

NUBARRONES SOBRE EL MERCOSUR

En los últimos años, y cada vez más asiduamente, novedosos neologismos se han incorporado a la jerga habitual del ciudadano argentino medio, y frecuentemente han provocado encendidas polémicas. En efecto, es cada vez más frecuente para cualquier ciudadano, no sólo de nuestro país, sino también de otros países sudamericanos, oír palabras como “mercado ampliado”, “MERCOSUR”, “Grupo o Consejo del Mercado Común”, “Normativa Mercosureña”, zona aduanera, integración, etc. Inclusive podemos leer la palabra MERCOSUR desde hace varios años en el casillero destinado a “lugar de expedición”, además de la ciudad argentina correspondiente, en las cédulas de identidad federales y pasaportes emitidos por las autoridades policiales federales argentinas. Veamos entonces a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos con cierta ligereza de este novedoso y en una primera aproximación promisorio Mercado Común del Sur, más conocido por su abreviatura, MERCOSUR.-.

ORIGENES:

Al comenzar la década de los 80 y mucho más intensamente en la década de los 90, en los gobernantes latinoamericanos y los intelectuales en general, estaba muy difundida la firme decisión y convicción política de que era necesario alcanzar economías de escala, ampliadas, para poder competir a nivel mundial con los grandes bloques comerciales altamente desarrollados que se estaban gestando- Unión Europea, , N.A.F:T.A - superando de este modo los reducidos límites de las fronteras nacionales, iniciativa impulsada en el sub continente sudamericano especialmente por la República Federativa del Brasil y por la República Argentina, países que dieron formalmente comienzo a la integración continental.

A los fines sintéticos de esta brevísima historia, destaquemos que la primera acción concreta de integración sudamericana dentro del MERCOSUR data del 30 de Noviembre de 1985, cuando con motivo de la formal inauguración del puente internacional “Tancredo Neves” sobre el río Iguazú - que vincula físicamente a Argentina y Brasil - los en ese momento Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, Drs. Raúl Ricardo Alfonsín y José Sarney,

respectivamente, firmaron en la Ciudad de Iguazú una declaración, expresando la decisión política de sus Gobiernos de promover y acelerar el proceso de integración.

Posteriormente, el 29 de Julio de 1986 ,y estructurando esta iniciativa, los mencionados Presidentes suscribieron en la Ciudad de Buenos Aires la denominada “Acta para la Integración Argentino Brasileña”, dando así formal comienzo institucional a un esfuerzo de integración regional, que con el paso del tiempo se fue afianzando y profundizando, y sumando nuevos países a los dos Estados que lo originaron, convirtiéndose con su evolución, en el actual MERCOSUR.

Se estableció en dicha Acta de Buenos Aires por ambos Presidentes un llamado “Programa de Integración y Cooperación Económica” (PICE) mediante la firma de veinticuatro Protocolos, arduamente negociados por los representantes de ambos Estados. Más adelante, el día 29 de Noviembre de 1988, los mismos Presidentes firmaron en la Ciudad de Buenos Aires un “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo”, suscribiéndose asimismo una declaración binacional conjunta sobre política nuclear (tema que era y es actualmente especialmente urticante para ambos Gobiernos).

La República Oriental del Uruguay se sumó a los esfuerzos en procura de la integración regional, el 30 de Noviembre de 1988 cuando ambos mandatarios ya citados, a los que se agregó el Presidente uruguayo Julio Sanguinetti, suscribieron en Buenos Aires el Acuerdo Tripartito No. 1, sobre transporte terrestre, a lo que siguieron varios otros encuentros y acuerdos, bilaterales y trilaterales.

Finalmente, y culminando un largo y dificultoso proceso de integración regional, en Asunción del Paraguay se firmó el 26 de Marzo de 1991 el Tratado que daba definitivo nacimiento institucional al Mercado Común del Sur, integrado originalmente por el Brasil, la Argentina, Paraguay y Uruguay, representados por sus respectivos Presidentes, Dres. Fernando Collor de Mello, Carlos Saúl Menem, Luis Alberto Lacalle Herrera y Andrés Rodríguez.

A estos países fundadores después se agregaron otros (Bolivia y Chile como miembros asociados, en el año 1996, mediante el Protocolo de Potrero de los Funes, San Luis, Argentina, y la República del Perú, Colombia y Ecuador como miembros asociados en el año 2003, y Venezuela, como miembro pleno, en 2006, si bien este último Estado aún no ha completado todos los requisitos previos a su incorporación, concretándose así un considerable bloque sub continental, integrado por cuatro ¿ o cinco? Estados miembros plenos, a los que deben añadirse otros cinco, como

asociados). La República Argentina ratificó prontamente el Tratado de Asunción por ley 23.981, del 15 de Agosto de 1991.

Comienza expresando el Tratado de Asunción que los Estados Parte CONSIDERANDO: "...que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social...". En similar sentido, el artículo 20 establece que "...el presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado...".

Luego de ser ratificado este Tratado de Asunción por los cuatro miembros originarios del bloque, entró formalmente en vigencia el 29 de Noviembre de 1991. Podemos concluir que el MERCOSUR implica un desarrollo del proceso de integración regional que ya se encontraba en germen en el trascendente Tratado de Montevideo de 1980, por el cual se constituyó la Asociación Latino Americana de Integración, ALADI, el cual a su vez perfeccionaba el sistema creado por el Tratado de Montevideo del año 1960, que constituyó la Asociación Latino Americana de Libre Comercio, ALALC. Es decir, el MERCOSUR no debe entenderse como un esfuerzo de integración regional aislado y "ex nihilo", sino que debe siempre contemplarse dentro del proceso integrador continental que encarna ALADI (es por ese motivo principalmente que ALADI ha incorporado al MERCOSUR, y lo denomina como "Acuerdo de Complementación Económica No. 18").

Entrado ya formalmente en vigencia el Tratado constitutivo, los Ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro Estados miembros se reunieron por primera vez, con la presencia de los cuatro Presidentes, en la capital brasileña, la ciudad de Brasilia, del 13 al 17 de Diciembre de 1991, reunión de la que surgió la primera modificación y/o complementación del Tratado de Asunción, corporizado en el Protocolo para la Solución de Controversias, más conocido como Protocolo de Brasilia.

Por su parte, el Consejo del Mercado Común, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, y los Ministros de Economía de los Estados miembros, - o cargos equivalentes - realizó su sesión inaugural, con la presencia de los respectivos Presidentes, en la misma ocasión. La segunda reunión del Consejo del MERCOSUR se llevó a cabo en Las Leñas, Malargüe, Provincia de Mendoza, República Argentina, con la presencia como invitados, de los entonces Presidentes de Bolivia (Jaime Paz

Zamora), Chile (Patricio Aylwin) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, el uruguayo Enrique Iglesias) del 26 al 27 de Junio de 1992, resultando de esta reunión la aprobación de diez importantes decisiones y de un comunicado final.

En una Declaración Conjunta emitida en Brasilia el 14 de Octubre de 1992, los en ese momento Presidentes de la República Argentina, Carlos Saúl Menem, Itamar Franco - era Presidente sustituyendo al destituido Fernando Collor de Melo desde el 2 de Octubre de 1992 – del Brasil, y del Uruguay, Luis Lacalle, dirigieron un mensaje al Presidente paraguayo, Andrés Rodríguez, ratificando la firme decisión conjunta de cumplir estrictamente los objetivos y metas fijados en Marzo de 1991 por el Tratado de Asunción del Paraguay, y el cronograma de instrumentación propuesto para el MERCOSUR.

ESTRUCTURA:

Característica fundamental de este órgano de integración latinoamericana fundado en Asunción del Paraguay, es que posee contenido propio sin estructura burocrática propia, es decir, no tiene sede predeterminedada ni funcionarios ejecutivos específicamente del MERCOSUR; se expresa fundamentalmente a través del Consejo del Mercado Común (integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados miembros) y del Grupo del Mercado Común (que cumple funciones de órgano ejecutivo del MERCOSUR, y está integrado por cuatro componentes titulares y cuatro alternos por cada país miembro, que representan a sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía, y al Banco Central del país de que se trate).

El ya mencionado Protocolo de Brasilia (del 17 de Diciembre de 1991) afianzó ese proyecto de integración regional, y posteriormente, lo propio hizo el Protocolo de Ouro Preto (firmado por los cuatro Presidentes de los Estados miembros, en el Estado brasileño de Minas Gerais el 17 de Diciembre de 1994), con el cual el MERCOSUR comenzó con la vigencia del arancel externo común, AEC, basado en la Nomenclatura del Sistema Armonizado, vigente desde el 1 de enero de 1995, pasando de tal manera a ser una verdadera unión aduanera, aunque imperfecta, ya que Uruguay exceptuó inicialmente a 1005 productos del AEC, Paraguay a 800 posiciones arancelarias, la Argentina a 300 y el Brasil a 30, aplicando el conocido como “Régimen de Adecuación”; a la par existían listas nacionales de excepciones que debían desaparecer en el lapso de seis años (trescientas para la Argentina y el Brasil, trescientas noventa y nueve acordadas para el Uruguay y el Paraguay).

Dicho Protocolo de Ouro Preto – Oro Negro, en español, en obvia referencia al petróleo - modernizó también esa estructura básica, agregando órganos de asesoramiento, como la Comisión de Comercio del MERCOSUR, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico Social y la Secretaría Administrativa. Actualmente también se ha creado el llamado Parlamento del MERCOSUR, (PARLASUR) que sustituye a la Comisión Parlamentaria Conjunta, con el cual se completaría por el momento la organización.

Este novedoso Parlamento mercosureño tuvo su “ presentación en sociedad “ el Lunes siete de mayo de 2007, en la ciudad de Montevideo (República Oriental del Uruguay) y constituye un organismo internacional pensado inicialmente como una instancia integradora fundamentalmente económica, pero con una marcada vocación de crecimiento, de convertirse paulatinamente en un verdadero foro de representación regional, lograr hablar “...con una sola voz y en nombre de todos los pueblos de nuestra tan castigada América Latina...”.

El Parlamento del MERCOSUR reemplazará así a la tradicional Comisión Parlamentaria Conjunta – que tenía funciones estrictamente consultivas – y estaba integrada por dieciséis legisladores representantes de cada Estado miembro. (en la Argentina, ocho por cada cámara del Congreso).-

A esta compleja estructura debemos agregar la Reunión de Ministros, de Economía , de Relaciones Exteriores o de la cartera que corresponda según la naturaleza de los asuntos a tratar.

El MERCOSUR es de esta manera una realidad latente, viva, pero que todavía tiene que desarrollarse y superar muchos obstáculos. Es un mercado ampliado, de más de doscientos cincuenta millones de habitantes - Brasil tiene amplia ventaja, tanto en extensión territorial como en población, seguido a considerable distancia por la Argentina, luego en orden decreciente siguen Paraguay y Uruguay - y un PBI que supera los 1,2 billones de dólares, casi el 75 % del PBI de toda América del Sur - y si bien no existe actualmente una “ciudadanía comunitaria” del MERCOSUR, parece evidente que está gestándose, siguiendo el ejemplo de la Unión Europea, donde se concretó recién cuarenta años después de constituirse la pionera CECA, mediante el Tratado de Maastricht de 1992 (Holanda).

Analizando ahora sintéticamente, desde este enfoque regional, los Tratados de Libre Comercio (TLC) que algunos países integrantes del MERCOSUR han negociado y aún ya han firmado bilateralmente con los Estados Unidos de América, en apariencia

dejando de lado al bloque regional de integración al que voluntariamente pertenecen, me limitaré a señalar que el destacado escritor Bela Balassa enseña que “la integración económica regional debe considerarse como una de las opciones de los países en desarrollo... sus beneficios y costos potenciales deben compararse con otras opciones de política, y en particular, con los de una estrategia orientada a la exportación”.

En otras palabras, si se decide optar por un determinado sistema de integración, debe aceptarse éste con sus pro y sus contras, sus beneficios y sus desventajas comparativas, que deberán sopesarse en un análisis reflexivo y maduro, y nunca., en ningún caso, pretender obtener del sistema solamente sus beneficios dejando para los otros Estados Parte las cargas.-.

NIVELES DE INTEGRACION:

Cabe señalar que en la concepción del citado autor Bela Balassa, una zona de libre comercio puede conceptualizarse como un proceso gradual, en el que se van eliminando, tendiendo a cero en un determinado plazo, las barreras arancelarias, e incluso aquellas para -arancelarias entre los Estados constitutivos de la Zona, pero en el que cada miembro conserva su propia soberanía comercial y aduanera respecto de terceros países, “extra zona”. Es donde menor porción de soberanía nacional es cedida supranacionalmente, ya que los Estados que la integran no ven limitada en modo alguno su libertad y autodeterminación para fijar respecto a terceros países “ extra zona “ los aranceles externos, conforme a su conveniencia, aún a la meramente coyuntural. La cesión, o simple restricción de la soberanía nacional, que inevitablemente sucede en todo proceso de integración – no reduce en estos casos sensiblemente la capacidad individual de sus miembros para ejecutar su propia política económica y comercial con terceros países (ejemplos de zona de libre comercio: el NAFTA, la EFTA europea, etc.).

El artículo XXIV del GATT (General Agreement of Trade and Tariffs) define la zona de libre comercio como “...un grupo de dos o más territorios aduaneros, entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y todas las demás reglamentaciones comerciales restrictivas... con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dicha zona...”. Asimismo, se cumplen los objetivos prioritarios de ampliación del mercado y de lograr mayor poder de negociación, conjunto. En definitiva, se restringe en cierta pequeña medida la soberanía funcional o auto-determinación externa de los Estados, si bien cada país miembro decide y ejecuta su propia política comercial con terceros.

Destaquemos que en todo acuerdo de libre comercio surge de inmediato la necesidad de determinar el “pie de industria”, es decir, definir la verdadera procedencia de las mercaderías que se importan a la zona, si ellas provienen de países “intra zona” o del resto del mundo. Esto genera el surgimiento de complicadas reglamentaciones tendientes a determinar los llamados “certificados de origen” haciéndose hincapié generalmente en determinado porcentaje de los componentes del producto final o en el valor agregado en cada etapa de producción .

NATURALEZA JURIDICA:

Es oportuno recordar que el MERCOSUR se concibió en 1991 como una Unión Aduanera Imperfecta (previéndose ritmos de integración más amplios para los integrantes más pequeños, Paraguay y Uruguay, que podían durante un cierto tiempo excluir productos considerados especialmente sensibles para la respectiva industria nacional, del AEC, arancel externo común) proceso mucho más comprometido en cuanto a cesión de importantes aspectos de la soberanía nacional – en forma especial, la económica – en beneficio de organismos internacionales, que la simple zona de libre comercio – considerada casi unánimemente por los economistas solamente como el primer nivel o escalón de la integración – proceso que deberá llegar a un futuro mercado común del Sur, en el que desaparecerían todas las trabas, aduaneras y comerciales “intra zona”, dentro de los Estados miembros, a la libre circulación de todos los factores de la producción – entendiéndose como tales a las mercaderías, mano de obra, capitales, bienes y servicios -, que se fue consolidando con el tiempo y con Protocolos Adicionales (los conocidos de Brasilia, Ouro Preto, San Luis, y el de Olivos, del año 2004 cuyo aporte fundamental a la integración fue la creación del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR) al Tratado fundacional de Asunción del Paraguay.

En especial, es destacable que en el Mercado Común del Sur, como en toda Unión Aduanera, se adopta un Arancel Externo Común, igualitario, respecto de los terceros países “extra zona”. Resulta en consecuencia un proceso de resignación parcial de la soberanía, mucho más avanzado que el registrado en la Zona de Libre Comercio. A ello debe agregarse que los ingresos aduaneros de la Unión Aduanera Imperfecta así estructurada, se distribuyen entre todos los países miembros, conforme a una fórmula polinómica convenida anticipadamente.

En otras palabras, los requisitos esenciales de una Unión Aduanera se encuentran reunidos en el MERCOSUR: tanto la eliminación de las aduanas internas, el arancel

externo común, como la distribución de los ingresos aduaneros entre los diversos Estados Partes, se han ido produciendo gradualmente, o lo harán en el futuro inmediato, conforme a pautas ya convenidas.

El artículo XXIV del GATT las define así: "...se entenderá por unión aduanera la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero...". "...el establecimiento de una unión aduanera, o de una zona de libre comercio, debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos, sin obstaculizar el de otras partes contratantes con estos territorios...". Para ambos casos +contemplados se establece que los derechos de aduana que gravan el comercio exterior de cada uno de los países miembros con terceros países ("extra zona") no sean en ningún caso más elevados o más restrictivos que los aranceles vigentes al momento de constituirse el grupo.

Desde un punto de vista eminentemente economicista y práctico, los tratadistas en general señalan que para lograr resultados satisfactorios de una unión aduanera – marcando una notoria diferencia respecto de la simple zona de libre comercio – es esencial que los Estados miembros negocien siempre con el exterior de la unión como un bloque consolidado y nunca individualmente. Como claro ejemplo de unión aduanera se suele citar al "zollverein" alemán, formado en torno a Prusia a partir del año 1834, indudable preámbulo de la unificación germana acaecida tras el enfrentamiento bélico franco-prusiano (en ese año inicial, 1834, abarcaba dieciocho Estados germanos, con una población total estimada en más de veintitrés millones de habitantes).

El argumento más contundente para justificar la superioridad de la unión aduanera respecto de la simple zona de libre comercio, se centra en los evidentes menores costos de administración, resultante de la eliminación de los controles internos "intra zona" sobre la auténtica procedencia de las mercaderías intercambiadas.

Surge así , y reiteramos este concepto: que los tratados de libre comercio negociados y firmados bilateralmente, por su propia cuenta y olvidando al bloque al que pertenecen, por miembros – plenos o asociados - de un proceso de integración que tienda a superar a la mera zona de libre comercio, y procure constituir gradualmente un mercado común – como es el caso del MERCOSUR – reivindicando para ello su innegable e inalienable soberanía nacional, pueden fácilmente ser considerados como incompatibles con el espíritu, y aún con la misma letra, del Tratado de Integración regional, que crea la unión aduanera que libremente integran, y al cual han cedido

voluntaria y expresamente, parte importante de la soberanía funcional que les compete, en aras de superiores intereses - aún aquellos intrínsecamente nacionales - de política exterior de sus respectivos países y del bloque de integración regional al que pertenecen por una decisión soberana.

NUBARRONES EN EL HORIZONTE : Resulta ampliamente conocido que en el Estado más grande y populoso del MERCOSUR – la República Federativa del Brasil – habrán próximamente elecciones presidenciales, se reemplazará al Presidente Luis Inacio Da Silva, “ Lula “, problema o decisión política claramente interna de los votantes brasileños; no obstante, esa instancia electoral puede afectar decisivamente al MERCOSUR, dado que el candidato opositor – segundo en la intención de voto según las encuestas de la prensa internacional – ha declarado su intención de retrotraer al MERCOSUR al nivel de zona de libre comercio, lo que puede implicar un serio retroceso en el esfuerzo de integración regional.-

PONENCIA. Parece evidente así que el MERCOSUR aún debe afianzarse y consolidarse, en los espíritus y mentes de nuestros dirigentes nacionales, superando todos los obstáculos que se le interpongan. Debemos enfrentar los desafíos con decisión y convencidos de la rectitud del camino emprendido. Viene a mi memoria una frase, aplicable al gran desafío que nos resta enfrentar : “ Nunca debemos permitir que nuestras carencias impidan alcanzar grandes objetivos, y así, ver hechos realidad nuestros sueños...”

. Lo dijo el seis de Junio del año 2001 el montañista Eric Weihenmayer, al ser la primera persona no vidente que logra hacer cumbre en el monte Everest, la cima más elevada de la Tierra.-

ALEJANDRO D. SERRA QUIROGA