pela lei do Estado requerido.	O diligenciamento da carta rogatória pela autoridade central e pelos órgãos jurisdicionais do Estado Parte requerido será gratuito. O referido Estado, não obstante, poderá exigir dos interessados o pagamento daquelas atuações que, de conformidade com a sua lei interna, devam ser custeadas diretamente pelos interessados. (...)

3.2. OBTENÇÃO DE PROVAS NO EXTERIOR

O mesmo Artigo 5, na alínea *b*, prevê também a cooperação entre os Estados Partes do MERCOSUL para “recebimento e obtenção de provas”. O tema não é abordado no acordo bilateral entre o Brasil e a Argentina, embora encontre-se previsto no acordo entre o Brasil e o Uruguai (Capítulo III, Artigos 3-14), este último com disposições muito similares aos do Protocolo de Las Leñas.

A obtenção de provas já fora anteriormente tratada na Convenção da Haia de 1970 sobre Obtenção de Provas no Exterior em Matéria Civil e Co-

mercial, concluída na 11ª Sessão Diplomática em 1968. Naquela oportunidade, a HCCH buscou desenvolver o Capítulo II da então em vigor Convenção de Processo Civil de 1954, cujo Artigo 8 expressamente aludia ao tema. A Convenção de 1970 é hoje um dos instrumentos que mais detalhadamente aborda a CJI para obtenção de provas, além de ser aplicada em mais de 60 países, incluindo o Brasil e a Argentina.

Em momento ulterior, as disposições da Convenção da Haia foram grande parte espelhadas na Convenção Interamericana de 1975 sobre Obtenção de Provas no Exterior, concluída na CIDIP I, realizada no Panamá. As disposições relativas à coleta de prova por agentes consulares e diplomáticos foram tratadas somente pelo seu Protocolo Adicional, adotado na CIDIP III, ocorrida em La Paz, em 1984.

A diferença entre o Protocolo de Las Leñas e tais instrumentos permeia, principalmente, o escopo de aplicação, estendendo-se, no MERCOSUL, às matérias trabalhistas e aos procedimentos administrativos.

Além disso, nem todos os Estados Partes do Mercado Comum do Sul são também signatários das demais convenções (cf. tabela abaixo). Faz exceção a esta regra, a Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias. Entretanto, neste caso, a previsão de coleta de provas por meio da carta rogatória é genérica (Artigo 2(b)) e não dispõe de dispositivos específicos para o tema.

Protocolo de Las Leñas	Convenção da Haia de 1970	Convenção Interamericana de 1975	Protocolo Adicional de 1984	Convenção Interamericana sobre CR
Brasil Argentina Paraguai Uruguai	Brasil Argentina	Argentina Paraguai Uruguai	Argentina Uruguai	Brasil Argentina Paraguai Uruguai

Os pedidos de obtenção de prova, encaminhados de acordo com o Protocolo de Las Leñas, deverão descrever o assunto (Artigo 7(a)), informar o nome e domicílio das testemunhas (Artigo 7(b)) e apresentar um texto dos interrogatórios e documentos necessários (Artigo 7(c)). Prevê-se o cumprimento do pedido de ofício pela autoridade requerida, que somente negará o pedido se o mesmo violar os princípios de ordem pública do foro (Artigo 8).

No cumprimento da diligência, aplicar-se-á a *lex fori*. Porém, há a possibilidade de mediante pedido do Estado requerente, seguir tramitação especial ou cumprir formalidades adicionais, desde que não incompatível com a ordem pública do foro (Artigo 12), tal como também previsto na Convenção da Haia e na Convenção Interamericana. No campo das provas, tal previsão se mostra essencial, já que indica uma preocupação com a máxima utilidade da mesma para instrução do processo estrangeiro:

PROTOCOLO DE LAS LEÑAS	CONVENÇÃO INTERAMERICANA
Artigo 12	Artigo 5
A autoridade jurisdicional encarregada do cumprimento de uma carta rogatória aplicará sua lei interna no que se refere aos procedimentos. Não obstante, a carta rogatória poderá ter, mediante pedido da autoridade requerente, tramitação especial, admitindo-se o cumprimento de formalidades adicionais na diligência da carta rogatória, sempre que isso não seja incompatível com a ordem pública do Estado requerido. O cumprimento da carta rogatória deverá efetuar-se sem demora.	As cartas rogatórias relativas ao recebimento ou obtenção de provas serão cumpridas de acordo com as leis e normas processuais do Estado requerido.
	Artigo 6
	A pedido da autoridade judiciária do Estado requerente, poder-se-á aceitar a observância de formalidades adicionais ou de procedimentos especiais adicionais no cumprimento da diligência solicitada, a menos que sejam incompatíveis com a legislação do Estado requerido ou impossíveis de serem por este cumpridos.

Além disso, a autoridade jurisdicional do país de origem poderá requerer que lhe seja informado o lugar e a data de cumprimento da medida processual em questão. A finalidade, tal como informa o Artigo 11, é a de possibilitar que a autoridade do Estado requerente, as partes interessadas e seus representantes possam comparecer ao ato. Mais uma vez, prestigia-se o devido processo legal e a máxima utilidade da prova obtida alhures.

3.3. RECONHECIMENTO E EXECUÇÃO DE SENTENÇAS ESTRANGEIRAS

Para além das diligências de mero trâmite, o Protocolo de Las Leñas também prevê regras direcionadas ao reconhecimento e execução de sentenças e laudos arbitrais estrangeiros. O Artigo 18 abrange não só as decisões que abordem questões civis, comerciais, trabalhistas e administrativas, mas compreende, de igual modo, as “sentenças em matéria de reparação de danos e restituição de bens” proferidas no âmbito penal. Talvez o maior destaque do instrumento seja o de possibilitar que os pedidos de reconhecimento sejam realizados pelas próprias autoridades jurisdicionais, por intermédio das Autoridades Centrais e via carta rogatória (Artigo 19).³³

³³ O STJ já concedeu *exequatur* para carta rogatória que visasse a esse fim, destacando a dispensa do procedimento de homologação, necessário nos demais casos que não são compreendidos pelo Protocolo. Veja-se STJ, CR nº 10.378, decisão monocrática, Min. Francisco Falcão, julg. 26.02.2016, DJ 15.03.2016.

Esta peculiaridade do Protocolo de Las Leñas o distingue de outras convenções que tratam do tema, e que pressupõem o requerimento em juízo da parte interessada.

Por tramitar por meio das Autoridades Centrais, não há exigência de legalização das sentenças e laudos arbitrais estrangeiros. Já os demais requisitos exigidos para o reconhecimento e execução são similares aos da Convenção Interamericana sobre Eficácia Extraterritorial das Sentenças e Laudos Arbitrais Estrangeiros, concluída na CIDIP II, em 1979, e do qual são partes signatárias o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai:

PROTOCOLO DE LAS LEÑAS	CONVENÇÃO INTERAMERICANA
Artigo 20	Artigo 2
As sentenças e os laudos arbitrais a que se refere o artigo anterior terão eficácia extraterritorial nos Estados Partes quando reunirem as seguintes condições:	As sentenças, os laudos arbitrais e as decisões jurisdicionais estrangeiros a que se refere o artigo 1 terão eficácia extraterritorial nos Estados Partes, se reunirem as seguintes condições:
a) que venham revestidos das formalidades externas necessárias que sejam considerados autênticos nos Estados de origem;	a) se vierem revestidos das formalidades externas necessárias para que sejam considerados autênticos no Estado de onde provenham;
b) que estejam, assim como os documentos anexos necessários, devidamente traduzidos para o idioma oficial do Estado em que se solicita seu reconhecimento e execução;	b) se a sentença, o laudo e a decisão jurisdicional, e os documentos anexos que forem necessários de acordo com esta Convenção, estiverem devidamente traduzidos para o idioma oficial do Estado onde devam surtir efeito;
Sem correspondência	c) se forem apresentados devidamente legalizados de acordo com a lei do Estado onde devam surtir efeito;
c) que emanem de um órgão jurisdicional ou arbitral competente, segundo as normas do Estado requerido sobre jurisdição internacional;	d) se o juiz ou tribunal sentenciador tiver competência na esfera internacional para conhecer do assunto e julgá-lo de acordo com a lei do Estado onde devam surtir efeito;
d) que a parte contra a qual se pretende executar a decisão tenha sido devidamente citada e tenha garantido o exercício de seu direito de defesa;	e) se o demandado tiver sido notificado ou citado na devida forma legal de maneira substancialmente equivalente aquela admitida pela lei do Estado onde a sentença, laudo e decisão jurisdicional devam surtir efeito;
	f) se se tiver assegurado a defesa das partes;

e) que a decisão tenha força de coisa julgada e / ou executória no Estado em que foi ditada;	g) se tiverem o caráter de executáveis ou, conforme o caso, se tiverem passado em julgado no Estado em que houverem sido proferidas;
f) que claramente não contrariem os princípios de ordem pública do Estado em que se solicita seu reconhecimento e / ou execução. Os requisitos das alíneas (a), (c), (d), (e) e (f) devem estar contidos na cópia autêntica da sentença ou do laudo arbitral.	h) se não contrariarem manifestamente os princípios e as leis de ordem pública no Estado em que se pedir o reconhecimento ou o cumprimento.

Além da contrariedade da sentença e laudo arbitral estrangeiro à ordem pública do foro, o Protocolo de Las Leñas prevê duas exceções passíveis de frustrar o reconhecimento (Artigo 22). A primeira delas se constitui na incompatibilidade da decisão com outro pronunciamento, pretérito ou contemporâneo, proferido, no Estado requerido, em procedimento judicial ou arbitral, com partes iguais, fundamentado nos mesmos fatos e com o mesmo objeto.³⁴ Além disso, obsta-se a homologação, quando a decisão estrangeira foi proferida em procedimento ajuizado *posteriormente* à outra igual demanda, iniciada no Estado requerido.³⁵ Tais casos não impedem, entretanto, que o reconhecimento se dê apenas parcialmente, quando houver empecilhos à homologação da decisão em sua totalidade (Artigo 23).

3.4. INFORMAÇÃO DO DIREITO ESTRANGEIRO

Embora muitos não o considerem como uma modalidade de cooperação jurídica internacional, a informação do direito estrangeiro é um importante elemento do desenvolvimento das relações jurídicas internacionais. Depois de suscitado o método conflitual, e concluindo-se pela aplicação de determinada lei estrangeira, surge a necessidade de comprovar o seu teor.

34 Trata-se de hipótese de violação à coisa julgada, também prevista no art. 963, IV, do CPC como óbice à homologação.

35 Veja-se que não se trata de hipótese de litispendência internacional. Para um estudo sobre o tema, v. TIBURCIO, Carmen. *Extensão e limites da jurisdição brasileira*: Competência Internacional e Imunidade de Jurisdição. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 249. A mesma exceção também é encontrada nos Acordos bilaterais de CJI do Brasil com a China (Artigo 23); com a Costa Rica (Artigo 14); com a Espanha (Artigo 21); com a França (Artigo 18); com a Itália (Artigo 18); e com o Líbano (Artigo 21).

O juiz não possui o arbítrio de aplicar a lei estrangeira *ou* a lei interna, pois cabe-lhe aplicar a lei *competente*.³⁶ Assim, o art. 14 da LINDB abre ao magistrado a possibilidade de exigir da parte que prove o direito estrangeiro.³⁷ A mesma determinação é prevista no CPC desde o Código de 1939 (art. 212), passando ao Código de 1973 (art. 337) e, recentemente, no Código de 2015 (art. 376).³⁸ Entretanto, nenhum desses dispositivos são direcionados à *forma* pela qual referida comprovação será realizada. Ante essa lacuna, recorre-se aos convênios internacionais dos quais o Brasil é parte signatária. Nesse ponto, três são os diplomas principais que tratam da matéria: o Código de Bustamante, a Convenção Interamericana sobre Prova e Informação do Direito Estrangeiro de 1979 e o Protocolo de Las Leñas.

O Protocolo atribuiu às Autoridades Centrais o dever de informar o direito vigente (Artigo 28),³⁹ estendendo esta obrigação às Autoridades Diplomáticas e Consulares (Artigo 29), perante a jurisdição do Estado Parte. Estipulou-se a plena colaboração, recíproca e sem despesas, respeitando-se sempre a ordem pública.⁴⁰ Além disso, previu-se a não vinculação de qualquer das partes pela informação prestada ou recebida, especialmente se o seu conteúdo se referir ao sentido e alcance da norma jurídica.⁴¹ Considerando as peculiaridades de uma informação oficial desta ordem, estabeleceu o Protocolo, portanto, que não fica o julgador obrigado a aplicar o direito em conformidade com a resposta recebida, nem o Estado Parte que forneceu a informação obrigado a aplicar seu direito como informado (Artigo 30).⁴²

36 TENÓRIO, Oscar. *Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1955. p. 410.

37 Art. 14. “Não conhecendo a lei estrangeira, poderá o juiz exigir de quem a invoca prova do texto e da vigência”.

38 Art. 376. “A parte que alegar direito municipal, estadual, estrangeiro ou consuetudinário provar-lhe-á o teor e a vigência, se assim o juiz determinar”.

39 Artigo 28. “As Autoridades Centrais dos Estados Partes fornecer-se-ão mutuamente, a título de cooperação judicial, e desde que não se oponham às disposições de sua ordem pública, informações em matéria civil, comercial, trabalhista, administrativa e de direito internacional privado, sem despesa alguma”.

40 É difícil conceber alguma hipótese em que a *prestação de informações* sobre o direito positivo vigente em um Estado possa ferir sua ordem pública. Da mesma forma, não parece possível que a aplicação das normas positivas de um Estado pelo juiz de outro Estado possa, de alguma maneira, contrariar a ordem pública do primeiro, por mais imoral que seja o processo estrangeiro em que se aplicam as referidas normas. Não há hipótese de o Estado renegar o seu direito vigente, salvo pelas vias legislativas ou judiciais próprias. Da mesma forma, não há hipótese de, com fundamento na violação da ordem pública, sonegar informações a seu respeito.

41 A letra do artigo 30 do Protocolo abriga um evidente erro: consigna “o sentido *do* alcance legal de seu direito”; naturalmente está-se referindo ao sentido *e* alcance legal, ou seja, à exegese hermenêutica da norma.

42 De fato, não poderia, pelo absurdo que ensejaria, a Autoridade Central informante assumir o encargo de enunciar o teor do direito vigente em caráter definitivo. Se assim fosse, estar-se-ia vinculando outros órgãos do Estado-Parte, dando à informação um caráter verda-

Outros diplomas internacionais auxiliam no esclarecimento do tema. Esse é o caso, conforme anteriormente referido, do Código de Bustamante, assinado em Havana, em 1928 e internalizado no ano seguinte,⁴³ e da Convenção Interamericana de 1979, concluída na CIDIP II, realizada em Montevideu.⁴⁴ Observa-se que, em ambos, encontra-se prevista a possibilidade de assistência prestada pelo Estado requerido, como forma de CJI. Além disso, também se evidencia que o direito estrangeiro poderá ser comprovado por meio de pareceres técnicos de advogados em exercício no país, cuja legislação se almeja comprovar:

CÓDIGO DE BUSTAMANTE	CONVENÇÃO INTERAMERICANA
<p>Artigo 409</p> <p>A parte que invoque a aplicação do direito de qualquer Estado contratante em um dos outros, ou dela divirja, poderá justificar o texto legal, sua vigência e sentido mediante certidão, devidamente legalizada, de dois advogados em exercício no país de cuja legislação se trate.</p>	<p>Artigo 3</p> <p>A cooperação internacional em matéria de que trata esta Convenção será prestada por qualquer dos meios de prova idôneos previstos tanto na lei do Estado requerente como na do Estado requerido. Serão considerados meios idôneos para os efeitos desta Convenção, entre outros, os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a prova documental, consistente em cópias autenticadas de textos legais com indicação de sua vigência, ou precedentes judiciais; a prova pericial, consistente em pareceres de advogados ou técnicos na matéria; as informações do Estado requerido sobre o texto, vigência, sentido e alcance legal do seu direito acerca de aspectos determinados

deiramente normativo. Por outro lado, o órgão jurisdicional solicitante da informação não poderia furta-se ao seu poder-dever de dizer o direito (ainda que estrangeiro, mas “nacionalizado” por estipulação legal) aplicável ao caso concreto. Assim, a opção realizada pelo Protocolo foi correta, no sentido de fazer da Autoridade Central um órgão de comunicação do direito positivo, sem dotá-la, entretanto, de poder de certificação da vigência de determinada norma.

43 Decreto nº 18.871, de 13.08.1929.

44 Internalizada pelo Decreto nº 1.925, de 10.06.1996.

Artigo 410	Artigo 2
Na falta de prova ou se, por qualquer motivo, o juiz ou o tribunal a julgar insuficiente, um ou outro poderá solicitar de ofício pela via diplomática, antes de decidir, que o Estado, de cuja legislação se trate, forneça um relatório sobre o texto, vigência e sentido do direito aplicável.	De acordo com as disposições desta Convenção, as autoridades de cada um dos Estados Partes proporcionarão as autoridades dos demais Estados que o solicitarem os elementos de prova ou informação sobre o texto, vigência, sentido e alcance legal do seu direito.

Enquanto o Código de Bustamante só foi ratificado pelo Brasil, a Convenção Interamericana foi ratificada por todos os Estados Partes do MERCOSUL: Argentina, Paraguai e Uruguai, aplicando-se, portanto, suas disposições a todos estes países.

4. CONCLUSÃO

A análise realizada no presente trabalho demonstra que é fundamental o desenvolvimento de mecanismos de CJI, tendo em vista o aumento do tráfico de interesses jurídicos entre os países envolvidos no MERCOSUL, como decorrência do incremento das atividades econômicas na região. Como visto, o Protocolo de Las Leñas não trata exclusivamente sobre cooperação jurídica internacional, trazendo disposições que modificam o sistema processual interno. Este é o caso das garantias processuais estabelecidas e do próprio procedimento de reconhecimento de sentenças e laudos arbitrais estrangeiros.

O Protocolo estabelece um trâmite especial para as cartas rogatórias, iniciado por meio da Autoridade Central, e tendo por característica a gratuidade e o cumprimento de ofício pela autoridade competente dos atos processuais. Além disso, duas questões são especialmente relevantes neste diploma: a permissão para reconhecimento de decisão estrangeira por meio de simples carta rogatória e os dispositivos que tratam da solicitação de informações sobre o direito estrangeiro.

REFERÊNCIAS

- ABADE, Denise Neves. *Direitos fundamentais na cooperação jurídica internacional*: extradição, assistência jurídica, execução de sentença estrangeira e transferência de presos. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ALFONSIN, Quintín. Informe sobre la Cooperación Internacional. *Revista de La Facultad de Derecho*, Montevideo, año 9.

- ARAÚJO, Nadia de. Cooperação judiciária internacional e MERCOSUL: razões de sua existência e análise das cartas rogatórias de caráter executório. *Revista Ibero-Americana de Direito Público*. Rio de Janeiro, v. 18, 2005.
- ARAÚJO, Nadia de. *Direito internacional privado: teoria e prática brasileira*. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
- ARAÚJO, Nadia de. Dispute Resolution in MERCOSUR: The Protocol of Las Leñas and the case law of the Brazilian Supreme Court. *Inter American Law Review*. Miami, v. 32, 2001.
- ARAÚJO, Nadia de. Medidas de Cooperação Interjurisdicional no MERCOSUL. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 123, maio 2005.
- ARAÚJO, Nadia de; SALLES, Carlos Alberto; ALMEIDA, Ricardo R. Cooperação interjurisdicional no MERCOSUL – cartas rogatórias, homologação de sentenças e laudos arbitrais e informação do direito estrangeiro. In: BASSO, Maristela (org.). *MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Problemas Relativos a Litígios Internacionais. In: BARBOSA MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de Direito Processual*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- JATAHY, Vera. *Do Conflito de Jurisdições: A competência internacional da justiça brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- LOPEZ, Inez. Os princípios de direito processual internacional no MERCOSUL: a eliminação da *cautio iudicatum solvi*. In: SCOTTI, Luciana B.; VIEIRA, Luciane Klein. *El Derecho Internacional Privado del MERCOSUR: en la práctica de los tribunales internos de los Estados Partes*. Asunción: Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, 2020.
- MEINERO, Fernando Pedro; JAEGER JUNIOR, Augusto. Igualdade de tratamento processual e isenção de *cautio iudicatum solvi* no Protocolo de Las Leñas. In: SCOTTI, Luciana B.; VIEIRA, Luciane Klein. *El Derecho Internacional Privado del MERCOSUR: en la práctica de los tribunales internos de los Estados Partes*. Asunción: Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, 2020.
- MORELLI, Gaetano. *Derecho Procesal Civil Internacional*. Buenos Aires: Ed. Jurídicas Europa-América, 1956.
- NARDI, Marcelo de. A garantia das despesas do processo como condição de acesso à justiça pelo não residente no Brasil. In: SCOTTI, Luciana B.; VIEIRA, Luciane Klein. *El Derecho Internacional Privado del MERCOSUR: en la práctica de los tribunales internos de los Estados Partes*. Asunción: Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, 2020.

- RAMOS, André de Carvalho. O Direito Internacional Privado do MERCOSUL no Brasil. *In*: SCOTTI, Luciana B.; VIEIRA, Luciane Klein. *El Derecho Internacional Privado del MERCOSUR: en la práctica de los tribunales internos de los Estados Partes*. Asunción: Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, 2020.
- RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá; OLIVEIRA, Leonardo Vieira de. A eficácia extraterritorial das sentenças estrangeiras do Protocolo de Las Leñas e a necessidade de homologação em tribunais brasileiros. *In*: SCOTTI, Luciana B.; VIEIRA, Luciane Klein. *El Derecho Internacional Privado del MERCOSUR: en la práctica de los tribunales internos de los Estados Partes*. Asunción: Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, 2020.
- TENÓRIO, Oscar. *Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1955.
- TIBURCIO, Carmen. *Extensão e limites da jurisdição brasileira: Competência Internacional e Imunidade de Jurisdição*. Salvador: JusPODIVM, 2019.

BRASIL E MERCOSUL NO SÉCULO XXI. EXPECTATIVAS E DECEPÇÕES ENTRE POLÍTICA EXTERNA E DIREITOS HUMANOS

Jânia Saldanha¹

Resumo: Este trabalho analisa a política externa brasileira recente relativa ao MERCOSUL no que diz respeito ao comportamento dos governos posteriores ao do governo Lula, especialmente o de Michel Temer e o de Jair Bolsonaro. Verifica-se que o País desprezou a posição de protagonista que, ao longo do tempo, assumiu no contexto do bloco. Além disso, as posições conservadoras assumidas pelo Estado brasileiro coincidiram com posições afastadas dos interesses dos países do projeto sul-sul. O texto intenta demonstrar, ainda, que as graves violações de direitos humanos que ocorrem no Brasil, como foi constatado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, interferem decisivamente no cumprimento da cláusula democrática do processo de integração e, por consequência, repercutem no respeito aos princípios democráticos.

Palavras-chave: MERCOSUL; política externa; conservadorismo; direitos humanos; cláusula democrática.

Resumen: Este trabajo analiza la reciente política externa brasileña, relativa al MERCOSUR, en lo que dice respecto al comportamiento de los gobiernos posteriores al gobierno Lula, especialmente el de Michel Temer y el de Jair Bolsonaro. Verifícase que el País despreció la posición de protagonista que, a lo largo del tiempo, había asumido en el contexto del bloque. Además, las posiciones conservadoras asumidas por el Estado brasileño coincidieron con posiciones lejanas a los intereses de los países del proyecto sur-sur. El texto intenta demostrar, aún, que las graves violaciones de derechos humanos que ocurren en Brasil, constataadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, interfieren decisivamente en el cumplimiento de la cláusula democrática del proceso de integración y, por consecuencia, repercuten en el respeto a los principios democráticos.

Palavras-chave: MERCOSUR; política externa; conservadorismo; derechos humanos; cláusula democrática.

1 Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito e do Curso de Graduação em Direito da Escola de Direito da UNISINOS. Advogada. E-mail: janias@unisinobr

Sumário: 1. Introdução; 2. O impacto da reconfiguração da recente política externa brasileira sobre o MERCOSUL; 3. Os direitos humanos no MERCOSUL e a situação do Brasil: um problema apenas doméstico?; 4. Considerações finais; Referências.

1. INTRODUÇÃO

O MERCOSUL insere-se no conjunto de projetos institucionais que nasceu trazendo muitas expectativas e esperanças para os Países que o formaram. A construção e consolidação de instituições internacionais, mais do que ser apenas importante, é uma exigência das relações de interdependência que envolvem atores públicos e privados no mundo globalizado. A natureza jurídica dessas instituições é um componente determinante de sua maior ou menor autonomia em relação aos seus criadores, no caso, os Estados. As competências atribuídas a esses atores estabelecem os limites que separam os assuntos de domínio comum que exigem a atuação da organização internacional e a margem nacional de apreciação do ente estatal para outras tantas matérias. O fato é que os processos de integração estabelecem espaços e tempos normativos distintos, com níveis de organização e velocidades de transformação também diferenciados entre os Estados Partes e os órgãos que compõem a instituição internacional regional.

A observação do MERCOSUL na passagem do seu 30º aniversário convida a verificar o comportamento dos seus mentores para sua evolução ou involução. Nesse sentido, o caso do Brasil não é de ser ignorado na medida em que é o maior parceiro comercial e, até recentemente, foi considerado o líder político dos Estados que formam esse bloco de integração. Neste trabalho, defendemos que dois universos aparentemente desvinculados podem oferecer boas pistas acerca do papel recente do Brasil no processo de integração mercosulino. O problema que nos propomos responder é se um panorama das relações exteriores mais aberto relativamente ao processo de integração do MERCOSUL poderá contribuir para a elevação dos padrões de respeito aos direitos humanos internamente, como preconiza a cláusula democrática.

Considerando-se que a natureza jurídica do MERCOSUL é intergovernamental, é relevante verificar em que medida as dinâmicas mais recentes no campo das relações exteriores incrementaram favoravelmente ou não a agenda integracionista (item 2). No entanto, destaca-se que tais dinâmicas não existem isoladamente. Elas inserem-se no vasto campo de políticas internas que podem assumir uma face conservadora ou progressista e, desse modo, contribuir ou não para manter os padrões de democracia e do Estado de Direito que fazem parte dos compromissos assumidos pelos Estados perante o MERCOSUL. Com isso,

pretendemos demonstrar que uma agenda conservadora no campo das relações exteriores para o MERCOSUL está conectada com o amplo quadro de violação de direitos humanos no País, tal como recentemente foi reconhecido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (item 3). Significa dizer que a atribuição de reduzida importância ao bloco pelos recentes governos do Brasil repercute no baixo grau de comprometimento com a cláusula democrática que exige dos Estados o respeito aos direitos humanos.

2. O IMPACTO DA RECONFIGURAÇÃO DA RECENTE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SOBRE O MERCOSUL

Aspectos sistêmicos e mudanças internas promoveram alterações de fundo na política externa brasileira nos últimos anos. Há variáveis interessantes para explicar a posição do Brasil no contexto das relações exteriores. Uma delas advém das relações que privilegiam as relações norte-sul ou sul-sul. Lembre-se que durante o governo Lula houve o primado dessas últimas e o destaque à atuação do BRICS. No entanto, essas duas dimensões da política externa tiveram sua importância reduzida durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, foram fortemente enfraquecidas no governo de Michel Temer e desapareceram desde o início da gestão de Jair Bolsonaro.

Outra variável importante é a atuação dos atores locais frente ao processo de integração regional. É o caso dos partidos políticos e de sua relação com as decisões concernentes à política exterior invariavelmente justificada pelo interesse em obter retorno do ponto de vista do prestígio e dos resultados eleitorais. Nos anos 2000, por estarem mais voltados às questões nacionais eles adotaram a lógica reativa² tratando a integração, em primeiro lugar, como um tema de política externa e da diplomacia. No entanto, nos últimos anos, não se pode negar a influência dos partidos na política externa. Essa influência pode ser vista no conteúdo dos distintos programas partidários³ e demonstra a potencial influência da política interna na política exterior, especialmente em questões econômicas, o

2 VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Pasqueriello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Democracia e atores políticos no MERCOSUL. In: SIERRA, Gerónimo de (ed.). *Los rostros del MERCOSUR – El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 183-228. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101026063856/9vigevani.pdf>. Acesso em 22 de abril de 2021. p. 197.

3 MENDES, Gabriel. GRAÇA, Luís Felipe Guedes da. A diferenciação ideológica na política externa partidária eleitoral: PSDB, PT e MDB (1994-2018). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 31, p. 83-122, jan./abr. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522020000100083&script=sci_arttext. Acesso em: 22 abr. 2021.

que evidencia o comprometimento dos políticos com as bases eleitorais vinculadas à economia,⁴ como ocorreu durante o governo de Michel Temer.

De fato, podemos afirmar que a grande mudança na política externa do Brasil que, seguramente, repercutiu no papel do País no contexto do MERCOSUL, ocorreu durante o governo de Michel Temer. Veja-se que, com Lula, o Brasil projetou-se como grande ator global no cenário da política externa dos Países, ainda que tenha sido acusado, por setores conservadores da diplomacia, de ser defensor de propostas ilusórias e irreais. A situação começa a mudar com Dilma Rousseff, em cujo governo a política externa perdeu prioridade, ainda que tenha mantido, com relação à política econômica externa a continuidade das políticas Lulistas com enfoque na integração regional voltada para o Sul global e autônoma dos EUA.⁵ Mesmo assim, somos compelidos a lembrar que, no que diz respeito às relações do Brasil com o MERCOSUL, nos governos Dilma Rousseff (2011-2016), houve uma redução de esforços da administração federal para melhorar ou criar novas instituições relativas ao processo de integração do MERCOSUL. Estudos indicam que a retomada⁶ das negociações entre MERCOSUL e União Europeia foi a medida mais visível do Brasil em relação ao bloco nos últimos anos. Outras medidas, como o avanço das eleições diretas para os mercodeputados, por exemplo, não avançaram.

Gerardo Caetano⁷ destaca que embora a diplomacia brasileira no período insistisse que o MERCOSUL deveria comportar-se como bloco e mantivesse seu espírito crítico em relação à Aliança do Pacífico, os dois últimos anos de Dilma no poder foram marcados pelo esforço de manter uma postura favorável ao Acordo com a União Europeia, posição essa respaldada pelos governos dos outros três países do bloco.

A crise política vivida no Brasil, especialmente a partir de 2015, e que culminou com a destituição de Dilma Rousseff em 2016, deflagrou uma mudança

4 CAETANO, Gerardo. Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, México, v. 59, n. 1, p. 47-88, mar. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v59n1/0185-013X-fi-59-01-47.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

5 COSTA, Ana Carolina dos Santos. BARBOSA, Victor Tavares. Dilma vs temer: o que foi prometido e o que realmente mudou para o MERCOSUL? *CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, n. 31, p. 555-579, set. 2020. p. 560. Disponível em: <https://periodicos.ujf.br/index.php/csonline/article/view/29390>. Acesso em: 5 abr. 2021.

6 COSTA, Ana Carolina dos Santos. BARBOSA, Victor Tavares. Dilma vs temer: o que foi prometido e o que realmente mudou para o MERCOSUL?. *CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, n. 31, p. 555-579, set. 2020. p. 560-561. Disponível em: <https://periodicos.ujf.br/index.php/csonline/article/view/29390>. Acesso em: 5 abr. 2021.

7 CAETANO, Gerardo. Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, México, v. 59, n. 1, p. 47-88, mar. 2019. p. 71. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v59n1/0185-013X-fi-59-01-47.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

significativa da política exterior com Temer, para cuja ascensão ao poder teve o apoio decisivo dos setores econômicos conservadores, especialmente do empresariado paulista.⁸ Para esse grupo, o MERCOSUL se encontraria isolado de outros processos de integração, fato que afetaria a competitividade dos produtos brasileiros que restariam excluídos dos mercados. A timidez do MERCOSUL, segundo o empresariado, pode ser identificada no baixo número de acordos de livre comércio⁹ realizado pelo bloco os quais resumem-se a Israel e Egito.

De fato, com Temer no poder a partir de maio de 2016 e com a nomeação de José Serra para o cargo de ministro das Relações Exteriores, as transformações na política externa aceleram-se e o impacto sobre o MERCOSUL foi uma das suas consequências mais visíveis. O governo Temer, claramente, assumiu com a proposta de fazer uma “Nova Política Externa”.¹⁰ A ideologia neoliberal, determinante da conduta política de Serra, cuja militância contrária ao MERCOSUL restou indubitosa quando foi candidato presidencial em 2002 e em 2010, foi bem recebida no Itamaraty.¹¹

Gerardo Caetano¹² lembra que, na ocasião, Emílio Cárdenas¹³ publicou artigo no jornal *La Nación*, da Argentina, apontando um decálogo sobre a política externa brasileira, no seguinte sentido: a) importância da diplomacia brasileira; b) Brasil está atento à democracia (ativa); c) Brasil assumirá um papel ativo acerca do meio ambiente; d) nos fóruns internacionais o Brasil focará nas ques-

-
- 8 CAETANO, Gerardo. Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, México, v. 59, n. 1, p. 47-88, mar. 2019. p. 72. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v59n1/0185-013X-fi-59-01-47.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.
 - 9 MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Rede de Acordos comerciais do MERCOSUL*. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/relacionamento-externo/red-de-acordos/>. Acesso em: 29 mar. 2021.
 - 10 MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. Continuidades e discontinuidades nos governos Temer e Bolsonaro na política externa brasileira (2016-2020). *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 11, p. e51549, nov. 2020. p. 3. DOI: 10.12957/rmi.2020.51549. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/51549/35873>. Acesso em: 29 mar. 2021.
 - 11 MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. Continuidades e discontinuidades nos governos Temer e Bolsonaro na política externa brasileira (2016-2020). *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 11, p. e51549, nov. 2020. DOI: 10.12957/rmi.2020.51549. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/51549/35873>. Acesso em: 29 mar. 2021.
 - 12 CAETANO, Gerardo. Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, México, v. 59, n. 1, p. 47-88, mar. 2019. p. 73. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v59n1/0185-013X-fi-59-01-47.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.
 - 13 CÁRDENAS, Emilio. El nuevo decálogo de la política exterior de Brasil. *La Nación*, 26 maio 2016. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-nuevo-decalogo-de-la-politica-externo-de-brasil-nid1902513/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

tões financeiras e comerciais; e) participação do Brasil no comércio internacional; f) não se ligar a esforço multilateral e abrir-se ao bilateralismo; g) negociar os temas comerciais sempre do ponto de vista interno; h) renovar, com a Argentina, o MERCOSUL, do ponto de vista originário, ou seja, desde sua essência comercial; i) aprofundar relações com sócios tradicionais, como UE – União Europeia, EUA e Japão; j) implementar as relações comerciais com a Ásia; l) melhorar a competitividade das economias.

O curto período do governo Temer, com seu ministro neoliberal, imprimiu um outro rumo ao MERCOSUL distanciando-se, definitivamente, do modelo de política exterior do governo Lula e foi mais além da política mais restrita do segundo mandato de Dilma Rousseff.

Autoridades diplomáticas dos governos anteriores manifestaram claramente posição crítica à Serra, como Celso Amorin¹⁴ para quem o MERCOSUL não poderia ser debilitado e necessitaria de uma “frente unida” para evitar que cada País agisse a seu modo enfraquecendo a possibilidade de firmar acordos de livre comércio como o da União Europeia- MERCOSUL. As contradições apontadas pelo ex-Chanceler foram reafirmadas por analistas críticos que identificavam na nova política externa do País um afastamento do projeto Sul-Sul, como foi o caso da manifestação do importante historiador brasileiro Luis Alberto Moniz Bandeira.¹⁵

Foi no governo Temer que se deu o início do fim da UNASUL quando, em abril de 2018, ocorreu a suspensão conjunta do Brasil e dos demais Estados Partes. Tratava-se da mudança radical da política exterior do Brasil e do realinhamento de todo o continente.¹⁶ Ainda no período Temer, as mudanças acentuadas na política externa foram acompanhadas, por coerência, de um conjunto de mudanças internas que, à luz do Estado Democrático de Direito, representou um enorme retrocesso, tais como: a) reforma trabalhista que representou uma grande flexibilização; b) reforma previdenciária; c) Estado curvado ao neoliberalismo pela criação de planos de ajustamento estrutural.

A saída de Serra e o ingresso de Aluísio Nunes Ferreira no Ministério das Relações Exteriores não impediu que as políticas do primeiro permanecessem, ain-

14 CAULYT, Fernando. “Há contradições em novas diretrizes do Itamaraty”, diz Celso Amorin. *DW Brasil*, 16 abr. 2016. Disponível em: <https://p.dw.com/p/1J6Cz>. Acesso em: 29 mar. 2021.

15 LIRIO, Sérgio. Brasil: El golpe y la geopolítica. Entrevista com o Professor Luiz Alberto Moniz Bandeira. *Amersur*, publicado em Carta Capital, 17 maio 2016. Disponível em: <https://www.amersur.org/politica-internacional/brasil-el-golpe-y-la-geopolitica-moniz-bandeira/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

16 CAETANO, Gerardo; BURIAN, Camilo López; LUJÁN, Carlos. El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, v. 28, n. 1, p. 95-130, jun. 2019. p. 105. DOI: 10.26851/RUCP.28.1.4. Disponível em: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/428/331>. Acesso em: 5 abr. 2021.

da que de forma menos pessoalizada.¹⁷ O novo ministro facilitou, assim, a centralidade das reivindicações das grandes corporações como a do setor financeiro e do agronegócio, como referem Dawisson Belem Lopes e Camilo Lopez Burián,¹⁸ fortalecidas pelos movimentos internos do chamado “Centrão” no Congresso Nacional, cujas maiores forças eram a banca evangélica, a dos empresários, a das políticas de segurança, a da defesa de armas e a ruralista. Essa estrutura política, seguramente, contribuiu para o giro “liberal-comercial” do MERCOSUL em seu conjunto, como refere Gerardo Caetano.¹⁹ Além disso, na gestão de Aluísio Nunes a pauta da segurança de fronteiras passou a ser tratada como um tema de cooperação sul americana, o que teve um forte impacto institucional e aproximou o Itamaraty das forças militares²⁰ posteriormente coroadas no governo de Jair Bolsonaro com um número expressivo de cargos em comissão em atividades civis.²¹

Por outro lado, mesmo antes das eleições de 2018 cujo resultado levou Jair Bolsonaro ao Poder, politólogos como Gerardo Caetano identificavam sua figura como especular, é dizer, um Bolsonaro antiglobalização – nacionalista, contrário às migrações – a caricatura do Trump à brasileira e, outro, o Bolsonaro adepto à face perversa da globalização, pró-mercado, ultraliberal, pró-Estados Unidos. A ascensão de Bolsonaro à presidência do Brasil confirmou ambos os vaticínios de Gerardo Caetano, uma vez que se aproximou dos Estados Unidos e de Israel para o que obteve apoio militar evidente e, por outro lado, adotou o discurso nacio-

17 CAETANO, Gerardo; BURIAN, Camilo López; LUJÁN, Carlos. El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, v. 28, n. 1, p. 95-130, jun. 2019. DOI: 10.26851/RUCP.28.1.4. Disponível em: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/428/331>. Acesso em: 5 abr. 2021. p. 112.

18 LOPES, Dawisson Belém; LÓPEZ BURIAN, Camilo M. La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal. In: BRUN, Diego Abente; GÓMEZ FLORENTÍN, Carlos (orgs.). *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual*. Asunción: UNA, 2018. p. 99-230.

19 CAETANO, Gerardo; BURIAN, Camilo López; LUJÁN, Carlos. El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, v. 28, n. 1, p. 95-130, jun. 2019. DOI: 10.26851/RUCP.28.1.4. Disponível em: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/428/331>. Acesso em: 5 abr. 2021. p. 111.

20 CAETANO, Gerardo; BURIAN, Camilo López; LUJÁN, Carlos. El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, v. 28, n. 1, p. 95-130, jun. 2019. DOI: 10.26851/RUCP.28.1.4. Disponível em: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/428/331>. Acesso em: 5 abr. 2021. p. 112.

21 BOLSONARO amplia presença de militares em 30 órgãos federais. *Jornal do Comércio*. Porto Alegre, 14 out. 2019. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2019/10/707341-bolsonaro-amplia-presenca-de-militares-em-30-orgaos-federais.html. Acesso em: 21 abr. 2021.

nalista contrário a uma agenda progressista no que se refere aos direitos humanos em sentido amplo.

Seis meses após sua posse, a imprensa internacional²² noticiou as principais mudanças das relações do Brasil com o resto do mundo. De fato, o prognóstico dos analistas políticos foi confirmado pois Bolsonaro mudou a política exterior do Brasil ao alinhar-se com os EUA, com Israel e ao renunciar à liderança contra as mudanças climáticas numa sorte de exercício mimético ao que fez Donald Trump, cujo primeiro ato no poder foi romper com o Acordo de Paris sobre o clima. A guinada indisfarçável à direita também veio com a saída definitiva da UNASUL em abril de 2019.

Embora no início de seu governo Bolsonaro tenha apresentado uma sombra de incertezas sobre o tratamento que dispensaria ao MERCOSUL, o que foi mais do que confirmado pelo ministro da economia Paulo Guedes²³ ao afirmar que o MERCOSUL não seria prioridade do governo, Bolsonaro aproximou-se de Macri, ainda no governo da Argentina. Contudo, o evento mais significativo, como sabemos, foi ter firmado o acordo de livre comércio MERCOSUL-União Europeia, em junho de 2019 que se encontrava em compasso de espera há mais de 20 anos.

Porém, em plena crise pandêmica, em 16 de dezembro de 2020, na ocasião da 57ª edição da reunião de cúpula dos Estados Partes do MERCOSUL, declarou que em 2020 o MERCOSUL atuou “com flexibilidade e pragmatismo” e que isso deveria ser mantido. Demonstrou preocupação com “entraves pontuais” entre os Países e que tal possibilidade seria prejudicial ao bloco. Em 26 de março de 2021, na reunião de cúpula em celebração do 30º aniversário do MERCOSUL, Jair Bolsonaro destacou que “é necessário aprimorar as regras que valorizem o ambiente de negócios”²⁴. Essas afirmações não retiram o caráter problemático da política externa brasileira que, no atual governo, afastou-se da autonomia que a caracterizava nos governos anteriores.²⁵ Elas também marcam os limites da

22 LISSARDY, Gerardo. Jair Bolsonaro: como cambió la relación de Brasil con el resto de América Latina tras 6 meses como presidente. *BBC News Mundo*, 1 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48815158>. Acesso em: 5 abr. 2021.

23 CARMO, Marcia. Declarações de Paulo Guedes sobre MERCOSUL surpreendem membros do bloco. *Folha de São Paulo*, Buenos Aires, BBC News Brasil, 30 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/10/declaracoes-de-paulo-guedes-sobre-merc-sul-surpreendem-membros-do-bloco.shtml>. Acesso em: 5 abr. 2021.

24 PRESIDENTE defende a modernização do MERCOSUL. *Presidência da República*, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/03/presidente-defende-a-modernizacao-do-mercosul>. Acesso em: 28 mar. 2021.

25 Essa mudança, que teve início no governo de Temer foi rechaçada por anteriores chanceleres que, em 2020, não apenas endereçaram uma carta ao MRE quanto o Instituto para a Democracia criou o “Programa Renascença”, cujo objetivo é o de construir uma política externa pós-bolsonaro. OLIVEIRA MOREIRA, Danilo. Continuidades e descontinuidades

atenção do governo brasileiro restrita à agenda econômica, ainda que ela tenha sido ampliada ao longo dessas três décadas passando a incluir temas políticos, de direitos humanos, sociais e de cidadania.

Por outro lado, é preciso referir que o Acordo MERCOSUL-UE tem sido alvo de muitas críticas por colocar em risco as indústrias nacionais dos países do bloco sulino. Outro ponto criticado é o de estabelecer negociações em formato de bloco, dizem os especialistas. Para eles esse será um fator complicador para a aprovação dos acordos nos Parlamentos locais europeus, sobretudo em países que possuem divergências com o atual governo brasileiro, como a Alemanha e a França,²⁶ ainda que notícias recentes demonstrem que no âmbito do Parlamento Europeu há urgência na aprovação do acordo.²⁷ Exemplo desse desacordo refere-se à pauta ambiental em razão do desmatamento na região amazônica e da violação de direitos dos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas. Curioso é que justamente as debilidades do País que justificam, com razão, a não aprovação do Acordo nas instâncias nacionais de Países europeus, perdurarão e serão agravadas caso ele seja aprovado, conforme destaca estudo realizado pelo GreenPeace.²⁸ Isso deve-se ao fato de que os princípios da precaução e da prevenção poderão ser ainda mais desrespeitados aumentando o passivo ambiental do País.

Em sua análise sobre os fundamentos e desenvolvimentos da modernidade, Boaventura de Sousa Santos trabalha com o conceito de pensamento abissal.²⁹ A principal característica do pensamento abissal é a impossibilidade da coexistência entre os dois lados da linha que divide o mundo, como ocorreu entre as sociedades metropolitanas e os territórios coloniais, onde na primeira ponta da linha havia a detenção de todo paradigma civilizatório, enquanto que na outra se experimentava a encarnação do estado de natureza.

des nos governos Temer e Bolsonaro na política externa brasileira (2016-2020), nota 3. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/51549/35873>. Acesso em: 29 mar. 2021.

26 RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. La France opposée au projet d'accord UE-MERCOSUR. *Vie publique*. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/en-bref/276259-la-france-opposee-au-projet-daccord-ue-mercosur>. Acesso em: 5 abr. 2021.

27 MARCHINI, Jorge; WIERZBA, Guillermo. O acordo Mercosul-UE tem o mesmo perfil que a ALCA, enterrada em 2005. *Brasil de Fato*, São Paulo, 8 fev. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/08/artigo-o-acordo-mercosul-ue-tem-o-mesmo-perfil-que-a-alca-enterrada-em-2005>. Acesso em: 5 abr. 2021.

28 ACORDO UE-MERCOSUL: porta para o futuro ou alçapão para o passado? *Greenpeace Brasil*, 6 out. 2020. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/acordo-ue-mercosul-porta-para-o-futuro-ou-alcapao-para-o-passado/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

29 SOUSA SANTOS, Boaventura de. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de; MENESES, Maria Paula (orgs.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2013. Eu agradeço ao meu orientando de doutorado em Direito do PPG em Direito da UNISINOS, Lucas Paulo Orlando de Oliveira, pelas reflexões extraídas da obra de Boaventura de Sousa Santos.

Nos últimos sessenta anos houve dois abalos tectônicos na lógica dessas linhas abissais. O primeiro consiste na organização e resistência dos povos colonizados, de forma a obterem processos emancipatórios. O segundo, entre os anos 1970 e 1980, se movimenta na direção oposta à do primeiro e é responsável pela reedição da lógica de violência e expropriação do período colonial, porém agora projetada inclusive para territórios das próprias metrópoles.

Assim, Boaventura assinala como elemento proeminente desse segundo movimento o regresso de um governo colonizador, regido por uma lógica denominada de governo indireto. O governo indireto pode ser compreendido como a retirada do controle das decisões da esfera pública e seu deslocamento para a órbita privada. Dessa forma, por meio de privatizações e flexibilizações em diversas áreas, o interesse de grupos privados torna-se preponderante na operacionalização do aparato estatal.

Note-se que o movimento descrito em grau abstrato por Boaventura adequa-se perfeitamente ao diagnóstico da política externa brasileira realizado anteriormente. A efetivação de práticas de autorregulamentação, desmantelamento de estruturas fiscalizatórias e ocupação direta de cargos estratégicos por representantes de grandes *players* do agronegócio foi uma característica permanente nos dois primeiros anos do Governo Bolsonaro. Na política externa, por sua vez, o tratamento inicial no mínimo desdenhoso das relações com os Estados que integram o MERCOSUL e uma subserviência incondicional aos Estados Unidos, ainda liderados por Donald Trump, são pontos denotativos de que a lógica de apropriação e violência foi institucionalizada pelos próprios representantes brasileiros.

Boaventura nomina de fascismo social a situação onde a parte mais fraca fica à mercê da vontade da parte mais forte, diante dessa situação de perda de representatividade e proteção por parte das instituições públicas. Como via de escape para esse contexto, o autor apresenta a proposta do cosmopolitismo subalterno.

O fato de ser um bloco econômico não conduz à necessária afirmação de que o MERCOSUL deva ser regido exclusivamente pela lógica de mercado, de forma a suprimir a voz dos que estão à margem das relações econômicas. É preciso destacar que o vetor de inclusão da dignidade humana no direito foi justamente a preocupação aos limites éticos da atividade econômica, como exemplificado pelo art. 151 da Constituição de Weimar de 1919 e art. 115 da Constituição Brasileira de 1934, ambas anteriores à Declaração Universal de Direitos Humanos. Assim, tendo em perspectiva a tradição jurídica, é a preocupação com os limites da liberdade econômica o fundamento que radica no trato jurídico da dignidade. No entanto, como também a própria tradição permite inferir, não basta que o Estado seja apenas o único guardião da dignidade humana. Tanto os fatos subsequentes na Alemanha como no Brasil são indicativos de que a experiência

de proteção à dignidade humana pelas relações de mercado deve ser protegida, mas não tendo apenas o Estado como seu fiador.

Apesar do discurso nacionalista, ao reconfigurar as instituições públicas em favor dos interesses privados, o Brasil aderiu nos mais fundamentais termos, ao capitalismo globalizado. Toda a experiência de apropriação e violência que podem ser experimentadas pela adesão ao cosmocapitalismo foram sentidas no Brasil nos últimos anos.

Como antítese, Boaventura propõe um cosmopolitismo dos subalternos, edificado a partir “das iniciativas e movimentos que constituem a globalização contra-hegemônica”.³⁰ Não apenas aqueles que sofrem com a experiência de apropriação e violência devem se organizar, mas também as instituições devem se adequar para permitir ressoar as vozes dissonantes dos interesses do mercado. Essa mesma arquitetura institucional assegura que os Estados não terão o domínio que detiveram ao longo da modernidade, conforme o paradigma westfaliano.

A ampliação da base democrática, com a inclusão desde os “de baixo”, é a pedra angular que permitirá a construção de um mercado que seja comum, de fato, sem ser subserviente aos fluxos globalizatórios hegemônicos ou mesmo às intempéries de governos que tenham como projeto a edificação de um fascismo social. Por fim, retoma-se o pensamento de Dardot e Laval, que sob uma perspectiva semelhante, também entendem que o principal desafio para as instituições e o direito ao longo do século XXI será construir um espaço de alta densidade democrática, e baixa interferência dos Estados e dos interesses privados: “será preciso lutar para que esses cidadãos tenham a possibilidade de coproduzir as condições que permitirão o reconhecimento efetivo de seus direitos e a satisfação de suas necessidades”.³¹

Finalmente, é preciso lembrar que no campo das relações exteriores o que se espera, em verdade, é que o Estado assuma a condição de Estado cosmopolita que defende um conjunto de valores e práticas que pode ser aplicado por qualquer instituição política nas democracias contemporâneas. Esse é um dos métodos apontados pelos defensores da democracia cosmopolita.³²

Apresentado um panorama das práticas das relações exteriores (e suas recentes alterações) no que diz respeito ao MERCOSUL, e formulada uma proposta aos entraves hoje identificados (com base no pensamento de Boaventura), identificamos a necessidade de analisar, brevemente, a situação dos direitos humanos no País e o impacto da mesma sobre o MERCOSUL. A resistência do

30 SOUSA SANTOS, Boaventura de. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de; MENESES, Maria Paula (orgs.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2013. p. 43.

31 DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 557.

32 ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David. La démocratie cosmopolite. Acteurs et methods. *Cahiers Philosophiques*, n. 128, p. 9-29, 2012.

Brasil atual em contribuir para com o avanço da integração regional para dimensões além da econômica encontra-se com os baixos níveis de respeito aos direitos humanos internamente. Assim, aquilo que o País faz com os parceiros vizinhos reflete nas políticas internas e, essas, refletem-se externamente, uma vez que não contribuem para elevar os padrões de respeito relacionados à cláusula democrática que fundamenta o compromisso com os direitos humanos e com a democracia na região.

3. OS DIREITOS HUMANOS NO MERCOSUL E A SITUAÇÃO DO BRASIL: UM PROBLEMA APENAS DOMÉSTICO?

No dia 26 de março de 2021, também em comemoração aos 30 anos do MERCOSUL, o IPPDH – Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos³³ destacou que se o bloco nasceu para satisfazer interesses comerciais, aduaneiros e macroeconômicos da região, a paz e a democracia nunca estiveram distantes do processo de integração. De fato, o órgão lembra que o século em curso é marcado por um modelo integracionista mais político e social, no âmbito do qual a autonomia, o desenvolvimento e a inclusão social assumem um lugar central.

O bloco firmou inúmeros documentos na área de direitos humanos ao longo da sua existência. Ainda no século passado, em 1998, os Estados fundadores, mais Chile e Bolívia, reiteraram seus compromissos com a democracia por meio do Protocolo de Ushuaia³⁴ para compromisso democrático. Em 2005, o bloco assina o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL.³⁵ Em 2011,³⁶ através do Pro-

33 MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Comunicado à Imprensa 18/2021 – 30 anos de MERCOSUL: paz, desenvolvimento, democracia e direitos humanos no processo de desenvolvimento regional*. 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/30-anos-do-mercosul-paz-desenvolvimento-democracia-e-direitos-humanos-no-processo-de-integracao-regional/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

34 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, La Republica de Bolivia y Republica de Chile*. Ushuaia, 1998. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=ktUNNjkHcd6x6bSnkufaDA%3d%3d. Acesso em: 5 jun. 2021.

35 MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos direitos humanos do MERCOSUL*. Assunção, 2005. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-assuncao-sobre-compromisso-com-a-promocao-e-protecao-dos-direitos-humanos-do-mercosul/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

36 MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Protocolo de Ushuaia II*. Montevideu, 2011. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/index.php/40-normativa/tratados-e-protocolos/151-protocolo-de-ushuaia-ii>. Acesso em: 5 abr. 2021.

toocolo de Ushuaia II³⁷ sobre compromisso com a democracia, políticas efetivas e detalhadas para lidar com situações de rompimento ou risco à vigência dos princípios democráticos foram estabelecidas.

No texto de 1998, o art. 1º prevê que a “plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo”. O texto de 2005 prevê no artigo 1º a “plena vigência das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais são condições essenciais para a vigência e evolução do processo de integração entre as Partes”. E, finalmente, o Preâmbulo do texto de 2011 estabelece que “a plena vigência das instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais são condições essenciais para a vigência e evolução do processo de integração entre as Partes”. E o art. 1º estabelece: “O presente Protocolo será aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos.”

Registra-se que, em 2004, foi criada a Reunião das Altas Autoridades sobre Direitos Humanos³⁸ (RAADH) como consequência do compromisso dos países com o Estado de Direito e com a necessidade de consolidação dos direitos humanos “como eixo da identidade regional e do desenvolvimento.” A RAADH constitui-se no espaço regional de coordenação intergovernamental de políticas públicas em direitos humanos e de promoção da participação social.

Com efeito, o conjunto de compromissos assumidos pelo bloco com relação ao enfoque da democracia e dos direitos humanos, faz perguntar se a situação dos direitos humanos em cada Estado Parte importa ao conjunto do processo de integração? E, se a resposta for positiva, podemos pensar nos mecanismos e no poder que o bloco dispõe – ou que deverão, ainda, ser construídos – para chamar a atenção e responsabilizar o Estado quando ele falta com o dever de respeito à democracia e aos direitos humanos. Portanto, a questão a saber e que este espaço não nos permitirá aprofundar, é se à luz do direito internacional a instituição internacional MERCOSUL tem o dever de vigilância³⁹ relativamente ao compromisso de respeitar os direitos humanos assumido pelos Estados.

37 MONTE, Deborah Silva do; ANASTASIA, Fátima. Cláusula Democrática do MERCOSUL: indefinição conceitual e uso estratégico. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 62, p. 11-36, jun. 2017. DOI: 10.1590/1678-987317256201. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v25n62/0104-4478-rsocp-25-62-0011.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2021.

38 MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *O que é a RAADH?*. Disponível em: <https://www.raadh.mercosur.int/pt-br/que-es-la-raadh/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

39 BONNITCHA, Jonathan; MCCORQUODALE, Robert. The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. *The European Journal of International Law*, v. 28, n. 3, p. 899-919, nov. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/chx042>.

De fato, o último relatório da CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos – sobre a “Situação dos direitos humanos no Brasil” suscita que se leve a sério essa questão na medida em que a existência de relações de interdependência entre os Estados, a presença de riscos e problemas comuns, bem como de direitos partilhados, repercutem na concepção de “bens comuns” que transcendem as fronteiras estatais, de um lado e, de outro, determinam uma modificação profunda no conceito de soberania solitária. Há seis dimensões extremamente sensíveis⁴⁰ no País destacadas pela CIDH, a saber.

A primeira diz com as discriminações históricas e socioeconômicas. Elas são as maiores causas de desigualdade estrutural e determinam níveis elevados de violação de direitos humanos. As discriminações históricas atingem grupos específicos como os afrodescendentes, as comunidades tradicionais, tribais e quilombolas, os povos indígenas e as mulheres. Além destes últimos, a discriminação socioeconômica é absolutamente perversa aos trabalhadores rurais, às mulheres camponesas, aos migrantes forçados, às pessoas em situação de rua, sem habitação e que vivem nas periferias. Uma consequência cruel desta discriminação é a prática de trabalho em regime forçado ou análogo à escravidão, o que levou o Brasil a ser condenado pela CrIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos – no caso Fazenda Brasil Verde. Tais violações fomentam, ainda, casos de tráfico de pessoas.

A segunda concerne a três grupos em situação de risco. O primeiro refere-se às PPL – pessoas privadas de liberdade –, aos jovens e adolescentes sob os cuidados dos sistemas socioeducativos e aqueles que vivem em comunidades terapêuticas. Estes grupos são submetidos à violação de direitos humanos por: precárias instalações físicas; *déficits* de atendimento à saúde, à educação e à alimentação e; violência dos agentes do Estado. As PPL são vítimas da superlotação dos presídios e do encarceramento massivo. O segundo envolve o grupo específico de migrantes venezuelanos. Trata-se de um grupo novo que chama a atenção da CIDH para a débil proteção que recebem somada à violência por xenofobia, ainda que a Lei de Migração lhes conceda a maior proteção. O terceiro é grupo LGBTI, vítima das mais elevadas taxas de assassinatos e agravos. A criação de legislação que os proteja persiste como uma necessidade de primeira grandeza.

A terceira diz respeito à segurança cidadã, cuja análise envolveu a violência seletiva e institucionalizada, a ausência de segurança e as respostas apresentadas pelo Estado. O relatório destaca ter havido nos últimos anos uma piora nos indicadores de segurança, agravada pela militarização das forças de segurança e por

Disponível em: <https://academic.oup.com/ejil/article/28/3/899/4616670>. Acesso em: 5 abr. 2021.

40 SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Análise de conteúdo – Relatório da CIDH: Situação dos Direitos Humanos no Brasil. *Il Brazil International Law Association*, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://ilbrasilblog.wixsite.com/blog/post/an%C3%A1lise-de-conte%C3%BAdo-relat%C3%B3rio-da-cidh-situa%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-humanos-no-brasil>. Acesso em: 5 abr. 2021.

uma seletividade exponencial contra os afrodescendentes e os pobres. A falta de segurança e a deficiência dos serviços agravam a vulnerabilidade das pessoas vítimas de violação estrutural de direitos humanos.

Por isto, as desigualdades socioeconômicas, de raça, classe e de ordem geográfica são acentuadas. Ainda, o elevado número de mortes de ativistas e defensores de direitos humanos faz a comunidade internacional reagir. O País segue praticando políticas de segurança que são hostis, ainda que, segundo a CIDH, as respostas às questões de segurança melhoraram em relação à realidade dos anos 90. Um dos exemplos deste avanço foi a criação do Programa Nacional de Segurança Pública. Porém, persistem problemas crônicos, como os altos índices de autoritarismo das forças policiais, a privatização dos serviços de segurança e a flexibilização do uso de armas. Neste sentido, devemos reconhecer a deterioração das políticas de segurança a partir de 2018 com nítidos prejuízos à agenda da segurança cidadã.

A quarta diz respeito à impunidade. Ela foi diagnosticada a partir de dois traços fundamentais: a) denegação de justiça; b) violações de direitos humanos na ditadura civil-militar. Com o relatório, devemos levar a sério os alarmantes índices de impunidade dos agentes policiais por violação de direitos humanos. A estrutura bem organizada do sistema de justiça e a previsão constitucional das competências do ministério público e da defensoria pública para fazer a defesa das vítimas por violação de direitos humanos, não tem impedido os *deficits* de acesso à justiça. A impunidade potencializa o medo social das vítimas da violência praticada por agentes do Estado. A CIDH lamenta o elevado número de arquivamentos de inquéritos que envolvem policiais e deplora a falta de sistematização de dados da violência e da impunidade. Defendemos ser indúvidosa a ligação entre a impunidade e o ritmo lento com que a justiça de transição integrou a gramática das instituições do País. O relatório destaca que os avanços conquistados com a Comissão de Anistia e com a Comissão de Verdade retrocederam significativamente em razão das mudanças administrativas praticadas pelo atual governo do Brasil. A rejeição de 307 pedidos de anistia e de denúncias por crimes praticados durante a ditadura reforçam a negativa do Brasil em reconhecer o caráter vinculante das decisões da CrIDH e da CIDH.

A institucionalidade democrática e de direitos humanos integram a quinta dimensão. A existência de autonomia entre os poderes estruturantes do Estado e o reconhecimento das desigualdades e injustiças promovido pela Constituição, foram destacados positivamente pela CIDH. Ela reiterou a centralidade do papel do ministério público e da defensoria pública na defesa da democracia e dos direitos humanos. Porém, se tais afirmações são corretas, persiste uma preocupante distância entre as atribuições destes atores e os níveis de violação de direitos humanos. A extinção e o desmantelamento de órgãos de democracia participativa ligados às instâncias superiores do executivo federal, promovidos pelo atual governo, agravam a assincronia entre as promessas constitucionais e o mundo real. A CIDH percebe acertadamente que a extinção dos canais de diálogos com a so-

cidade civil reduzirá a capacidade do Estado brasileiro para enfrentar o gritante quadro de desigualdades e violência.

É verdade que ao compromisso assumido pelo País de elevar os níveis de respeito aos direitos humanos, desde 1988, associou-se o princípio do desenvolvimento nacional e a agenda evolutiva de política externa determinada a priorizar os direitos humanos. Neste sentido, a CIDH lembrou a liderança do País na afirmação de normas internacionais de direitos humanos e na valorização do multilateralismo. Por isto, é imperioso não perder de vista as ações do governo no poder que, ao fragilizarem as instituições encarregadas de promover os direitos humanos, representam um perigoso retrocesso para o Estado de Direito.

Finalmente, a sexta dimensão destaca o problema das violações à liberdade de expressão e informação. O relatório chama a atenção para casos de violência policial praticada na repressão aos movimentos sociais e lembra que, em razão desta prática, o Brasil foi condenado pela CrIDH no caso *Escher e Outros*. O relatório evidencia a preocupação da CIDH com os discursos de incitação ao ódio e discriminação praticados, sobretudo, nos meios virtuais. Devemos mencionar que tal situação foi notoriamente agravada durante o processo eleitoral de 2018. De fato, a onda de violência contra os profissionais de imprensa no País insere-se no deplorável quadro de repúdio e repressão à livre manifestação do pensamento. O relatório nos convida a defender a livre atividade jornalística e a liberdade de expressão, dois dos pilares fundamentais das democracias, entre as quais o Brasil seguramente pretende estar. Logo, o Estado deverá ser o ator central para promover o respeito e a proteção destes direitos.

À guisa de conclusão podemos afirmar que o relatório reconhece ter o Brasil construído sólidas instituições que ajudam a reduzir o peso das desigualdades e ter promovido a redemocratização. Nesta perspectiva, ratificou tratados de direitos humanos, modernizou as leis domésticas e promoveu reformas na “sala de máquinas”, ou seja, em órgãos do poder executivo e do poder judiciário, habilitando-os a melhor promover e defender os direitos humanos. Entretanto, a realidade da vida cotidiana é menos inspiradora. O ainda e persistente quadro de violação de direitos humanos representa um déficit real frente aos demais Países do MERCOSUL e para o qual deve render contas na justa medida em que assim o exigem os documentos regionais que preveem o respeito à democracia e ao Estado de Direito.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, defendemos que dois universos aparentemente desvinculados podem oferecer boas pistas acerca do papel recente do Brasil no processo de integração mercosulino. O problema que nos propomos a responder é se o exercício da soberania solidária no campo das relações exteriores para o MERCOSUL poderá estar acompanhado de uma elevação dos padrões de respeito aos direitos humanos internamente, como preconiza a cláusula democrática.

Para tanto, iniciamos, na primeira parte do trabalho, abordando o impacto da reconfiguração da política externa brasileira sobre o MERCOSUL. Nela, apontamos algumas variáveis relevantes para explicar a posição do Brasil no contexto das relações exteriores, como a alteração das relações que estabelece com outros Estados, e que passaram, especialmente a partir do Governo de Michel Temer, a privilegiar as relações norte-sul. Outra variável importante destacada foi a atuação dos atores locais (como os partidos políticos, por exemplo) frente ao processo de integração regional (e sua relação com as decisões concernentes à política exterior invariavelmente justificada pelo interesse em obter retorno do ponto de vista do prestígio e dos resultados eleitorais).

Na segunda etapa do estudo, buscamos traçar um paralelo entre a agenda conservadora adotada pelo Brasil nos últimos anos, no âmbito das suas relações exteriores, e as suas práticas internas, violadoras de direitos humanos, identificadas especialmente no mesmo período. Foi possível demonstrar que o MERCOSUL possui um quadro normativo que destaca a necessidade de promoção e a proteção dos direitos humanos no interior do bloco de integração, como pode ser visto do teor do Protocolo de Ushuaia.

Após, realizamos uma análise específica do Brasil, com base na preocupação manifestada no último relatório da CIDH sobre a “Situação dos direitos humanos no Brasil”. O relatório reconhece ter o Brasil construído sólidas instituições que ajudam a reduzir o peso das desigualdades e ter promovido a redemocratização. Entretanto, ainda peca na proteção satisfatória dos direitos humanos, especialmente de grupos mais vulneráveis (com, por exemplo, os privados de liberdade). O persistente quadro de violação de direitos humanos no País o mantém distante de respeitar os compromissos assumidos perante os demais parceiros do bloco.

Por todos os dados levantados e apresentados, podemos perceber que, durante os governos em que a política externa era menos conservadora, e, portanto, o exercício da soberania do Brasil era mais solidária (e menos solitária), observamos avanços no campo da defesa dos direitos humanos (é claro que não estamos defendendo que, em algum momento, o país chegou a um patamar ideal na defesa de tais direitos). Entretanto, parece inegável que os avanços na política externa, voltada para a construção de política internacional cooperativa e para os direitos humanos (especialmente no âmbito do MERCOSUL), refletem-se no plano interno de qualquer Estado (e no Brasil não foi diferente).

REFERÊNCIAS

- ACORDO UE-MERCOSUL: porta para o futuro ou alçapão para o passado?. *Greenpeace Brasil*, 6 out. 2020. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/acordo-ue-mercosul-porta-para-o-futuro-ou-alcapao-para-o-passado/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

- ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David. La démocratie cosmopolite. Acteurs et methods. *Cahiers Philosophiques*, n. 128, p. 9-29, 2012.
- BOLSONARO amplia presença de militares em 30 órgãos federais. *Jornal do Comércio*. Porto Alegre, 14 out. 2019. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2019/10/707341-bolsonaro-amplia-presenca-de-militares-em-30-orgaos-federais.html. Acesso em: 21 abr. 2021.
- BONNITCHA, Jonathan; MCCORQUODALE, Robert. The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. *The European Journal of International Law*, v. 28, n. 3, p. 899-919. nov. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/chx042>. Disponível em: <https://academic.oup.com/ejil/article/28/3/899/4616670>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- CAETANO, Gerardo. Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, México, v. 59, n. 1, p. 47-88, mar. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v59n1/0185-013X-fi-59-01-47.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- CAETANO, Gerardo; BURIAN, Camilo López; LUJÁN, Carlos. El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, v. 28, n. 1, p. 95-130, jun. 2019. DOI: 10.26851/RUCP.28.1.4. Disponível em: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/428/33>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- CÁRDENAS, Emilio. El nuevo decálogo de la política exterior de Brasil. *La Nación*, 26 maio 2016. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-nuevo-decalogo-de-la-politica-exterior-de-brasil-nid1902513/>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- CARMO, Marcia. Declarações de Paulo Guedes sobre MERCOSUL surpreendem membros do bloco. *Folha de São Paulo*, Buenos Aires, BBC News Brasil, 30 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/10/declaracoes-de-paulo-guedes-sobre-mercosul-surpreendem-membros-do-bloco.shtml>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- CAULYT, Fernando. “Há contradições em novas diretrizes do Itamaraty”, diz Celso Amorim, *DW Brasil*, 16 abr. 2016. Disponível em: <https://p.dw.com/p/1J6Cz>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- COSTA, Ana Carolina dos Santos; BARBOSA, Victor Tavares. Dilma vs. Temer: o que foi prometido e o que realmente mudou para o MERCOSUL? *CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, n. 31, p. 555-579, set. 2020. p. 560. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/29390>. Acesso em: 5 abr. 2021.

- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum*: ensaio sobre a revolução no século XXI. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2017.
- LIRIO, Sérgio. Brasil: El golpe y la geopolítica. Entrevista com o Professor Luiz Alberto Moniz Bandeira. *Amersur*, publicado em Carta Capital, 17 maio 2016. Disponível em: <https://www.amersur.org/politica-internacional/brasil-el-golpe-y-la-geopolitica-moniz-bandeira/>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- LISSARDY, Gerardo. Jair Bolsonaro: como cambió la relación de Brasil con el resto de América Latina tras 6 meses como presidente. *BBC News Mundo*, 1 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48815158>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- LOPES, Dawisson Belém; LÓPEZ BURIAN, Camilo M. La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal. In: BRUN, Diego Abente; GÓMEZ FLORENTÍN, Carlos (orgs.). *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual*. Assunção: UNA, 2018. p. 99-230.
- MARCHINI, Jorge; WIERZBA, Guillermo. O acordo MERCOSUL-UE tem o mesmo perfil que a ALCA, enterrada em 2005. *Brasil de Fato*, São Paulo, 8 fev. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/08/artigo-o-acordo-mercosul-ue-tem-o-mesmo-perfil-que-a-alca-enterrada-em-2005>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- MENDES, Gabriel. GRAÇA, Luís Felipe Guedes da. A diferenciação ideológica na política externa partidária eleitoral: PSDB, PT e MDB (1994-2018). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília. n. 31, p. 83-122, jan./abr. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522020000100083&script=sci_arttext. Acesso em: 22 abr. 2021.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Comunicado à Imprensa 18/2021 – 30 anos de MERCOSUL: paz, desenvolvimento, democracia e direitos humanos no processo de desenvolvimento regional*. 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/30-anos-do-mercosul-paz-desenvolvimento-democracia-e-direitos-humanos-no-processo-de-integracao-regional/>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *O que é a RAADH?* Disponível em: <https://www.raadh.mercosur.int/pt-br/que-es-la-raadh/>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos direitos humanos do MERCOSUL*. Assunção, 2005. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-assuncao-sobre-compromisso-com-a-promocao-e-protecao-dos-direitos-humanos-do-mercosul/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Protocolo de Ushuaia II*. Montevideu, 2011. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/index.php/40-normativa/tratados-e-protocolos/151-protocolo-de-ushuaia-ii>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Rede de Acordos comerciais do MERCOSUL*. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/relacionamento-externo/red-de-acordos/>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, La República de Bolivia y República de Chile*. Ushuaia, 1998. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=ktUNNjkHcd6x6bSnku-faDA%3d%3d. Acesso em: 5 jun. 2021.
- MONTE, Deborah Silva do; ANASTASIA, Fátima. Cláusula Democrática do MERCOSUL: indefinição conceitual e uso estratégico. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 62, p. 11-36, jun. 2017. DOI: 10.1590/1678-987317256201. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v25n62/0104-4478-rsocp-25-62-0011.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. Continuidades e discontinuidades nos governos Temer e Bolsonaro na política externa brasileira (2016-2020). *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 11, p. e51549, nov. 2020. DOI: 10.12957/rmi.2020.51549. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/51549/35873>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- PRESIDENTE defende a modernização do MERCOSUL. *Presidência da República*, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/03/presidente-defende-a-modernizacao-do-mercosul>. Acesso em: 28 mar. 2021.
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. La France opposée au projet d'accord UE-MERCOSUR. *Vie publique*. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/en-bref/276259-la-france-opposee-au-projet-daccord-ue-mercosur>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Análise de conteúdo – Relatório da CIDH: Situação dos Direitos Humanos no Brasil. *Il Brazil International Law Association*, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://ilabrazilblog.wixsite.com/blog/post/an%C3%A1lise-de-conte%C3%BAdo-relat%C3%B3rio-da-cidh-situa%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-humanos-no-brasil>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de; MENESES, Maria Paula (orgs.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2013.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Pasqueriello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Democracia e atores políticos no MERCOSUL. *In*: SIERRA, Gerónimo de (ed.). *Los rostros del MERCOSUR – El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 183-228. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101026063856/9vigevani.pdf>. Acesso em 22 abr. 2021.

PATRIMONIO CULTURAL DEL MERCOSUR: EL *TINKUNACO* O EL ENCUENTRO, UNA EXPRESIÓN DEL PATRIMONIO INMATERIAL

María Liliana N. Herrera Albrieu¹

Resumen: El presente artículo se inicia con algunas consideraciones históricas relativas al MERCOSUR y particularmente relacionadas con el MERCOSUR Cultural. Luego, centra la atención en el tratamiento del patrimonio cultural material e inmaterial del mismo. Toma y describe algunos aspectos conceptuales del patrimonio cultural inmaterial de la UNESCO como marco institucional y normativo a nivel internacional, para concluir con la narración de una fiesta religiosa popular llamada El *Tinkunaco*² o El Encuentro. Celebración que anualmente se desarrolla en la ciudad de La Rioja, Provincia homónima, República Argentina, todos los 31 de diciembre a las 12 hs, desde hace más de 400 años. Se conmemora un hecho histórico protagonizado entre diaguitas y españoles con la intermediación de San Francisco Solano y que posteriormente los jesuitas lo convierten en una fiesta religiosa popular. La misma podría ser considerada como una expresión del patrimonio inmaterial del MERCOSUR.

Palabras claves: MERCOSUR Cultural; patrimonio cultural inmaterial; *Tinkunaco*.

Resumo: O presente artigo começa com algumas considerações históricas sobre o MERCOSUL e particularmente relacionadas com o MERCOSUL Cultural. Logo, centra a atenção no tratamento do patrimônio cultural material e imaterial. Descreve alguns aspectos conceituais do patrimônio cultural imaterial da UNESCO como marco institucional e normativo a nível internacional, para concluir com a narração de uma festa religiosa popular chamada *O Tinkunaco* ou *O Encontro*. Celebração que anualmente se desenvolve na cidade de La Rioja,

1 HERRERA ALBRIEU, María Liliana N. Abogada Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Especialista en Políticas de Integración. Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Investigadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico (CEIDIE). Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA. Miembro de la Cátedra Abierta “El Camino Franciscano en la Provincia de la Rioja y en el Noroeste Argentino”. Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR), Argentina. Docente. Evaluadora de proyectos en Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), Argentina, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina, etc. E-mail: lhadecar@yahoo.com.ar

2 *Tinkunaco* palabra quichua o quechua que significa encuentro.

provincia homônima, República Argentina, todos os 31 de dezembro às 12 hs, a mais de 400 anos. Comemora-se um fato histórico protagonizado por diáguas e espanhóis com a intermediação de São Francisco Solano, que posteriormente foi convertido pelos jesuítas em festa religiosa popular. A mesma poderia ser considerada como uma expressão do patrimônio imaterial do MERCOSUL.

Sumario: 1. Introducción; 2. Breves consideraciones históricas sobre el MERCOSUR Cultural; 3. Acerca del tratamiento del patrimonio cultural del MERCOSUR; 4. Aspectos conceptuales y normativos del patrimonio inmaterial contemplados por la UNESCO; 5. El *Tinkunaco* o El Encuentro como expresión del patrimonio cultural inmaterial; 5.1. Antecedentes; 5.2. La celebración central del *Tinkunaco*; 6. Conclusiones; Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

El Mercado Común del Sur – MERCOSUR, se constituyó por el Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, y ha surgido con una estructura jurídico institucional provisoria y sencilla, donde la dimensión cultural no ha estado presente.

Posteriormente en el año 1992 se formaliza la Reunión Especializada de Cultura del MERCOSUR, pero no fue convocada hasta el año 1995, desde entonces “han construido una agenda temática compleja que incluye programas, proyectos y actividades orientados hacia la promoción y fortalecimiento de la cooperación, centralidad y transversalidad de la cultura y su impacto en la expansión de las economías del bloque, y la visibilidad de la diversidad cultural de la región entre otros”.³

En la actualidad cuenta con varias comisiones de trabajo entre las que se destaca, a los efectos de este trabajo, la Comisión de Patrimonio Cultural, integrada por los Comités de Museos, Prevención y Combate al Tráfico Ilícito de bienes culturales, y Patrimonio y Turismo.⁴ Como uno de los logros alcanzados por el bloque regional en la materia de Patrimonio Cultural puede mencionarse al Reconocimiento de bienes materiales e inmateriales como Patrimonio Cultural del MERCOSUR.

Es de destacar que en la 45 reunión de Ministros de Cultura del MERCOSUR, organizada por la UNESCO, en Buenos Aires, Argentina, el 27 de junio de 2019, a la que asistieron Ministros y Secretarios de Estado de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, se han

3 ¿QUÉ es el MERCOSUR CULTURAL?, 26 jun. 2019. Disponible en: <https://www.mercosur.int/que-es-el-mercosur-cultural/>. Acceso en: 5 jun. 2021.

4 ¿QUÉ es el MERCOSUR CULTURAL?, 26 jun. 2019. Disponible en: <https://www.mercosur.int/que-es-el-mercosur-cultural/>. Acceso en: 5 jun. 2021.

analizado entre otros temas, la articulación del MERCOSUR Cultural con otros espacios de integración como la Alianza del Pacífico, la Unión Europea y las organizaciones internacionales como la Organización de los Estados Iberoamericano – OEI y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, hace pocos años le ha concedido un mayor protagonismo internacional al patrimonio inmaterial, por cuanto se ha encargado de conceptualizarlo e institucionalizarlo a través de una normativa específica, circunstancia que se considera resumidamente a través de este artículo.

Finalmente, tomando en consideración estas cuestiones previas, se narra como expresión del patrimonio inmaterial una fiesta religiosa popular llamada El *Tinkunaco*⁵ o El Encuentro, que anualmente se realiza en la ciudad de La Rioja, Provincia homónima, República Argentina, todos los 31 de diciembre a las 12 hs, desde hace más de 400 años.

2. BREVES CONSIDERACIONES HISTÓRICAS SOBRE EL MERCOSUR CULTURAL

El Tratado de Asunción suscrito en Asunción, Paraguay, el 26 de marzo de 1991, por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyeron el Mercado Común del Sur, MERCOSUR. En un primer momento se decidió que tuviera una estructura jurídico institucional sencilla, provisional y se estableció un período de transición que finalizaría el 31 de diciembre de 1994. Pocos días antes de finalizar dicho período, se firmó en *Ouro Preto*, Brasil, el 17 de diciembre de 1994 el Protocolo de *Ouro Preto*.

A través de este protocolo se le asignó al MERCOSUR personalidad jurídica internacional y se instauró una estructura jurídico institucional que perdura hasta la actualidad, compuesta por órganos con capacidad decisoria que son: El Consejo Mercado Común – CMC; el Grupo Mercado Común – GMC y la Comisión de Comercio del MERCOSUR – CCM y otros tres órganos más: la Comisión Parlamentaria Conjunta que es reemplazada por el Parlamento del MERCOSUR a partir del año 2007, de naturaleza representativa; el Foro Económico-Social de naturaleza consultiva y la Secretaría Administrativa. Los órganos con capacidad decisoria emiten normas obligatorias para los Estados Partes, pero que carecen de efecto directo, por tal motivo, establecieron un procedimiento de incorporación de las citadas normas a cada uno de los ordenamientos jurídicos de cada uno de los Estados Partes para que entren en vigencia. Es oportuno destacar que desde un inicio se instauró un mecanismo de solución de controversias

5 Palabra quichua o quechua que significa encuentro.

a través del Protocolo de Brasilia, suscripto precisamente en Brasilia, Brasil, el 17 de diciembre de 1991, el que posteriormente ha sido reemplazado por el Protocolo de Olivos formalizado en Olivos, Provincia de Buenos Aires, Argentina, el 18 de febrero de 2002. Por otra parte, se habían establecido como idiomas oficiales al español y al portugués, desde su comienzo, pero en el año 2006 se incorpora como otra lengua oficial el guaraní.

Podría decirse que la dimensión cultural del MERCOSUR no ha sido contemplada en los inicios del acuerdo de integración regional, ya que prevalecieron los temas económicos y políticos.

Posteriormente, el 25 de agosto de 1992, en Brasilia, Brasil, se conformó la Reunión Especializada de Cultura del MERCOSUR, oportunidad en la que se estableció como objetivo “promover la difusión de la cultura de los Estados Partes, estimulando el conocimiento mutuo de valores y tradiciones, tanto por medio de emprendimientos conjuntos como mediante actividades culturales regionales”.

No obstante, esta reunión recién fue convocada en el año 1995, lo que ha despertado críticas de algunos expertos como Gregorio Recondo (1995) quien ha manifestado “la infra valoración de la cultura que tuvieron las autoridades gubernamentales”.⁶

En esta primera Reunión Especializada de Ministros o Responsables del área de Cultura, se constituyeron las comisiones técnicas de: Legislación; Patrimonio; Industrias culturales; Red de información cultural, Capacitación cultural y Relaciones externas.

Cabe destacar que, a partir de 1995, se incorporan Bolivia y Chile en carácter de observadores, por ser países asociados al MERCOSUR.

Luego se sustituyen las reuniones especializadas por las Reuniones de Ministros y Responsables de Cultura como Foro negociador de alto nivel.⁷ La primera de ellas se concretó en Canela, Rio Grande do Sul, Brasil, en febrero de 1996. Allí, entre otros temas tratados, se instituyó el 17 de septiembre como Día del Patrimonio del MERCOSUR, con la finalidad de difundir y consolidar el patrimonio cultural de cada país y crear una consciencia de solidaridad internacional en la protección del Patrimonio Cultural Mundial.

El 17 de diciembre de 1996, en Fortaleza, Brasil, los Gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, firmaron el Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR, por el que los Estados se comprometían a tomar a la cultura como elemento primordial de los procesos de integración.

6 RECONDO, Gregorio (1997) *apud* VIVA, Julieta. MERCOSUR Cultural. *Pampa-Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, Santa Fe, v. 7, p. 159-169, 2011.

7 “La segunda Reunión Especializada del MERCOSUR tuvo lugar en Asunción (Paraguay) entre julio y octubre de 1995. Una de las principales resoluciones que emanaron de esta reunión fue la de sustituir las Reuniones Especializadas por la creación de una Reunión de Ministros y Responsables de Cultura como Foro negociador de alto nivel.” (VIVA, Julieta. MERCOSUR Cultural. *Pampa-Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, Santa Fe, v. 7, p. 159-169, 2011).

Posteriormente se sucedieron varias reuniones por las que se han acordado diferentes instancias de cooperación y de intercambio regional, de las que participaron también Bolivia y Chile en calidad de países asociados al MERCOSUR. Es destacar que estas Reuniones están constituidas por las máximas autoridades de Cultura del MERCOSUR de cada uno de los Estados.

El 20 de noviembre de 2010, se ha concretado la Reunión de Ministros de Cultura, en Río de Janeiro, Brasil, momento en el que se ha ratificado la constitución del Fondo del MERCOSUR para financiar programas y proyectos culturales. Asimismo, se aprobó la instalación definitiva de la Secretaría Técnica del MERCOSUR Cultural en Argentina.

En la actualidad el MERCOSUR Cultural está compuesto de doce (12) comisiones de trabajo permanentes: Reunión de Ministros de Cultura, Comité Coordinador Regional; Comisión de Artes; Comisión de Diversidad Cultural (integrado por el Grupo de trabajo de género); Comisión de Economía Creativa e Industrias Culturales; Sistema de Información Cultural del MERCOSUR; Comisión de Patrimonio Cultural (integrado por los Comités de Museos, Prevención y Combate al Tráfico Ilícito de bienes culturales, y Patrimonio y Turismo).⁸

La UNESCO ha organizado la 45 reunión de Ministros de Cultura del MERCOSUR, en Buenos Aires, Argentina, el 27 de junio de 2019 para examinar las recomendaciones del Informe Mundial de la UNESCO, a la que asistieron los Ministros y Secretarios de Estado de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Los Ministros y sus delegaciones, se propusieron discutir diversas políticas culturales regionales prioritarias en el programa de trabajo del MERCOSUR Cultural para el período 2019-2020, focalizándose en la promoción de la libre circulación de los artistas y en mejorar el acceso a los mercados de bienes y servicios culturales. Asimismo, se ha analizado la articulación del MERCOSUR Cultural con otros espacios de integración como la Alianza del Pacífico, la Unión Europea y las organizaciones internacionales como la Organización de los Estados Iberoamericano – OEI y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO.

3. ACERCA DEL TRATAMIENTO DEL PATRIMONIO CULTURAL DEL MERCOSUR

El Consejo del Mercado Común, ha aprobado la categoría de Patrimonio Cultural del MERCOSUR, el 6 de diciembre de 2012 por Decisión CMC N° 55/12 y posteriormente actualizada por la Decisión CMC N° 21/14.

8 ¿QUÉ es el MERCOSUR CULTURAL?, 26 jun. 2019. Disponible en: <https://www.mercosur.int/que-es-el-mercosur-cultural/>. Acceso en: 5 jun. 2021.

A través de esta categoría se determinan “los criterios para el reconocimiento de bienes culturales de interés regional, considerando que: el patrimonio cultural contribuye al reconocimiento y valoración de la identidad cultural regional; los bienes patrimoniales constituyen elementos de comprensión de referencias, principios y valores presentes y compartidos entre los países de la región; el reconocimiento de la importancia de un bien cultural más allá de las fronteras de un país constituye un importante factor para la integración entre los países de la región”.⁹

En el marco de los logros alcanzados por el bloque regional en la materia de Patrimonio Cultural pueden mencionarse el Reconocimiento de bienes materiales e inmateriales como Patrimonio Cultural del MERCOSUR. Allí se establece: “Para que un bien sea reconocido como patrimonio regional debe: manifestar valores asociados a procesos históricos vinculados a los movimientos de autodeterminación o expresión común de la región ante el mundo; exprese los esfuerzos de unión entre los países de la región; esté relacionado a referencias culturales compartidas; constituya un factor de promoción de la integración de los países”.¹⁰ Se han reconocido como bienes en la “Lista del Patrimonio Cultural del MERCOSUR a:

- a) Puente Internacional Barón de Mauá. Fecha de la declaratoria: junio de 2013, Presidencia Pro Tempore de Uruguay;
- b) La Payada. Fecha de la declaratoria: junio de 2015, Presidencia Pro Tempore de Brasil;
- c) Itinerario Cultural de las Misiones Jesuíticas Guaraníes, Moxos y Chiquitos. Fecha de la declaratoria: junio de 2015, Presidencia Pro Tempore de Brasil;
- d) Edificio del MERCOSUR – Montevideo. Fecha de la declaratoria: junio de 2016, Presidencia Pro Tempore de Uruguay;
- e) Chamamé. Fecha de la declaratoria: junio de 2017, Presidencia Pro Tempore de Argentina;
- f) Cumbes, Quilombos y Palenques del MERCOSUR. La geografía del Cimarronaje. Fecha de la declaratoria: junio de 2017, Presidencia Pro Tempore de Argentina;
- g) Sistema Cultural de la Yerba Mate. Fecha de la declaratoria: noviembre de 2018, Presidencia Pro Tempore de Uruguay;
- h) Universo Cultural Guaraní. Fecha de la declaratoria: noviembre de 2018, Presidencia Pro Tempore de Uruguay.

9 Ver: <http://www.mercosur.int/temas/cultura/>

10 Ver: <http://www.mercosur.int/temas/cultura/>

El MERCOSUR Cultural contempla las dimensiones material e inmaterial del patrimonio cultural, circunstancia que se refleja en la lista del patrimonio cultural, que hace pocos años ha comenzado a nutrirse.

4. ASPECTOS CONCEPTUALES Y NORMATIVOS DEL PATRIMONIO INMATERIAL CONTEMPLADOS POR LA UNESCO

Los aspectos intangibles del patrimonio cultural durante muchos años, ha sido una tarea prácticamente olvidada. Sabido es que siempre ha existido el patrimonio cultural inmaterial, pero no había sido definido, ni institucionalizado, ni se le había dado el valor científico que merecía, entre otras consideraciones, hasta que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, ha asumido esta labor y la ha concretado. Hace pocos años le ha otorgado mayor protagonismo internacional a esta dimensión del patrimonio, circunstancia que en la actualidad goza de apoyo institucional a nivel mundial.

En tal sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, lo define como: “Se entiende por patrimonio inmaterial las prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que se transmiten de generación en generación. Este patrimonio infunde a las comunidades un sentimiento de identidad y es recreado constantemente por ellas en función de su entorno. Se denomina inmaterial porque su existencia y reconocimiento dependen esencialmente de la voluntad de los seres humanos – que, en principio, es inmaterial– y se transmite por imitación y experiencias vividas”. El patrimonio cultural también recibe los nombres de “patrimonio vivo” o “cultura viva”.¹¹

Mediante la 32° reunión de la Conferencia General de la Organización ocurrida en octubre del año 2003, se adopta la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, que ha entrado en vigencia, el 20 de abril de 2006.

Por el artículo 2 de la citada convención se define al patrimonio cultural inmaterial: “1. Se entiende por “patrimonio cultural inmaterial” los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmate-

11 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Paris, 2003. Disponible en: <https://ich.unesco.org/es/convenci%C3%B3n>. Acceso en: 5 jun. 2021.

rial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana. A los efectos de la presente Convención, se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible”.

Por el punto 2 del citado artículo, se reconoce por: “patrimonio cultural inmaterial”:

- a) Las tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural material;
- b) Las artes del espectáculo;
- c) Los usos sociales, rituales y actos festivos;
- d) Los conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo;
- e) Las técnicas artesanales tradicionales.

Asimismo, se define salvaguardia en el punto 3 del citado artículo como: “las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión – básicamente a través de la enseñanza formal y no formal- y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos”.

La Convención establece un sistema de dos listas:

Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad: Para dar a conocer mejor el patrimonio cultural inmaterial, lograr que se tome mayor conciencia de su importancia y propiciar formas de diálogo que respeten la diversidad cultural, el Comité, a propuesta de los Estados Partes interesados, creará, mantendrá al día y hará pública una Lista representativa del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad...

Lista del Patrimonio Cultural Inmaterial que requiere Medidas Urgentes de Salvaguardia: Con objeto de adoptar las medidas oportunas de salvaguardia, el Comité creará, mantendrá al día y hará pública una Lista del patrimonio cultural inmaterial que requiera medidas urgentes de salvaguardia, e inscribirá ese patrimonio en la Lista a petición del Estado Parte interesado...

Las definiciones ofrecidas por la UNESCO no implican una separación con el patrimonio material, por cuanto las expresiones del “patrimonio vivo” o “cultura viva” se relacionan o se sustentan en objetos materiales que reflejan valores simbólicos de la comunidad que los conserva y que luego los exterioriza en

hechos capaces de unir el pasado y el presente y que volverá a repetir o recrear en el futuro.

Es de destacar que todos los Estados Partes del MERCOSUR han ratificado la citada convención.

5. EL TINKUNACO O EL ENCUENTRO COMO EXPRESIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL

5.1. ANTECEDENTES

Con la llegada de los españoles y portugueses a los países que hoy constituyen el MERCOSUR, con el propósito de conquistar sus territorios, arribaron también las órdenes religiosas, ejemplo de ello, lo acreditan la presencia de los mercedarios, los franciscanos, los dominicos, los jesuitas, entre otros, con la finalidad de evangelizar en la religión católica a los habitantes naturales de estas tierras sudamericanas.

En lo que es hoy la República Argentina y en particular en el territorio de lo que en la actualidad es la Provincia de La Rioja, en la Región Noroeste, era habitada por los diaguitas, considerados por varios estudiosos, como una cultura compuesta por pueblos como el de los olongastas y el de los capayanes. Esta cultura ha sido caracterizada por algunos historiadores como: "...fue protagonizado por un pueblo que tuvo un patrimonio común y una misma lengua, que representa la etapa de agricultores sedentarios y con una definida idiosincrasia como fue su sentido heroico de la vida. Pueblo que sin haber alcanzado la unidad política tenía estrechas vinculaciones entre sus distintas parcialidades y recurría a las confederaciones o alianzas cuando se trataba de arrostrar a un enemigo común." (Bazán, Armando R./1979).¹²

A esta tierra habitada por los diaguitas, arriba el Gobernador del Tucumán, Juan Ramírez de Velasco, originario de La Rioja española, quien el 20 de mayo de 1591, funda La Rioja, con el nombre de "Todos los Santos de la Nueva Ríoxa, por cumplir con todos y aún los tomado por intercesores y con licencia de vuestra magestad" (Boman, Eric/1918).¹³

12 BAZÁN, Armando Raúl *apud* HERRERA ALBRIEU, María Liliana N. El Tinkunaco. Celebración religiosa popular riojana (Argentina). Un acercamiento al turismo cultural. *VII Congreso Internacional Científico Profesional de Turismo Cultural*. En trámite de edición, Córdoba, España, 2021.

13 BOMAN, Eric (1918) *apud* CÁCERES FREYRE, Julian. El encuentro o Tincunaco: las fiestas religiosas tradicionales de San Nicolás de Bari y el Niño Alcalde en la Ciudad de La Rioja. In: CÁCERES FREYRE, Julian. *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología*, Buenos Aires, n. 6, 1966/1967. Disponible en: <https://revistas.inapl.gob.ar/index.php/cuadernos/article/view/343/116>. Acceso en: 5 jun. 2021.

A partir de la fundación, los conquistadores españoles propinaron todo tipo de hostigamientos y maltratos a los diaguitas, les impusieron nuevas autoridades, construyeron un fuerte y se propusieron a hacer desaparecer su cultura y su organización política.

Durante dos años resistieron los diaguitas a estas crueldades infringidas por los españoles, pero cuando la situación ya resultaba insostenible, en las Pascuas de 1593, más exactamente el jueves santo, decidieron levantarse y atacar la ciudad. Los españoles habían resuelto colocar sus armas en el fuerte de Las Padercitas, pero no eran suficientes para repeler el ataque de aproximadamente nueve mil indígenas conducidos por cuarenta y cinco caciques de varios poblados. Situación que llevó a los conquistadores españoles a recurrir a Fray Francisco Solano para que interceda con los indígenas y les inste a deponer su propósito. Cuando se disponían a “atacar en las puertas del fuerte español, el Fray Francisco Solano se presenta en el lugar, predica a todos en una lengua única y logra controlar el ataque. La única fuente histórica documental existente es el relato de Manuel Núñez de Almeida, escribiente de la colonia.” (Estrabou, Hebe/2018e).¹⁴

Algunos entendidos sostienen que San Francisco Solano fue a encontrarse con los diaguitas, con su violín y con la imagen del Niño Jesús Alcalde que era muy cercana a ellos. Otros, suponen que fueron los jesuitas quienes le presentaron a los indígenas una imagen de un Niño Jesús de aproximadamente ocho años, vestido de alcalde, con la finalidad de evangelizarlos y de este modo les sugerían la autoridad de Cristo. Sin embargo, otro historiador sostiene: “San Francisco Solano, de paso por La Rioja, tuvo la feliz idea de acordar la destitución de las autoridades españolas y nombrar alcalde de la ciudad al Niño Jesús para que gobernase con bondad; y así salvó a La Rioja de su destrucción. Ese, se dice, fue el primigenio “encuentro”, indios y españoles se abrazaron.” (Giuliano, Juan Carlos/2019).¹⁵

La población quedó profundamente conmovida por este acontecimiento que había culminado con el acuerdo de paz logrado entre diaguitas y españoles, gracias a la intermediación de Fray Francisco Solano. Los jesuitas tomaron este suceso y lo convirtieron en un hecho religioso y popular que conocemos como Encuentro o *Tinkunaco*. En este sentido, Joaquín V. González se ha manifestado para aseverar que fueron los jesuitas quienes le han dado “forma litúrgica y social al hecho histórico”.¹⁶

14 ESTRABOU, Hebe. *Una historia en busca de su origen, reportaje en Tinkunaco conocí la ceremonia popular que cruza política, historia y religión*. Ministerio de Cultura de la Nación. 2018.

15 GIULIANO, Juan Carlos. Evolución de la ritualidad del Tinkunaco La Rioja, Argentina. (Siglo XVI hasta la actualidad). *Revista Historia Autónoma*, n. 15, p. 115-134, 2019. DOI: <https://doi.org/10.15366/rha2019.15.006>. Disponible en: <https://revistas.uam.es/historiaautonoma/article/view/rha2019.15.006>. Acceso en: 11 jun. 2021.

16 GONZÁLEZ, Joaquín V. (1893) *apud* HERRERA ALBRIEU, María Liliana N. El Tinkunaco. Celebración religiosa popular riojana (Argentina). Un acercamiento al turismo cultural.

Con referencia a la ceremonia, es oportuno destacar que, “...entre los elementos rituales que forman parte de este culto se observan los hispánicos y los indígenas conviviendo “naturalmente”. Este era el modo evangelizador Jesuita, tomar símbolos de la cultura originaria y transformarlos a símbolos de ritual católico, de este modo no era tan brutal el cambio...El teólogo Cristian Nieto cuenta que el Tinkunaco puede ser considerado como una fiesta sincrética de origen jesuítica que se vincula con una forma muy particular de evangelizar que ellos tenían, a través del teatro. “Los jesuitas realizaban teatralizaciones públicas donde los destinatarios recibían la doctrina a partir de la puesta en escena. De modo similar al de las fiestas populares españolas: cofradías, cantos, procesiones, acciones litúrgicas. Este guión, casi sin mayores cambios, perdura hasta hoy”, cuenta Nieto” (Estrabou, Hebe/2018f).¹⁷

Aún no se ha podido determinar con exactitud, la fecha de inicio de esta celebración, pero los expertos y la tradición oral coinciden en afirmar que se celebra hace más de 400 años, en conmemoración precisamente a ese acuerdo de paz entre españoles y diaguitas por intermediación de San Francisco Solano en las Pascuas de 1593. No obstante, podría estimarse un período determinado: se “acotaría el evento entre 1591 (fundación de la ciudad) y 1595 (regreso de San Francisco Solano a Lima)”.¹⁸

La tradicional ceremonia central de El *Tinkunaco* o El Encuentro, se celebra el 31 de diciembre a las 12 hs, luego el Niño Jesús Alcalde es invitado a permanecer como huésped de honor en la Iglesia Catedral hasta el 3 de enero, momento en que se lleva a cabo la despedida del Niño, quien regresa a la Iglesia de San Francisco de Asís acompañado de todo su séquito.

Se ha instituido como fecha para la citada celebración 31 de diciembre de cada año, a las 12 hs, por ser el día en que los españoles renovaban sus autoridades. Tiempo en el que en la ciudad de La Rioja suele hacer una temperatura promedio de 40°, motivo por el cual el calor es muy penetrante e intenso, pero ello no amilana la participación de los riojanos en esta celebración.

VII Congreso Internacional Científico Profesional de Turismo Cultural. En trámite de edición, Córdoba, España, 2021.

17 ESTRABOU, Hebe. *Una historia en busca de su origen, reportaje en Tinkunaco conocé la ceremonia popular que cruza política, historia y religión*. Ministerio de Cultura de la Nación. 2018.

18 GENTILE, Margarita (2011) *apud* GIULIANO, Juan Carlos. Evolución de la ritualidad del Tinkunaco La Rioja, Argentina. (Siglo XVI hasta la actualidad). *Revista Historia Autónoma*, n. 15, p. 115-134, 2019. DOI: <https://doi.org/10.15366/rha2019.15.006>. Disponible en: <https://revistas.uam.es/historiaautonoma/article/view/rha2019.15.006>. Acceso en: 11 jun. 2021.

5.2. LA CELEBRACIÓN CENTRAL DEL *TINKUNACO*

Alrededor de treinta minutos antes de la 12 hs, comienzan a tañer las campanas de la Iglesia de San Francisco de Asís, que anuncian la partida de la procesión del Niño Jesús Alcalde, acompañado de San Francisco Solano, de la comunidad franciscana, del Inca con sus *allis*,¹⁹ de la banda de música de la Escuela de San Francisco, de los promesantes del Niño y de otros fieles.

La procesión camina aproximadamente cuatro cuadras alrededor de una manzana, hasta el sitio del topamiento. En ese trayecto suele escucharse música litúrgica y popular alusiva a la ocasión, ejecutada por la banda de la Escuela de San Francisco y las voces de quienes van en la procesión. También se escucha el canto quichua y la caja de los *allis*. Se entremezclan, asimismo, los vivares al Niño Jesús Alcalde, a San Francisco Solano, a San Nicolás de Bari y a la Virgen María, mientras las bombas de estruendo explotan cada tanto.

Antiguamente, los integrantes de la cofradía del Niño Alcalde, vestían poncho, vincha y un escapulario, hoy sólo vincha y escapulario. La vincha es una faja angosta que rodea la cabeza adornada con cintas de colores con un pequeño espejo en el frente. El escapulario generalmente lleva bordadas flores y también un pequeño espejo.



Imagen del Niño Jesús Alcalde²⁰

La procesión con el Niño Alcalde camina hasta la intersección de las calles 25 de mayo y San Nicolás de Bari. Allí la esperan San Nicolás de Bari, acompañado del Obispo, sacerdotes, de la cofradía de Los Alféreces y fieles.

19 *Allis* palabra quichua que significa triunfo, victoria.

20 NIÑO Jesús Alcalde. Disponible en: <https://ar.pinterest.com/pin/367606388305821013/>. Acceso en: 5 jun. 2021.

Participan igualmente, el Gobernador de la Provincia de La Rioja, el Intendente de la Ciudad de La Rioja y otras autoridades gubernamentales, legisladores provinciales y municipales, etcétera. La cofradía de San Nicolás o del Santo, como familiarmente le llaman en La Rioja, está presidida por el Alférez mayor acompañado de doce apóstoles, quienes portan una banda roja con la leyenda “Apóstol”. El segundo del Alférez mayor, se denomina “bandera menor o segunda banda”. Por su parte, el estudioso Julián Cáceres Freyre, expresa que la banda del “Alférez mayor es de color té con leche y la de los aspirantes o sean la mayoría de los promesantes, de color morado y suelen estar bordadas con hermosas flores. Los promesantes llevan unas banderas tomadas en forma de globos de diversos colores al modo de bandera arriada usadas para tiempos de paz, de los que penden cintas también de variados colores. Dichas banderas rematan en una cruz plateada.

Al momento de “encontrarse ambas procesiones, *la bandera menor*, o sea el aférez que lleva la bandera morada (uno de los apóstoles del Santo) pasa por debajo del arco del Inca y se coloca al costado derecho del Niño. Luego a indicación del párroco de la Catedral, el Santo con toda su procesión procede a *rendirse* tres veces delante del Niño Alcalde en señal de humilde reverencia; los portadores de las andas del Santo se arrodillan al igual que todo el pueblo, mientras que los del Niño permanecen de pie. A cada inclinación los *aillis* inclinan también el arco hasta unos 20 cm del suelo, el clero inciensa al Niño y luego se procede a dar vuelta el Santo hacia la Catedral, emprendiendo ambas imágenes marcha hacia el interior de la misma” (Cáceres Freyre, Julián/1969).²¹

Es de destacar que mientras ocurre a las 12 hs la ceremonia de rendición descrita por Julián Cáceres Freyre y transcrita en el párrafo anterior, reina un silencio impresionante, particularmente cuando se producen las tres genuflexiones ante el Niño Alcalde. Luego cuando las imágenes con sus respectivas procesiones marchan hacia el interior de la Catedral, tañen las campanas de las iglesias como muestra de júbilo, los fieles saludan con sus pañuelos, suenan las bombas de estruendo, la banda de música de la Policía de la Provincia ejecuta el himno a San Nicolás de Bari y luego los *allis* cantan El *Tinkunaco* o Año Nuevo *Pacari* como le llaman otros. Se han sumado en los últimos años, grupos de músicos que cantan en el atrio de la Iglesia Catedral El *Tinkunaco* (Godoy, Claudia R. G. ha facilitado un link por el que pueden escuchar este canto).²²

21 CÁCERES FREYRE, Julian. *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología*. Buenos Aires, n. 6, p. 27, 1966/1967. Disponible en: <https://revistas.inapl.gob.ar/index.php/cuadernos/article/view/343/116>. Acceso en: 5 jun. 2021.

22 GODOY, Claudia R. G. ha facilitado este link, donde pueden escucharse El *Tinkunaco*. Interpretado por músicos riojanos, año 2015. (TINKUNACO 2015. Canción X músicos riojanos, 2015. 1 vídeo (3 min 31 s). Publicado por el canal Radio La Rioja. Disponible en: <https://youtu.be/m9Vg8mZqdw>. Acceso en: 5 jun. 2021).

6. CONCLUSIONES

El *Tinkunaco* o Encuentro, es la fiesta religiosa popular más arraigada, espontánea, importante y que irradia la identidad del pueblo riojano argentino. En ella se entrecruzan, situaciones históricas, litúrgicas, políticas, sociales, espirituales, estéticas, artísticas, por nombrar sólo algunos de los tantos factores que se manifiestan o se activan a través de esta celebración.

Las autoridades eclesiásticas (siglo XIX) trataron de eliminarla por considerarla una fiesta popular cargada de idolatría. Sin embargo, ha subsistido por el ímpetu popular que la ha impuesto desde hace más de 400 años, desde que los jesuitas la transformaron en una celebración religiosa y popular. Posteriormente, dichas autoridades la aceptaron a fines del año 1880. “Lo cierto es que hasta el día de hoy permanece, se celebra, pero con modificaciones que se han dado a lo largo del tiempo y que, de algún modo, han alterado la ritualidad de esa religiosidad primigenia y popular pero que mantiene su esencialidad”.²³

El gran hacedor del hecho histórico ha sido San Francisco Solano que gozaba de gran empatía entre los habitantes naturales del territorio riojano argentino y de reconocimiento por parte de las autoridades españolas. Su mediación le permitió lograr que diaguitas y españoles se abrazaran, estamparan la paz y de este modo evitó el desastre. Hecho que después rescatan los jesuitas dándole forma litúrgica y social como lo ha manifestado Joaquín V. González, en su obra “Mis Montañas”.

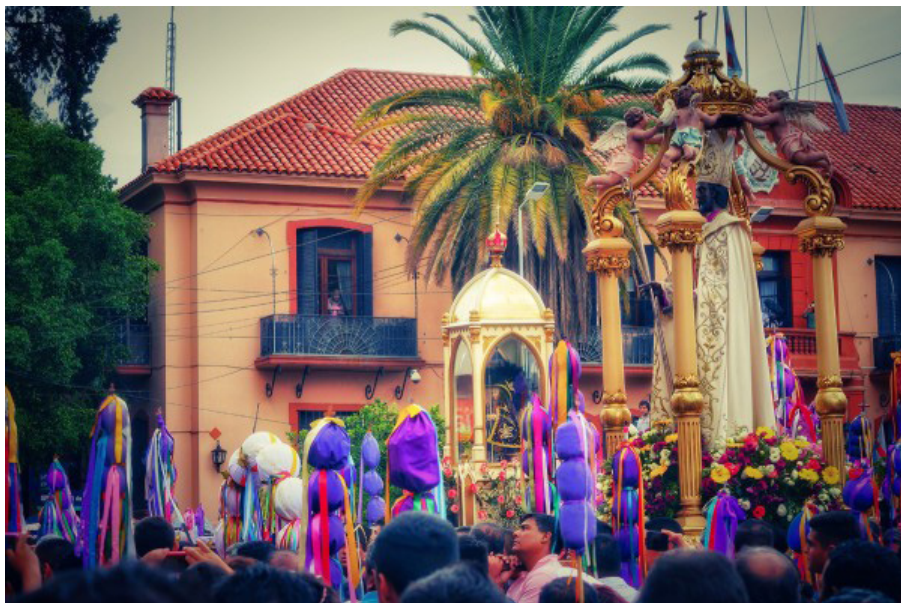
Es oportuno recordar en esta instancia, parte de la definición de la UNESCO sobre el patrimonio inmaterial, que dice: “Se entiende por patrimonio inmaterial las prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que se transmiten de generación en generación...” al que llaman también “patrimonio vivo” o “cultura viva”, podría concluirse entonces que El *Tinkunaco* o El Encuentro, participa de este concepto.

Por otra parte, sabemos el rol que han desarrollado y desarrollan los religiosos en los territorios de los países que componen el MERCOSUR y en este caso en particular, referido a los franciscanos y jesuitas. El *Tinkunaco* o El Encuentro ocurrido en una provincia argentina y por consiguiente dentro de un Estado Parte del MERCOSUR, es una expresión del patrimonio inmaterial, que hace más de 400 años une al pueblo, al gobierno y a la iglesia, para afianzar un hecho histórico a través de una celebración singular, si se quiere casi única, identitaria y voluntaria. Fiesta religiosa popular quizás poco conocida en el ámbito nacional y regional y altamente desconocida a nivel internacional, pero que también encierra un gran potencial para asociarse al turismo cultural. Circunstancia por la que el turista, tendría la posibilidad de no sólo ser un espectador,

23 HERRERA ALBRIEU, María Liliana N. El Tinkunaco. Celebración religiosa popular riojana (Argentina). Un acercamiento al turismo cultural. VII Congreso Internacional Científico Profesional de Turismo Cultural. En trámite de edición, Córdoba, España, 2021.

sino también la oportunidad de vivir la experiencia con los riojanos y compartir esta expresión del “patrimonio vivo” o “cultura viva”.

Un momento del *Tinkunaco* frente a la Casa de Gobierno



Fuente: VIANO, Fernando. *Serie del Día elegida por Foto Revista*.²⁴

REFERENCIAS

- ¿QUÉ es el MERCOSUR CULTURAL?, 26 jun. 2019. Disponible en: <https://www.mercosur.int/que-es-el-mercosur-cultural/>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- CÁCERES FREYRE, Julian. *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología*, Buenos Aires, n. 6, p. 27, 1966/1967. Disponible en: <https://revistas.inapl.gob.ar/index.php/cuadernos/article/view/343/116>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- CÁCERES FREYRE, Julian. El encuentro o Tincunaco: las fiestas religiosas tradicionales de San Nicolás de Bari y el Niño Alcalde en la Ciudad de La Rioja. In: CÁCERES FREYRE, Julian. *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología*, Buenos Aires, n. 6, p. 27, 1966/1967. Disponible en: <https://revistas.inapl.gob.ar/index.php/cuadernos/article/view/343/116>. Acceso en: 5 jun. 2021.

²⁴ VIANO, Fernando. *Serie del Día elegida por Foto Revista*. 2017. Disponible en: <https://www.fotorevista.com.ar/SerieDia/index.php?select=171231195225>. Acceso en: 5 jun. 2021.

- CARRETÓN, Adrián. Qué es el patrimonio cultural inmaterial qué es el patrimonio inmaterial. *El Independiente*, 11 agosto 2018. Disponible en: <https://www.elindependiente.com.ar/pagina.php?id=183047>. Acceso en: 13 jun. 2021.
- ESTRABOU, Hebe. *Una historia en busca de su origen, reportaje en Tinkunaco conocé la ceremonia popular que cruza política, historia y religión*. Ministerio de Cultura de la Nación. 2018.
- GIULIANO, Juan Carlos. Evolución de la ritualidad del Tinkunaco La Rioja, Argentina. (Siglo XVI hasta la actualidad). *Revista Historia Autónoma*, n. 15, p. 115-134, 2019. DOI: <https://doi.org/10.15366/rha2019.15.006>. Disponible en: <https://revistas.uam.es/historiaautonoma/article/view/rha2019.15.006>. Acceso en: 11 jun. 2021.
- HERRERA ALBRIEU, María Liliana N. El *Tinkunaco*. Celebración religiosa popular riojana (Argentina). Un acercamiento al turismo cultural. *VII Congreso Internacional Científico Profesional de Turismo Cultural*. En trámite de edición, Córdoba, España, 2021.
- NIETO, Cristian.M. “El *Tinkunaco*, Identidad de mi Pueblo”. Editado por el Gobierno de La Rioja
- NIÑO Jesús Alcalde. Disponible en: <https://ar.pinterest.com/pin/367606388305821013/>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*. Paris, 2003. Disponible en: <https://ich.unesco.org/es/convenci%C3%B3n>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- PALLINI, Verónica. MERCOSUR cultural: reflexiones acerca de la dimensión cultural de la integración. Instituto de Desarrollo Económico y Social. *Cuadernos para el debate*, año 2001, n. 14. Disponible en: http://biblioteca.clacso.org.ar/Argentina/ides/20110518015815/Debate14_Pallini.pdf. Acceso en: 13 jun. 2021.
- TINKUNACO 2015. Canción X músicos riojanos, 2015. 1 vídeo (3 min 31 s). Publicado por el canal Radio La Rioja. Disponible en: <https://youtu.be/m9Vg8mZqdw>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- VIANO, Fernando. Serie del Día elegida por Foto Revista. 2017. Disponible en: <https://www.fotorevista.com.ar/SerieDia/index.php?select=171231195225>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- VIVA, Julieta. MERCOSUR Cultural. *Pampa-Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*. Santa Fe, v. 7, p. 159-169, 2011.

EL CRIMEN ORGANIZADO MANTIENE ALERTA AL MERCOSUR

Mariano Corbino¹

Resumen: El 26 de marzo del año 1991, con la firma del Tratado de Asunción, iniciaba el Mercado Común del Sur, comúnmente conocido como MERCOSUR. El Tratado inició con los presidentes de aquél entonces de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. El objetivo de este trabajo es visibilizar cómo el Crimen Organizado (en adelante, CO) se ha afianzado en la zona de la Triple Frontera y se ha expandido en la región de América del Sur y por ende al MERCOSUR, haciéndose una mención especial al Plan de Cooperación en cuanto a la seguridad. Entre la gran variedad de negocios que utiliza el CO para expandir su imperio en esta región, se encuentra el tráfico de estupefacientes, personas y migrantes. El CO aprovechando la gran desigualdad que existe en la región, se nutre de individuos que, por la necesidad o a través de la coacción, terminan siendo utilizados como instrumentos para lograr sus objetivos. Será utilizada una estrategia cualitativa, a través del análisis de fuentes secundarias para obtener datos e información.

Palabras clave: MERCOSUR; crimen organizado; cooperación.

Resumo: Em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, iniciava o Mercado Comum do Sul, comumente conhecido como MERCOSUL. O Tratado, nesta época, teve a participação dos presidentes da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai. O objetivo deste trabalho é visualizar como o Crime Organizado (CO) foi se desenvolvendo na zona da Tríplice Fronteira e tem se expandido na região da América do Sul e, particularmente, no MERCOSUL, fazendo uma menção especial ao Plano de Cooperação no tocante à segurança. Entre a grande variedade de negócios que utiliza o CO para expandir seu império nesta região, encontra-se o tráfico de drogas, pessoas e migrantes. O CO, apro-

1 Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad de Buenos Aires – UBA, Argentina). Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad de Palermo – UP, Argentina). Director y Fundador *Mente Inter-Nazionale*. Director de la Diplomatura PLA, *Ciberdelincuencia/FT* (2018-Actualidad) Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Argentina. Director Certificación PLA/SO UCES 2020. Docente de la Maestría en Diplomacia y Política Exterior en UCES sobre Crimen Organizado, Prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (2015-2018). E-mail: mariano.corbino@gmail.com

veitando-se da grande desigualdade que existe na região, nutre-se de indivíduos que, pela necessidade ou através da coação, terminam sendo utilizados como instrumentos para o alcance de seus objetivos. Será utilizada uma estratégia qualitativa, através da análise de fontes secundárias para obter dados e informação.

Palavras chave: MERCOSUL; crime organizado; cooperação.

Sumario: 1. Introducción; 2. El crimen organizado; 3. La Triple Frontera; 4. Cooperación internacional en el MERCOSUR; 5. Fronteras: tráfico de drogas, trata de personas y tráfico de migrantes; 5.1. Fronteras; 5.2. Tráfico de drogas; 5.3. Trata de personas y tráfico de migrantes; 6. Acciones conjuntas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en el MERCOSUR; 7. Conclusiones; Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de integración regional denominado MERCOSUR, inicia con la firma del *Tratado de Asunción*² con los presidentes de aquél entonces de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

Luego de dieciséis años se incorporaría la República Bolivariana de Venezuela, más precisamente el 4 de julio de 2006, aunque hoy en día se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte y el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en el proceso de adhesión.

Si además sumamos los Estados Asociados, los doce Estados de América del Sur, tanto en una condición como en otra, están unidos por y al MERCOSUR.

Siendo el MERCOSUR un proceso de integración regional se debe tener en cuenta que lo que beneficie a uno puede beneficiar a todos, pero también todo lo contrario y ahí es donde el Crimen Organizado y sus tentáculos que se extienden por estas latitudes ha colocado en alerta a la región.

En primer lugar, haré referencia al término crimen organizado, que parece haber surgido en Chicago en 1919,³ y conserva el trasfondo de las pandillas de contrabando prevalecientes durante esa época.

2 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). Tratado de Asunción. Asunción: MERCOSUR, 1991. Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d. Acceso en: 5 jun. 2021.

3 VON LAMPE, K. Not a process of enlightenment: the conceptual history of organized crime in Germany and the United States of America. In: ARLACCHI, P. *Forum on crime and society*. New York: United Nations. Centre for international crime prevention, 2001. p. 99-116.

Independientemente de lo dicho en el párrafo anterior, este fenómeno de la actividad delictiva organizada es bastante anterior, aunque sus manifestaciones se han desarrollado considerablemente desde ese momento y dependiendo de la definición, los delitos que podrían clasificarse como crimen organizado han existido desde siempre, pero no hace muchos años que las naciones del mundo comenzaron a intentar brindar una respuesta en conjunto.

Si bien es cierto que las acciones humanas sociales son imprevisibles, con distinta dinámica, velocidad, tiempo, espacio, resultados y consecuencias, la imposibilidad de ascender en un marco social desigual en oportunidades, y con la presencia de focos de pobreza, miseria, hambre y desempleo, orilla a las personas a transgredir las reglas pactadas por la sociedad, y convierten al hombre en delincuente.⁴

2. EL CRIMEN ORGANIZADO

Para iniciar, es necesario entonces conocer algunas de las características especiales del crimen organizado y poner a todos los lectores en pie de igualdad, es por este motivo que iniciamos haciendo referencia a la resolución 53/111 de la Asamblea general de las Naciones Unidas del año 1998 (UNODC, Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, 2001) donde se hace referencia al carácter grupal, su estructura organizada, la permanencia temporal, la finalidad de cometer delitos graves para obtener directa o indirectamente el provecho financiero o económico y su actuación transnacional.

La característica esencial del término crimen organizado es su denotación de un proceso o método de comisión de crímenes; el crimen organizado no es un tipo distinto de delito en sí mismo, ni tampoco es siquiera un tipo distinto de delincuente.⁵

Por lo dicho anteriormente es por lo que una clara definición del CO como fenómeno, debe comprender los aspectos esenciales del proceso por el cual ciertos delincuentes llevan a cabo actividades delictivas cada vez con más asiduidad dentro de un ámbito transnacional.

Teniendo en cuenta que el CO nunca se estanca, sino que se adapta a nuevos delitos, permite a las redes criminales volverse más flexibles y además, la oportunidad que brinda la globalización proporcionándoles la apertura sin precedentes en las comunicaciones, los negocios, las finanzas, el traslado de personas y activos, entre otros, permitiendo que los bienes ilícitos que son obtenidos en un continente puedan ser traficados a través de otro y finalmente comercializados en otro distinto a los que lo antecedieron.

4 BRUC CET ANAYA, L. A. Introducción a la Segunda Parte. In: BRUC CET ANAYA, L. A. *El Crimen Organizado*. México D. F.: Porrúa, 2001. p. 77-87. p. 77.

5 BEARE, M. E. Criminal conspiracies. *Organized crime in Canada*. Canada: Nelson Canada, 1996. p. 14,

Es necesario comprender que el CO se distingue por su motivación -principalmente económica- y sin dudas la apertura de las economías alrededor del planeta y sobre todo de la dinámica del comercio internacional han facilitado su expansión.

Como se desprende de la siguiente frase “la primera necesidad para definir la delincuencia organizada tiene como punto de partida diferenciar la organización criminal de una simple asociación para delinquir. Esto es, se está ante algo más que una simple agrupación de personas que se juntan para delinquir”.⁶

Es vital para la comprensión de la problemática del crimen organizado, definir y darle significado a una determinada categoría de delincuencia, es decir, un aspecto del fenómeno, luego de hecho eso, decidir cómo delinear dicha categoría,⁷ y finalmente delinear el cómo asignar los recursos y evaluar qué tan efectivamente se han utilizado para prevenirla y controlarla.⁸

Ahora bien, entre las distintas amenazas no tradicionales que enfrentan los Estados, existen las conformadas por unidades de análisis no estatales que se encuentran en el escenario mundial, hemos mencionado al Crimen Organizado Transnacional (de ahora en adelante COT) y la decisión de que el mismo no cuente con una definición, y tampoco cuente con una enumeración de los tipos de delito que pueden constituirlo.

En cuanto al párrafo anterior, son varios los autores que coinciden en que ha sido intencional su amplitud en sus características y no un encasillamiento en su definición, con el objetivo de permitir una aplicación amplia de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁹ -llevada a cabo en la ciudad Italiana de Palermo en el año 2000, la cual entró en vigor el 29 de septiembre de 2003- debido a que constantemente aparecen nuevos tipos de delitos a nivel mundial, regional y local. Dicha Convención, contiene una definición de grupo delictivo organizado en su artículo 2, inciso A:

Se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

6 COLLANTES, Á. G. Delimitación conceptual de la delincuencia organizada. *Derecho y Cambio Social*, n. 37, 2014.

7 BEARE, M. E. *Criminal conspiracies*. Organized crime in Canada. Canada: Nelson Canada, 1996. p. 219.

8 MALTZ, M. D. Toward defining organized crime. In: ALEXANDER, H. E.; CAIDEN, G. E. *The politics and economics of organized crime*. Washington D.C.: D.C. Heath and Company, 1986.

9 NACIONES UNIDAS. *Convención De Las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: 2004. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>. Acceso en: 5 marzo 2021.

Si bien no se enumeran los tipos de delito, es necesario remarcar que como establece la Oficina de enlace y partenariatio de Brasil de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito "...abarca prácticamente todos los delitos motivados por el lucro y cometidos por grupos organizados, involucrando más de un país".¹⁰

No obstante, lo dicho anteriormente y de acuerdo al artículo 3º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, inciso 2, el crimen organizado tiene carácter transnacional cuando:

- a) Se comete en más de un Estado;
- b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado;
- c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o
- d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Si bien, la definición implícita de COT abarca prácticamente todas las actividades delictivas con fines de lucro con implicaciones internacionales, esta amplia definición tiene en cuenta la complejidad global del problema y permite la cooperación entre los países en la gama más amplia posible de preocupaciones comunes de los Estados.

La mayoría de los expertos en delincuencia coinciden en que algunos de los efectos del COT encuentran el atractivo del comercio humano por el hecho de que existe una sed insaciable de inmigración en todo el mundo, lo que lleva a un flujo continuo de ganancias y a menudo se culpa a la globalización de influir en el aumento de la movilización de personas de países más pobres hacia países más ricos.

La relación entre el COT y el tráfico de mercancías ilícitas ha ido fortaleciéndose cada vez, a mayor velocidad, como consecuencia de la globalización, beneficiando a numerosas organizaciones criminales involucradas en este negocio y permitiendo que sus actividades tengan la posibilidad de desarrollarse más allá del ámbito local.

En los últimos años, muchos han pasado la voz de alarma sobre la "sinergia virulenta entre la globalización y el crimen organizado"; el Informe sobre Desarrollo Humano,¹¹ dedicado a la globalización, describió la conexión entre los dos fenómenos en su informe de 1999. Lo que se describe comúnmente como

10 CONVENÇÃO das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional comemora 10 anos. *UNODC*. Viena, 18 de outubro de 2013. Disponible en: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/frontpage/2013/10/16-un-convention-against-organized-crime-celebrates-10-years.html>. Acceso en: 5 jun. 2021.

11 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: 1999. p. 103.

“crimen transnacional organizado” es que es uno de los principales efectos secundarios negativos de la globalización, según dicho informe, el crimen organizado es una amenaza para el proceso de la globalización.

La delincuencia global es considerada como un fenómeno nuevo que afecta profundamente a las economías nacionales e internacionales, la política, la seguridad y, en última instancia, a las sociedades en general.¹²

Muchos autores creen que el problema que presenta el crimen transnacional no puede ser tratado por las autoridades nacionales de cada país individualmente, ya que la aplicación de la ley y su autoridad judicial aún están fundamentalmente vinculadas a la soberanía y limitadas por las fronteras del Estado Nación.¹³

3. LA TRIPLE FRONTERA

La Triple Frontera está conformada por la confluencia de los ríos Iguazú y Paraná, en la zona fronteriza entre Argentina, Brasil y Paraguay, espacio donde convergen las ciudades de Ciudad del Este (Paraguay), Foz de Iguazú (Brasil) y Puerto Iguazú (Argentina), todos Estados, que como hemos visto hacen parte del MERCOSUR. En esta zona se desarrollan todo tipo de actividades criminales abarcando un gran abanico, desde el tráfico de drogas, de migrantes, trata de personas, contrabando y fundamentalmente el lavado de dinero utilizado para la financiación de redes terroristas.



Fuente: La Tripe Frontera¹⁴

-
- 12 SANDOVAL, Luis Eduardo; BARÓN, Deissy Martínez. Una revisión al estudio de la delincuencia y criminalidad. *Revista de la facultad de ciencias económicas*, v. 16, n. 1, p. 105-117, 2008.
- 13 SMITH, Jennifer M. An international hit job: prosecuting organized crime and acts as crimes against humanity. *The Georgetown law journal*, p. 1111-1154, 2009.
- 14 GONZÁLEZ, Diego. *La Tripe Frontera (por Tucumano, segunda parte)*. Blog Fronteras. 14 feb. 2021. Disponible en: <https://fronterasblog.com/2011/02/14/la-triple-frontera-por-tucumano-segunda-parte/>. Acceso en: 5 jun. 2021.

En esta zona existen dos puentes que comunican tanto la Argentina con Brasil (Tancredo Neves) como Brasil con Paraguay (Puente de la Amistad) donde existe un tránsito de personas y vehículos, tanto privados como públicos de alrededor de sesenta mil por día en sus picos de tránsito.

Sumados a los tres Estados, se incorporó a los Estados Unidos en el año 2002, conformándose el grupo que se denominó el Grupo 3+1, que tenía como objetivo fortalecer la seguridad en la región.

Con el crimen transnacional cada vez menos limitado por las fronteras de los Estados Nacionales (independientemente del stand-by forzoso por la pandemia que estamos atravesando desde 2018 en América del Sur), se necesita un esfuerzo internacional para contrarrestar el problema, es decir, para evitar que las personas involucradas en este tipo de delitos puedan operar fuera de los refugios seguros y promover sus operaciones mediante el uso selectivo de jurisdicciones favorables.

En esta zona en cuestión, la Triple Frontera, es muy difícil distinguir entre la seguridad interna y la seguridad internacional y es constantemente observada por los Estados Unidos de América, sobre todo luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, debido a que se cree que Al Qaeda (organización militante islámica fundada por Osama Bin Laden en los finales de los años 80 del siglo XX) tenía bases.

La Argentina es uno de los tres países que conforman la Triple Frontera y el MERCOSUR.

Sufrió en su territorio y con tan solo dos años de diferencia, el ataque a la Embajada de Israel en Buenos Aires en 1992 y la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994,¹⁵ siendo los dos atentados más sangrientos en la región, donde dos fiscales de la Argentina acusaron formalmente al gobierno de Irán por la planificación de los atentados y a Hezbollah (partido político y grupo militante que surgió por primera vez durante la guerra civil del Líbano como milicia después de la invasión israelí de ese país en 1982), de su ejecución.

A su vez, la Argentina en el año 2018 congeló, a través de su Unidad de Información Financiera (UIF),¹⁶ los activos de personas pertenecientes a una organización, conocida como “Clan Barakat”,¹⁷ involucrada en varios delitos y con supuestos vínculos con Hezbollah, organización a la cual Argentina la designó como organización terrorista en 2019, siendo el primer Estado de América Latina en hacerlo.

15 ASOCIACIÓN MUTUAL ISRAELITA ARGENTINA (AMIA). Disponible en: <https://www.amia.org.ar/>. Acceso en: 27 marzo 2021.

16 UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (UIF). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/uif>. Acceso en: 6 marzo 2021.

17 UIF ordena congelamiento de activos de Hezbollah, su ala militar y líderes de la organización. *Argentina.gob.ar*. 18 jul. 2019. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/uif-ordena-congelamiento-de-activos-de-hezbollah-su-ala-militar-y-lideres-de-la>. Acceso en: 6 marzo 2021.

4. COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL MERCOSUR

El MERCOSUR cuenta con el Plan de cooperación y asistencia recíproca para la seguridad regional.¹⁸ El MERCOSUR afronta una difícil situación de crimen organizado en la región y es por eso que debe recurrir a la cooperación para poder hacer frente a este fenómeno.

Sin dudas las tareas conjuntas y coordinadas para prevenir, controlar y en último caso, reprimir, deben ser coordinadas entre los Estados.

Cuando se constituyó el MERCOSUR, se elaboró un Plan para afrontar este flagelo que enmarcaría la forma de actuar ante distintas situaciones en relación a la seguridad en la región compartiendo la colaboración y las experiencias vividas por cada Estado parte.

El plan presentado en su capítulo I hace referencia a cómo responder a las amenazas respecto al crimen organizado y al narcotráfico.

Contando la región con los tres Estados productores de cocaína, la misma tiene serios casos de lavado de dinero, que completan el ciclo para que el crimen organizado pueda adquirir distintos activos y continuar paralelamente moviéndose entre las sombras y así alimentar los tentáculos que posee, como ser la trata de personas, el tráfico de migrantes, la falsificación de productos, etc.

En el informe sobre la estrategia internacional de fiscalización de estupefacientes del año 2021 de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado de los Estados Unidos¹⁹, menciona que tanto la Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Venezuela fueron identificados como una de las principales jurisdicciones de blanqueo de capitales en 2020, un dato no menor para analizar por qué la región en general no cuenta con demasiada inversión extranjera directa o *Foreign Direct Investment* (FDI).

A su vez el MERCOSUR cuenta con la Comisión de Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa²⁰ que en su artículo 77 establece que discutirá e informará por escrito sobre temas vinculados a la Cooperación en materia de seguridad, Asuntos migratorios, Integración Fronteriza y Cooperación en materia de defensa entre otros.

18 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. 05/98 – Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR*. Buenos Aires, 1998. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/18172_DEC_005-1998_ES_Plan%20Coop_Asis_Rec%C3%ADp_Seg-Regional_MCS_Acta%201_98.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

19 UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. *International Narcotics Control Strategy Report: Money Laundering*, v. 2, marzo 2021. Disponible en: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/02/21-00620-INLSR-Vol2_Report-FINAL.pdf. Acceso en: 10 marzo 2021.

20 PARLAMENTO DEL MERCOSUR. *Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR*. Montevideo, 2007. Disponible en: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7307/1/reglamento_interno_-_es.pdf. Acceso en: 10 marzo 2021.

5. FRONTERAS: TRÁFICO DE DROGAS, TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO DE MIGRANTES

5.1. FRONTERAS

Un tema que preocupa en demasía a los Estados del MERCOSUR, entre éstos y con quienes linda, son las fronteras. En América Latina existen miles de ciudades de frontera, la principal actividad entre ellas es el comercio, tanto legal como ilegal. El contrabando de artículos electrónicos, tráfico de estupefacientes, migrantes y la trata de personas, son un problema que afecta la región, además de otros problemas.

Solamente para tomar conciencia de la dificultad que plantea tener un control adecuado de las fronteras, comparto datos de referencia de la República Argentina que cuenta con 127 pasos internacionales²¹ con los Estados de Bolivia (5), Brasil (24), Chile (46), Paraguay (38) y Uruguay (15). De esos 127 pasos internacionales, 70 son por vía terrestre y 57 por vía marítima.

Sin dudas, las fronteras, y sobre todo las terrestres, deben contar con personal capacitado dado que como se comentó en párrafos anteriores, por esos pasos es por donde ingresa la droga que es elaborada en la mayoría de los Estados que componen el MERCOSUR.

5.2. TRÁFICO DE DROGAS

La región de América Latina cuenta con los tres mayores productores de cocaína en la región (Bolivia, Colombia y Ecuador) y si bien ninguno es miembro como tal del MERCOSUR como Estado Parte, su producción perjudica a aquellos Estados que si lo son. En el reporte del año 2021 del International Narcotics Control Strategy Report²² se informa que tanto Argentina como Brasil han sido apuntados como fuentes de precursores o productos químicos esenciales utilizados en la producción de estupefacientes y a su vez en los últimos años, ambos países han pasado de ser lugares de tránsito de las sustancias a consumidores, siendo Brasil el segundo mayor consumidor mundial de clorhidrato de cocaína.

21 MINISTERIO DE SEGURIDAD. Pasos Internacionales. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/pasosinternacionales>. Acceso en: 10 marzo 2021.

22 UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. *International Narcotics Control Strategy Report: Drug and Chemical Control*, v. 1, marzo 2021. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/02/International-Narcotics-Control-Strategy-Report-Volume-I-FINAL-1.pdf>. Acceso en: 10 marzo 2021.

Según el mismo informe, la mayor parte de la cocaína boliviana se exporta especialmente a Brasil, Paraguay y Argentina (tres de los Estados Partes fundadores del MERCOSUR), para consumo interno o para su posterior tránsito a África Occidental y Europa, en lugar de a los Estados Unidos.

En cuanto al informe del Anexo del Informe Mundial sobre Drogas 2020 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito²³ entre los años 2008 y 2017 el incremento de las hectáreas del cultivo de drogas paso de poco mas de 150.000 a 250.000 Hectáreas.

MAP 3 Cocaine trafficking routes as described in reported seizures, 2014–2018



Source: UNODC, responses to the annual report questionnaire, and individual drug seizure database.

* A darker shade indicates a larger amount of cocaine being seized with the country as transit/destination. The size of the route is based on the total amount seized on that route, according to the information on trafficking routes provided by Member States in the annual report questionnaire, individual drug seizures and other official documents, over the 2014–2018 period. The routes are determined on the basis of reported country of departure/transit and destination in these sources. As such, they need to be considered as broadly indicative of existing trafficking routes while several secondary routes may not be reflected. Route arrows represent the direction of trafficking; origins of the arrows indicate either the area of departure or the one of last provenance, end points of arrows indicate either the area of consumption or the one of next destination of trafficking. Therefore, the trafficking origin does not reflect the country in which the substance was produced. The main countries mentioned as transit or destination were identified on the basis of both the number of times they were identified by other Member States as departure/transit or destination of seizures, and the annual average amount that these seizures represent during the 2014–2018 period. For more details on the criteria used, please see the Methodology section of the present report.

The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. The dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties.

5.3. TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO DE MIGRANTES

Lamentablemente la trata de personas sin lugar a dudas saca provecho de personas marginadas. En su gran mayoría, se ven afectadas algunas de las poblaciones y comunidades más vulnerables, siendo además el uso de efectivo, una constante en estos países, más allá de la modificación casi instantánea para ciertos sectores por la pandemia que aún hoy estamos atravesando.

23 UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *Annex of the World Drug Report*. Disponible en: <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/maps-and-tables.html>. Acceso en: 30 marzo 2021.

Sin dudas, la porosidad que existe en la Triple Frontera, facilitó el contrabando, permitiendo a muchas personas que viven de transportar mercaderías legales e ilegales, poder evadir las cargas arancelarias.

Es necesario comprender que la trata y el tráfico no son lo mismo y siendo un tema complejo muchas veces provoca confusión debido a que ambos flage-los involucran el movimiento de personas y es por eso que la aclaración ayuda a comprender algunos elementos de ambos delitos. Por un lado, es necesario remarcar que la trata de personas es un delito que atenta contra los derechos humanos, donde no existe el consentimiento de la víctima y por el otro lado, el tráfico de migrantes es un delito contra el Estado, donde en este caso sí existe el consentimiento del migrante al abonar por el servicio de traslado de un Estado a otro en donde ingresará ilegalmente.

Según consta en un documento del Instituto de políticas Públicas en Derechos Humanos²⁴ del MERCOSUR en temas relacionados a la Trata de Personas, los años 2008 y 2012 fueron los de mayor actividad en cuanto a la aprobación de instrumentos por las distintas instancias del MERCOSUR.

6. ACCIONES CONJUNTAS CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS Y EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN EL MERCOSUR

Uno de los puntos focales del crimen organizado, el lavado de activos (que para que se lleve a cabo debe cumplir las tres etapas: Colocación, Estratificación e Integración) y el financiamiento del terrorismo se dan en la conocida Triple Frontera, espacio donde convergen las ciudades de Ciudad del Este (Paraguay), Foz de Iguazú (Brasil) y Puerto Iguazú (Argentina), todos Estados que hacen parte del MERCOSUR.

Existe dentro del Grupo Mercado Común (GMC) del MERCOSUR, la Resolución N°53/00 que establece en su artículo 4 que los temas pertinentes al lavado de dinero pueden ser objeto de “nuevo análisis y revisión cuando existan circunstancias que aconsejen un perfeccionamiento de la misma”,²⁵ que establece las pautas a seguir cuando de este fenómeno se trate por los Estados Partes.

24 INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR. *Proyecto de Cooperación humanitaria internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de trata de personas*. 28 oct. 2015. Disponible en: <https://www.ipdh.mercosur.int/el-proyecto-de-cooperacion-humanitaria-internacional-para-migrantes-apatridas-refugiados-y-victimas-de-trata-de-personas/>. Acceso en: 15 marzo 2021.

25 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/GMC/RES. 51/15 – Pautas de regulación mínima a ser adoptadas por los supervisores financieros para la prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo*. Asunción, 2015. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/59810_RES_051-2015_ES_%20PautasPrevLavadoDinero.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.

Esta zona tripartita fue centro de una operación²⁶ de la Organización Internacional de Policía Criminal comúnmente conocida como INTERPOL en el año 2019, donde se detuvieron 24 personas y se incautaron armas de fuego y estupefacientes entre otros productos ilícitos.

Por su parte, la Unidad de Información de la Argentina (UIF) en mayo del año 2020 y luego de cuatro años, volvió a estar presente en la XLVII Reunión Ordinaria del Grupo del MERCOSUR sobre “Asuntos Financieros/Comisión de Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo (CPL-DFT)”²⁷ en los temas vinculados al lavado de dinero que involucran al MERCOSUR donde el Grupo se postuló para ser miembro observador de GAFILAT,²⁸ organización intergubernamental de base regional que agrupa a 17 países de América del Sur, Centroamérica y América del Norte.

Además de evaluar el efecto de la pandemia en la región y la Argentina, solicitó tratar en la próxima reunión temas vinculados al mercado negro, contrabando y evasión impositiva y se hizo hincapié en el de-risking, que no es ni más ni menos que la eliminación de los riesgos, una estrategia aplicada por las empresas cuando no pueden gestionar los riesgos del lavado de dinero.

7. CONCLUSIONES

Como se ha visto, el Área de la Triple Frontera, es una de las principales rutas usadas para el lavado de dinero a través del comercio internacional donde el contrabando, la falsificación y el tráfico de drogas mueven sumas millonarias.

La corrupción pública, el tráfico de migrantes y el tráfico de drogas, son, entre otros, las principales fuentes de fondos ilícitos.

Sin dudas el tema fronterizo esta concatenado con la trata y el tráfico de personas, aunque en rigor de verdad, las fronteras están mucho más vinculadas al tráfico de migrantes y este tema tiene en vilo a los Estados desde hace muchos años.

La evasión fiscal y la venta de productos falsificados contribuyen a la continuidad del crimen organizado, debido a que con el dinero recaudado tienen acceso a esferas de poder donde la coacción les permite lograr los objetivos para

26 INTERPOL consolida su presencia en la zona estratégica de la triple frontera. 23 dic. 2019. Disponible en: <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2019/INTERPOL-consolida-su-presencia-en-la-zona-estrategica-de-la-triple-frontera>. Acceso en: 27 marzo 2021.

27 TRAS cuatro años de ausencia la UIF volvió a participar en los grupos de trabajo del MERCOSUR. *Política Argentina*. 29 mayo 2020. Disponible en: <https://www.politicargentina.com/notas/202005/33126-tras-cuatro-anos-de-ausencia-la-uif-volvio-a-participar-en-los-grupos-de-trabajo-del-mercosur.html>. Acceso en: 28 marzo 2021.

28 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT). Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/> Acceso en: 28 marzo 2021.

su organización. Además, algunas organizaciones de lavado de dinero en la Triple Frontera tendrían vínculos con la organización terrorista Hezbollah.

Los métodos de lavado de dinero dentro del MERCOSUR abarcan un amplio abanico de actividades como por ejemplo y principalmente los bancos, los mercados financieros, el juego ilegal, las empresas y cuentas fantasmas, las obras de arte, etc.

A pesar de que los Estados que conforman el MERCOSUR han avanzado en temas relacionados a la prevención del lavado de dinero, como por ejemplo con el enfoque basado en riesgo, presentan limitadas capacidades regulatorias y de ejecución penal para contrarrestar el flujo permanente que presenta el crimen organizado y sus ganancias ilícitas, sumado a las demoras judiciales, que en ocasiones provoca que los casos expiren antes de iniciarse el juicio.

La cooperación es sin dudas un pilar fundamental para combatir a la delincuencia organizada a través de la asistencia técnica, el asesoramiento, los intercambios de información e inteligencia, el apoyo logístico y la coordinación de las operaciones policiales.

REFERENCIAS

- BEARE, M. E. *Criminal conspiracies*. Organized crime in Canada. Canada: Nelson Canada, 1996.
- BRUCET ANAYA, L. A. Introducción a la Segunda Parte. In: BRUCET ANAYA, L. A. *El Crimen Organizado*. México D.F.: Porrúa, 2001. p. 77-87.
- COLLANTES, Á. G. Delimitación conceptual de la delincuencia organizada. *Derecho y Cambio Social*, n. 37, 2014.
- CONVENÇÃO das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional comemora 10 anos. *UNODC*. Viena, 18 oct. 2013. Disponible en: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/frontpage/2013/10/16-un-convention-against-organized-crime-celebrates-10-years.html>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- GONZÁLEZ, Diego. *La Tripe Frontera (por Tucumano, segunda parte)*. Blog Fronteras. 14 feb. 2021. Disponible en: <https://fronterasblog.com/2011/02/14/la-triple-frontera-por-tucumano-segunda-parte/>. Acceso en: 5 jun. 2021.
- INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR. *Proyecto de Cooperación humanitaria internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de trata de personas*. 28 oct. 2015. Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/el-proyecto-de-cooperacion-humanitaria-internacional-para-migrantes-apatridas-refugiados-y-victimas-de-trata-de-personas/>. Acceso en: 15 marzo 2021.

- INTERPOL consolida su presencia en la zona estratégica de la triple frontera. 23 dic. 2019. Disponible en: <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2019/INTERPOL-consolida-su-presencia-en-la-zona-estrategica-de-la-triple-frontera>. Acceso en: 27 marzo 2021.
- MALTZ, M. D. Toward defining organized crime. In: ALEXANDER, H. E.; CAIDEN, G. E. *The politics and economics of organized crime*. Washington D.C.: D.C. Heath and Company, 1986.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/CMC/DEC. 05/98 – Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR*. Buenos Aires, 1998. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/18172_DEC_005-1998_ES_Plan%20Coop_Asist_Rec%C3%ADp_Seg-Regional_MCS_Acta%201_98.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *MERCOSUR/GMC/RES. 51/15 – Pautas de regulación mínima a ser adoptadas por los supervisores financieros para la prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo*. Asunción, 2015. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/59810_RES_051-2015_ES_%20PautasPrevLavadoDinero.pdf. Acceso en: 5 jun. 2021.
- MINISTERIO DE SEGURIDAD. *Pasos Internacionales*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/pasosinternacionales>. Acceso en: 10 marzo 2021.
- NACIONES UNIDAS (ONU). *Convención De Las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: 2004. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>. Acceso en: 5 marzo 2021.
- PARLAMENTO DEL MERCOSUR. *REGLAMENTO INTERNO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR*. Montevideo, 2007. Disponible en: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7307/1/reglamento_interno_-_es.pdf. Acceso en: 10 marzo 2021.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: 1999.
- SANDOVAL, Luis Eduardo; BARÓN, Deissy Martínez. Una revisión al estudio de la delincuencia y criminalidad. *Revista de la facultad de ciencias económicas*, v. 16, n. 1, p. 105-117, 2008.
- SMITH, Jennifer M. An international hit job: prosecuting organized crime and acts as crimes against humanity. *The Georgetown law journal*, p. 1111-1154. 2009.

- TRAS cuatro años de ausencia la UIF volvió a participar en los grupos de trabajo del MERCOSUR. *Política Argentina*. 29 mayo 2020. Disponible en: <https://www.politicargentina.com/notas/202005/33126-tras-cuatro-anos-de-ausencia-la-uif-volvio-a-participar-en-los-grupos-de-trabajo-del-mercosur.html>. Acceso en: 28 marzo 2021.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *Annex of the World Drug Report*. Disponible en: <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/maps-and-tables.html>. Acceso en: 30 marzo 2021.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. *International Narcotics Control Strategy Report: Drug and Chemical Control*, v. 1, marzo 2021. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/02/International-Narcotics-Control-Strategy-Report-Volume-I-FINAL-1.pdf>. Acceso en: 10 marzo 2021.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. *International Narcotics Control Strategy Report: Money Laundering*, v. 2, marzo 2021. Disponible en: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/02/21-00620-INLSR-Vol2_Report-FINAL.pdf. Acceso en: 10 marzo 2021.
- VON LAMPE, K. Not a process of enlightenment: the conceptual history of organized crime in Germany and the United States of America. In: ARLACCHI, P. *Forum on crime and society*. New York: United Nations. Centre for international crime prevention, 2001. p. 99-116.

UMA EFEMÉRIDE A CELEBRAR

Apesar de notável avanço em governança e em civilização, árduos têm sido os caminhos da integração regional e da construção de seus blocos econômicos. Possível *magna opus* do direito internacional da pós-modernidade, engenho e arte de política-jurídica e de diplomacia, o regionalismo aberto do segundo pós-guerra foi continuado esforço na busca das quimeras mais elevadas da humanidade: progresso comum, segurança coletiva, paz entre as Nações.

Em 1987, porém, na comemoração dos trinta anos do Tratado de Roma, de 25 de março de 1957, assinado sobre os escombros físicos e morais das guerras mundiais – em magnífica simbologia, na Sala dos Horácios e Curiácios, no Capitólio Romano – as então Comunidades Europeias, no plural como correto, viviam crise memorável, a contrastar com o otimismo de seus tempos fundacionais.

Tratava-se de era de incerteza, a década perdida, com o famoso muro quase por cair, no entanto ainda lá a separar e a recordar o fantasma da guerra, associado à expressão *bruit de boutes*, de lamentável lembrança na história europeia. Também preocupava o alargamento do bloco para o Mar Mediterrâneo, com o ingresso dos vizinhos sul-continentais, a Grécia, em 1981, e Portugal e Espanha, em 1986, o que, ao contrário do efeito desejado, não era agenda isenta de polêmica e de desconfiança. E mais, em meio a crescentes conflitos, a crise econômica desoladora, com recessão, vociferações de pequena política, metas não atingidas, a par da recorrência de dilemas não resolvidos, a exemplo da ancestral oposição franco-britânica, na forma de um *Brexit* latente que sempre pareceu existir.

A agravar o quadro, havia ainda o preconceito contra os *newcomers*, imigrantes indesejáveis, por assim dizer, que elevados à cidadania comunitária faziam refluir tabus inconfessáveis na “fortaleza Europa” e que se retroalimentavam no estigma hamletiano da condição extracomunitária.

Não bastassem tantos desacertos medulares, havia movimentos terroristas, não de origem externa, como na atualidade, mas nacionais e regionais, de europeus contra europeus, com explosões, morticínios, sequestros, assassinatos, a conflagrar muitos quadrantes, de Londres a Belfast, Paris, Pádua, Bolonha, Milão, Berlim, Frankfurt, Bilbao, Madri. Eram as anacrônicas células de ideologias raivosas ou de ultranacionalismos, em infeliz destempo. Ainda hoje ressoam, com a memória triste da época violenta, suas fatídicas siglas e denominações trágicas: IRA, Bader und Meinhoff, Brigate Rosse, Prima Linea, P 2 e Euskadi Ta Askatasuna, com sombras e capuzes do ETA.

Era preciso mudar. E foi o que ocorreu, com vontade política e desassombro, ao relançar-se a ideia de força da Europa comunitária, por meio do resolutivo

Ato Único Europeu, em vigor em 1987, a reafirmar e a aprofundar os históricos compromissos de Jean Monnet e demais próceres fundadores e promotores dos Tratados de Paris e de Roma tão conhecidos. O argumento de autoridade política, a conduzir a férrea vontade de retomada da integração em meio a tantos problemas, com a hegemonia das ideias, fundou-se em irrenunciáveis conquistas comunitárias auferidas, com correta percepção de progressos dos primeiros trinta anos, apesar das insatisfações e frustrações transitórias.

Quem viveu viu o forte querer político a impor o relançamento do projeto europeu. Por certo, vontade lastreada na percepção da revolução silenciosa que a integração suscitava, com seus efeitos de prosperidade comum. A começar pela irradiação econômica virtuosa entre vizinhos, a partir dos mais desenvolvidos, de países e de regiões, o *spill over*, ou o efeito do derramamento, no dizer técnico dos economistas. Ademais disso, todo o acervo de avanços não apenas econômicos, mas decorrentes da ambiência positiva que a integração gerava – o *acquis communautaire* – como se passou a designar tais aportes, em cultura, em comportamento, valores e riquezas coletivas, dentre outros progressos materiais e imateriais, indicativos formidáveis de desenvolvimento social. Os povos, normalmente, não voltam a comer com as mãos.

Dessa sorte, por mais difíceis que fossem os anos de 1980, era assente que as dificuldades vividas tinham causas muito amplas e não decorrentes do pertencimento comunitário. Que devidas às difusas complexidades econômicas da “década perdida”, ocorriam apesar de estar-se em bloco regional, e não por causa dele.

São também dos anos de 1980 os esforços iniciais destinados à criação do MERCOSUL, o que acabaria ocorrendo, com acaso cronológico, com a assinatura do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, exatos trinta e um anos e um dia após o Tratado de Roma. Também Assunção, a sede escolhida, o foi com grande simbologia histórica, a buscar superar dores pretéritas e percalços do passado que lá devem ficar. De cepa de todo diversa, no entanto, o novo tratado propunha a construção programática de um mercado comum, mas de modelo alheio àquele europeu, não de imediato, experimentando etapas e prevendo compromissos apenas pelo consentimento, *pacta sunt servanda*. Isso se dava para acomodar as assimetrias abissais entre os membros, bem como para não confrontar o forte voluntarismo da genética presidencialista dos governos signatários. Nunca era demais lembrar que, de outro lado, todos os estados comunitários europeus sujeitos à supranacionalidade eram regimes parlamentaristas, de diversas ortodoxias, é certo, mas sempre parlamentaristas, ainda que a seus modos.

Dotado de manifesta concisão, o Tratado de Assunção foi singular na história diplomática da América Latina, de abundantes palavrórios e dizeres despidiendos, redigido em somente vinte e quatro artigos. Com precisão terminológica e conceitual, sua concisão de duas dúzias de artigos contrastou desde logo com aqueles trezentos e cinquenta e oito do Tratado de Roma. Como documento extraordinário, ademais, sua construção não se deu por acaso que caiu dos

céus. A natureza não dá saltos. Decorreu sim de contexto internacional e regional particularmente favoráveis, em época de concórdia e de governos alinhados, e que contavam com estafes diplomáticas de elevado preparo nas quatro partes negociadoras. Claramente versados em teoria de integração regional, hábeis formuladores de consenso, a independer de seus particularismos patriais, eram ao mesmo tempo operadores políticos e jurídicos que estudaram os mesmos livros e que viajaram os mesmos mares. E bem por isso, ouvidos atentamente e com canais privilegiados, a fazer valer o insubstituível *fast track* da diplomacia presidencial. Desses tempos seminiais, temerário seria lembrar nomes, tantos foram os atores relevantes. Impossível, porém, deixar de mencionar a Embaixadora Maria Cristina Boldorini, da Argentina, e sua contraparte brasileira, o Embaixador Renato Marques, bem como as providenciais presenças de José Francisco Rezek à frente da Chancelaria brasileira, Hector Gross Espiell à frente da Chancelaria uruguaia e José Antônio Moreno Ruffinelli, pelo Paraguai, na consultoria e depois na Chancelaria de Calle Palma.

Ao fim e ao cabo, com todas as facilidades que a inteligência associada à racionalidade permitem, a partir do realismo e da eficiência, o bloco foi concebido com máxima flexibilidade e mínima institucionalização, sem organogramas, burocracias e quadros funcionais próprios e numerosos. Desde logo, uma não Europa. Um minimalismo criativo, concentrado na consciência da necessidade essencial de implantação do livre comércio e contensão do protecionismo, sem o que todos os demais apelos seriam retóricos e fadados ao fracasso. Adotava-se, com tudo isso, o sistema intergovernamental, de decisões por consenso e por unanimidade, de igualdade de Estados como princípio, sem contar pesos específicos de economia, população ou território. Leia-se: direito internacional público puro e simples, um Estado, um voto, sem invenções, intervenções ou tentações supranacionais de votos qualificados, de principais e de acessórios, como de resto seriam os demais passos institucionais adotados.

Em breve corte histórico, importa registrar que tal sistema iria mostrar-se fundamental à sobrevida do bloco neonato, já frente às tremendas crises do imediato por vir. Com efeito, chegavam, com o final do século, tanto a recessão mundial quanto as sucessões presidenciais regionais tormentosas, do Palácio do Planalto à Casa Rosada, mais terremotos financeiros derivados da criação da nova moeda brasileira. Tratava-se do Plano Real e de sua decorrente gangorra cambial, a partir de 1994, com valorização e desvalorização monetária por decreto, a causar efeitos sísmicos transfronteiriços e a interpor-se como dilema dos maiores. Afinal, manipular a moeda é arruinar vizinhos. A troca das notas inclusive físicas, em poucas horas, em todo o Brasil, do Oiapoque ao Chuí, com paridade artificial do real ao dólar, decretada no calar da noite, seguida em segundo momento pela desvalorização do dólar, sic, um real por oitenta centavos de dólar, e, por fim, a desvalorização brutal da moeda brasileira, já em 1999, é por certo insólita passagem, ainda não devidamente narrada aos pósteros.

Sem regredir perante todos esses impasses, bem ao contrário, a época foi marcada por avanços importantes na integração regional. Seja por meio do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, seja por meio do Protocolo de Olivos, de 2002, sempre com inovações e propostas, de criação de mínimas instituições e de solução de controvérsias apropriada, respectivamente, sempre nos limites do possível. Vale dizer, com a observância da intergovernabilidade lastreada na acomodação das assimetrias e da pulsão presidencialista dos governos. Nesse sentido, do Protocolo de Ouro Preto, também sucinto e efetivo, como era a índole do bloco, cumpre destacar seus Artigos 2º, 37, a ânsia intergovernamental, e 42, este, em particular, o estado da arte de redação escorreita, com proverbial concisão, precisão e efetividade. Se o Art. 227 do Tratado de Roma é estado da arte de bem dizer jurídico e diplomático, o Art. 42 do Protocolo de Ouro Preto nada perde em sua dicção magistral, em cotejo comparatista de excelência, para nosso contento, que só os estudos de integração regional podem proporcionar.

Ainda da construção jurídica do MERCOSUL de primeira hora, é inescapável referir o telegráfico Art. 34 de Ouro Preto, minimalista mas determinante, com palavras a contar nos dedos: “*O MERCOSUL terá personalidade jurídica de direito internacional*”. A importância jurídica de tal previsão (autorizada pela criticada União Aduaneira inortodoxa que também se inventava, com imperfeições e perfurações tarifárias inevitáveis pelas assimetrias das partes), só seria devidamente dimensionada quando das negociações com a União Europeia para o macroacordo de Livre-comércio, que ainda haveríamos de ver firmado, em 2019. E que oxalá, a contar com a superação de entraves de pequena política, ainda haveremos de ver em vigor, como uma nova abertura dos portos, agora em duas mãos e em dois lados do oceano, a concentrar 25% do PIB mundial, com extraordinários benefícios a 750 milhões de habitantes, 31 estados, dois continentes, e ao próprio sistema multilateral de comércio.

Quanto ao Protocolo de Olivos, tratou-se, em essência, de inventiva evolução da forma de solução de controvérsias requerida pelo vultoso aumento de comércio dos primeiros anos. *Spill over*, é certo. Em pouco tempo, o aumento de cerca de 3.5 bilhões de dólares a 45 bilhões de dólares, com o círculo virtuoso da economia a funcionar, com preferências regionais, a fazer valer exceções à cláusula da nação mais favorecida, permitidas pela então recém nascida OMC, má só a blocos econômicos. E dentro da constante *rationale* que sempre se utilizou, cuidava-se de criar sistema compatível com a natureza peculiar da governança presidencialista. E assim se deu: um tribunal permanente, o TPR, apenas em princípio de revisão, sediado em Assunção, Paraguai (pelo fator geográfico, Porto Alegre era a segunda opção, quase confirmada, registre-se), com a arbitragem, sempre a arbitragem como instância recursal, ou não, a depender de vontade das partes (na engenhosa supressão de instância facultativa do Art. 23 de Olivos), mais competências contenciosa e consultiva, outro grande aporte às vezes pouco percebido pelo imediatismo de leituras de direito interno, em seu alcance

de vocação heterárquica de direito das gentes. Por fim, todas essas inovações não suprimiam a fórmula anterior de arbitragem *ad hoc* do Protocolo de Brasília de 1991, sempre ao dispor das partes potenciais.

Por certo, um mosaico de novidades, algumas experimentais *à outrance*, como se chegou a obstar na academia, sem a percepção de que se tratava de tribunal de contenção, comedido por intenção, em projeto consciente da necessidade do protagonismo da função dissuasória das diplomacias presidenciais. Afinal, a recorrência de contenciosos judicializados significaria, em bloco intergovernamental, a expressa falência da negociação direta e da mediação funcional exercida tanto pelo GMC como pelo CMC, órgãos garantidores de construção de consenso do bloco. E de roldão, também soaria a falência dos governos, das presidências e de suas chancelarias. Conste, em visão perspectiva, que esses foram resultados que acabaram por verificar-se, haja vista o limitado número de casos levados ao TPR, o que, às vezes, é de difícil compreensão em análises versadas em expectativas mais ambiciosas. Análises decerto inspiradas em outros mundos e órbitas supranacionais. São as sociedades que devem plasmar o direito, não ao contrário, *ubi societas ibi jus*.

Outra demanda regrada por refletida construção foi a da composição e a da escolha de árbitros. As profundas assimetrias de Estados Partes, bem como a tomada em conta dos modelos internacionais existentes, dificultavam sobremaneira o encontro de soluções. Os modelos Benelux e do novo órgão de apelação da OMC eram vistos com interesse, porém insuficientes como padrão. Por fim, optou-se por modelo elementar, com a indicação unilateral de um árbitro por Estado, nomeados de forma discricionária, dentro do ínsito espírito de autonomia da vontade das partes, a alma da arbitragem. Porém, com um adendo na composição do TPR, a revelar-se de particular utilidade em sua dinâmica, em particular quando do julgamento do emblemático caso Suspensão do Paraguai e incorporação da República da Venezuela, no tórrido inverno asunceno de 2012. Tratou-se da adição ao colegiado arbitral do quinto árbitro, único de escolha por consenso e por unanimidade das partes, vale dizer, com vontade expressa e presença de todos os governos, sem suplente e com mandato diferenciado e presidente extraordinário em casos extremados, além de seu normal período de presidência *pro tempore*.

Se o MERCOSUL foi um salto de qualidade para os países platinos, com o contingente e exemplar crescimento de seus PIBs, para o Brasil as mudanças trazidas foram ainda mais acentuadas. Em particular, além da proliferação de valiosos novos cursos de relações internacionais, também nos cursos jurídicos houve renovadoras mudanças, ainda sob os influxos da Constituição de 1988; desde logo, como a que estipulava a participação do Brasil em bloco regional como princípio de política externa. No plano de elaboração doutrinária e de formação jurídica, a valorização e divulgação das disciplinas internacionais e do direito comparado foram notáveis, bem como o advento de novos ramos, dentre

outros, dos direitos do consumidor, da propriedade intelectual, da concorrência, do comércio internacional, disciplinas ligadas aos fluxos de bens e de serviços dos novos tempos. Também são prodigiosos no Brasil o imediato aumento do estudo de línguas estrangeiras, os intercâmbios universitários e a descoberta dos mundos estrangeiros e de seus efeitos incomparáveis na evolução e na inserção internacional do país.

Outro exemplo de candente progresso na área jurídica foi a adoção da prática arbitral como forma alternativa de solução de controvérsias. É indubitado que a implantação da Lei Brasileira de Arbitragem, Lei Nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, a antológica “Lei Marco Maciel”, que era de difícil admissão em muitos ambientes, deu-se em consonância aos ecos da integração regional, imponderável *acquis communautaires* do MERCOSUL. Marco Maciel, em defesa de seu modernizante projeto, com a estofa de professor de direito internacional em sua Recife natal, enfrentou ventos e marés, inclusive vozes contrárias em nossa própria OAB, a bem da memória e do mérito. Ao adotar a arbitragem, já no Protocolo de Brasília de 17 de dezembro de 1991, o bloco adiantava-se em uma década ao Brasil do plano interno, que só teria em vigor sua lei específica 2001 *sub judice* em incidente de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Outra década após, a arbitragem brasileira já era referência mundial, com suas causas diferenciadas pelo volume e complexidade, e seus árbitros reconhecidos e distinguidos nas mais importantes câmaras internacionais. Também, em particular, na Câmara de Comércio de Paris, ICC, na qual despontavam históricos secretariados brasileiros, com Renato Grion e Gustavo Scheffer da Silveira.

No que concerne às críticas direcionadas à integração e ao MERCOSUL, há no mais das vezes o traço comum de desinformação técnica ou de expectativa exagerada em relação ao que se poderia esperar de um bloco econômico. Sempre organização internacional, circunscrita à sua natureza jurídica e às injunções de poder compartilhado e de codecisão. Críticas ao MERCOSUL imaginário, por assim dizer, e não propriamente ontológicas, direcionadas ao bloco enquanto tal. Também, em certa medida, o que ocorre quando há críticas das oposições aos Presidentes da República de turno e as suas políticas externas. De fato, críticas ao que se faz com o bloco econômico e não propriamente ao bloco em si. Aliás, nada mais indevido, a desentender a integração regional como política de Estado, fundada em tratados nas suas diversas denominações, antes que meros atos unilaterais de governos.

Por último, é também essencial recordar que o MERCOSUL consolida a absoluta superação da hipótese de conflito no Cone Sul. Resiliente a todos os imponderáveis que sofreu em suas três décadas e transição de séculos, com mudanças e superações, o bloco econômico representa a revogação áurea do que em um tempo se asseverava como certeza geopolítica de guerras inevitáveis. Exemplo para o mundo tem sido a cooperação nuclear para fins pacíficos entre Brasil-Argentina, dentre tantas outras agendas comuns sub-regionais em segurança

coletiva e em defesa, *acquis communautaire*, por certo, símbolo de predomínio da cooperação sobre a rivalidade.

O MERCOSUL de trinta anos deixa profundas lições. Talvez a mais valiosa contemple a percepção da capacidade da América Latina em também prover e promover consensos comumente vantajosos, superando contendas primitivas, apoiada em construções coletivas como blocos econômicos, repositório de elevadas virtudes que só a integração proporciona. Por fim, resta desejar que a exemplo da efeméride que inspira a presente obra coletiva, com compreensão e discernimento, outras tantas celebrações de igual significado possam estar à espera de nossos povos e Nações.

Jorge Fontoura

Professor e advogado.

Árbitro no sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL
e em seu Tribunal Permanente de Revisão.

Maio de 2021.



CASA LEIRIA
Rua do Parque, 470
São Leopoldo-RS Brasil
Telefone: (51)3509-2196
casaleiria@casaleiria.com.br

Sandra C. Negro

Doctora y Magíster en Derecho (Universidad de Buenos Aires – UBA, Argentina). Magíster en Gestión de Negocios y Formación Profesional para la Integración Latinoamericana (Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales - UCES, Argentina). Profesora Titular de Derecho de la Integración en la Facultad de Derecho de la UBA. Directora del "Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico" – CEIDIE/UBA. Directora del Observatorio de Implementación del Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea (UBA). Autora de diversos libros, capítulos y artículos en materia de derecho internacional económico, derecho de la integración y relaciones internacionales.

Luciane Klein Vieira

Doctora en Derecho (área: internacional) y Magíster en Derecho Internacional Privado (Universidad de Buenos Aires – UBA, Argentina). Magíster en Derecho de la Integración Económica (Universidad del Salvador – USAL, Argentina y Université Paris I – Panthéon Sorbonne, Francia). Profesora de Grado y Posgrado en Derecho de la Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS, Brasil). Jefe de Trabajos Prácticos en Derecho de la Integración en la UBA. Directora para el MERCOSUR del "Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor" (BRASILCON). Autora de diversos libros, capítulos y artículos relacionados al derecho internacional privado, derecho de la integración y derecho del consumidor.

O MERCOSUL acaba de comemorar três décadas de existência. É tempo de preservar as conquistas acumuladas e refletir sobre o caminho do bloco no futuro que se avizinha. O Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL em 1991, é o produto de circunstâncias políticas, econômicas e sociais típicas às duas últimas décadas do século XX. O MERCOSUL assinalou a superação das disputas pela hegemonia regional entre o Brasil e a Argentina, intensificadas na década de 70, que poderiam ter conduzido a um conflito armado entre as duas Nações. O Tratado sobre o Uso Pacífico da Energia Nuclear, de 1980, e o Acordo sobre a utilização dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, de 1979, que finalizou a controvérsia iniciada com a construção da Usina de Itaipu, estimularam uma promissora fase de cooperação, robustecida pela Ata do Iguazu e complementada pelos Acordos de 1986 e 1988, que desempenharam função essencial para consolidar uma parceria duradoura.

Alberto do Amaral Júnior



ESCOLA
de Direito

DIREITO
MESTRADO
E DOUTORADO



UNISINOS
DESAFIE
O AMANHÃ.

ISBN 978-65-89503-26-2



9 786589 503262 >