

MERCOSUR: CONSTRUCCIÓN, FISURAS Y APUNTALAMIENTOS DEL IMAGINARIO COLECTIVO

Marcelo Halperin*

1. Quizás llegó la hora de preguntarse por qué la perspectiva de una renegociación de los compromisos adquiridos a título de MERCOSUR continúa despertando tanto escozor en los gobiernos, los centros académicos, el empresariado y el periodismo. Las líneas que siguen tienen el propósito de contribuir a develar esta inquietud generalizada, que parece responder a una representación social firmemente arraigada en la opinión pública.
2. Para desentrañar este imaginario colectivo, el análisis del MERCOSUR considerado como formato y proceso de integración económica no debería prestar demasiada atención al profuso anecdotario de intencionalidades políticas de los gobiernos y los consecuentes programas de acción que se fueron desplegando, generalmente incumplidos. En cambio, parece más fructífero examinar al MERCOSUR a la luz de las determinaciones o condicionamientos decisivos que lo han marcado desde las instancias fundacionales y durante todo el itinerario de su maduración⁵.
3. En el sentido señalado, para tomar nota sobre las fuentes que fijan los términos y luego convalidan los procesos de integración en América Latina, convendría observar el panorama desde una década precedente a las ostentosas ceremonias de instauración del MERCOSUR. El indicador más llamativo de aquella época fue la crisis de la ALALC, una desvaída zona de libre comercio que finalmente había

* *Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Docente, Investigador y Secretario de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Consultor de múltiples organismos nacionales e internacionales.*

⁵ Para un mayor desarrollo de las apreciaciones del autor acerca de la evolución del MERCOSUR, véanse: MERCOSUR: algunos indicadores de inviabilidad (2005) *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (12), y Ficciones de integración económica en los países del MERCOSUR (2016) *Informe Integrar*, (96).

sucumbido ante los apremios comerciales a los que se veían sometidos los países latinoamericanos. Revisando los argumentos empleados en esa época para justificar la necesidad del cambio de rumbo, queda en evidencia el peso adquirido por los condicionamientos internacionales. Numerosos protagonistas y observadores del comercio intrarregional coincidieron entonces en reclamar mayor “flexibilidad” con respecto a los compromisos, “multiplicidad” en las formas de concertación y “gradualidad” o aproximaciones sucesivas para la profundización de los vínculos a ser contraídos⁶. Estos requerimientos no eran caprichosos, sino que respondían a la necesidad de los países en desarrollo (PED) para reinsertar sus economías en un mundo ya muy diferente al que había dado justificación a los formatos o esquemas típicos de integración previstos por el GATT 1947.

Las advertencias y propuestas para reformular la ALALC ocurrieron mientras en la órbita multilateral del GATT se diseñaba un mecanismo atípico destinado a contener y orientar a los países en desarrollo (PED) bajo una nueva modalidad (zonas o áreas de preferencias). Como resultado de esta iniciativa se dictó la “Cláusula de Habilitación” en las postrimerías de la Ronda Tokio⁷. Y precisamente la transformación de ALALC en ALADI tuvo este sello de convalidación multilateral.

4. Los condicionamientos que habían impulsado la creación de la ALADI a través del Tratado de Montevideo 1980 se fueron haciendo más agudos y acuciantes, impulsando en el cono sur y bajo los mismos parámetros, el diseño de un formato de integración económica que se asoció con el resurgimiento de las democracias brasileña y argentina. Fue el llamado “Programa de Integración y Cooperación

⁶ En junio de 2011 la Secretaría General de ALADI publicó el documento “Cincuenta años del Proceso de Integración Latinoamericana 1960-2010”. En uno de sus artículos, escrito por Vicente Garnelo (“El Debate sobre el Modelo de Integración de la ALADI y su Evolución”), se recogen los aportes realizados por destacados analistas cuando a fines de la década del setenta debió encararse la transformación de ALALC. Lucen (entre otros) los nombres de Manuel Orrego Vicuña, Delfín Duarte Centurión, Mario Vacchino, Félix Peña, Felipe Salazar Santos, Carlos García Martínez y de dos admirados maestros de quien escribe estas líneas: Raymundo Barros Charlín y Alberto Zelada Castedo.

⁷ Véase, del autor: La Ronda de Tokio y los países en desarrollo: la cláusula de habilitación (1980) *Integración Latinoamericana*, INTAL-BID, abril-mayo 1980, página 65 y ss.

Económica entre Argentina y Brasil” (PICAB o PICE, según las siglas propuestas por distintos autores)⁸.

5. Más allá de las expectativas y las primeras frustraciones, la rápida multiplicación de protocolos o acuerdos sectoriales en el PICAB no hacía prever el giro intempestivo que tuvo lugar cuando los gobiernos de ambos países expusieron un abrupto cambio de perspectiva⁹. Se gestó de pronto una épica de la integración, inicialmente

⁸ En la Declaración de Iguazú, dada el 30 de noviembre de 1985, los Presidentes Alfonsín y Sarney decidieron la creación de una Comisión Mixta de alto nivel para examinar y proponer programas, proyectos y modalidades de integración económica. A tal efecto solicitaron a dicha Comisión un informe con prioridades para lograr una rápida profundización de los vínculos de cooperación e integración económica *“especialmente en lo referido a las áreas de complementación industrial, energía, transporte y comunicaciones, desarrollo científico-técnico, comercio bilateral y con terceros mercados”* (Declaración citada, numerales 19 y 20). Las propuestas elaboradas por las autoridades de ambos países dieron lugar al Acta de Buenos Aires o “Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil” que suscribieron los mismos Presidentes el 29 de julio de 1986. Al establecer este Programa, los primeros mandatarios definieron sus principios de elaboración y ejecución, destacándose: la gradualidad; la flexibilidad; la inclusión en cada etapa de un conjunto reducido de proyectos integrados; el equilibrio (*“...en el sentido que no debe inducir a una especialización de las economías en sectores específicos; que debe estimular la integración intra-sectorial...”*); y propiciar *“la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías, a través de tratamientos preferenciales ante terceros mercados, y la armonización progresiva de políticas económicas con el objetivo final de elevar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de los dos países...”* Para la primera etapa del Programa fueron suscritos veinticuatro protocolos relativos a: bienes de capital; trigo; complementación de abastecimiento alimentario; expansión del comercio; empresas binacionales; asuntos financieros; fondo de inversiones; energía; biotecnología; estudios económicos; información inmediata y asistencia recíproca en casos de acciones nucleares y emergencias radiológicas; cooperación aeronáutica; siderurgia; transporte terrestre; transporte marítimo; comunicaciones; cooperación nuclear; cultural; administración pública; moneda; industria automotriz; industria de la alimentación; regional fronterizo; y planeamiento económico y social.

⁹ Véase, del autor: (1991) Dilemas jurídicos e institucionales en el proceso de integración entre Argentina y Brasil, *Revista del Derecho Industrial*, (38).

bilateral¹⁰ y que luego culminó con la creación del MERCOSUR¹¹. Este curioso salto de perspectiva para encarar los compromisos sub-regionales invita, una vez más, a repasar los términos contextuales de entonces.

6. Así, ¿cuáles fueron los “nuevos” condicionamientos que desautorizaron el incipiente proyecto de integración argentino-brasileño para dar lugar a los rimbombantes Tratados, empezando por el Tratado bilateral entre Argentina y Brasil y siguiendo por el Tratado de Asunción? Aquí habría que reparar en una paradoja: la ostentosa proclamación del MERCOSUR se asentó sobre un programa lineal o a la vieja usanza de las zonas de libre comercio. En efecto: el nomenclador arancelario fue cubierto con un programa de desgravación indiferenciado (al compromiso de apertura comercial irrestricta se le asignaron proyecciones virtuosas sobre las economías de los cuatro países), sin tratamientos diferenciales y casi sin excepciones. ¿Fue una regresión injustificada e ingenua con respecto a las experiencias aquilatadas en la ALADI y el PICAB? ¿O habían surgido nuevas y también acuciantes imposiciones externas?
7. No hacen falta demasiadas indagaciones para encontrar una coincidencia de objetivos: consumir en el plano comercial la hegemonía geopolítica de Brasil en el cono sur y obtener, a través de la estructura del Tratado de Asunción, una imprescindible homogeneidad para el acceso a los mercados internos de los cuatro países, que concurrirían a una internacionalización de más amplio alcance regional:

¹⁰ El “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil” fue suscrito el 29 de noviembre de 1988. Su estructura fue replicada por el Tratado de Asunción. Pero éste último no lo absorbió –como se hubiera esperado- sino que aquél siguió vigente marcando una de las inconsistencias originarias del MERCOSUR. Fue registrado en ALADI como AAP.CE 14 y si bien en la práctica quedó circunscripto a las negociaciones bilaterales en materia automotriz, nada hubiera impedido que BRASIL y ARGENTINA lo utilizaran con objetivos más amplios, desnaturalizando al mismo MERCOSUR.

¹¹ El “Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay” se firmó en Asunción el 26 de marzo de 1991. Estableció una zona de libre comercio y a la vez programó una unión aduanera previendo su principio de ejecución efectiva a partir del primero de enero de 1995. Entretanto, la zona de libre comercio se perfeccionó de acuerdo al Programa de Liberación Comercial contenido en el Anexo I del Tratado, que fijó rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas. Paralelamente se convino la eliminación de todas las restricciones no arancelarias al 31 de diciembre de 1994.

el “libre comercio” desde Alaska a Tierra del Fuego, según la proclama del Presidente Bush padre en 1990. En otros términos: no cabe sino concebir al MERCOSUR como un formato sub-regional que debía resultar funcional al proyecto hemisférico. Frente a esta perturbadora percepción para el imaginario colectivo, la respuesta política y académica en los países involucrados no pudo demorarse: **el MERCOSUR fue prontamente idealizado asignándole un papel opuesto al de su funcionalidad neocolonial, es decir, concibiéndolo como una virtuosa resistencia sub-regional frente al imperativo panamericano.**

8. Cumplido el período de transición que había previsto el Tratado de Asunción, llegó en 1994 la hora de las definiciones. ¿Qué sentido habría que atribuirle a la propuesta brasileña para formalizar efectivamente la “unión aduanera” prevista por el Tratado de Asunción? Otra vez convendría mirar hacia el norte. Ya se bosquejaba el Área de Libre Comercio de las Américas, que terminó de tallarse cuando en la Primera Cumbre de las Américas, en diciembre de 1994, los Presidentes suscribieron aquel recordado Plan de Acción dentro de cuyo segundo apartado (“*La Promoción de la Prosperidad Mediante la Integración Económica y el Libre Comercio*”) figura este anuncio de tratativas con pretensiones históricas: “*hoy lanzamos el Área de Libre Comercio de las Américas*”. Entonces, el MERCOSUR devenido en “unión aduanera” constituyó una vuelta de tuerca en el mismo sentido. Cuando se formalizara el ALCA, debía suponerse que el MERCOSUR se licuaría en su seno, pero preservado como barrera extra-regional y de ese modo asegurando la cautividad de los mercados internos para los negocios hemisféricos.
9. Encendido el faro de la unión aduanera y habiéndose adoptado los recaudos para un segundo período de transición a través del Protocolo de Ouro Preto y las Decisiones del Consejo del Mercado Común¹², prontamente se hizo notoria su falta

¹² El Consejo del Mercado Común (CMC), órgano de conducción del esquema, había establecido mediante la Decisión CMC 1/92 un mecanismo de negociación destinado a la armonización de las políticas nacionales con vistas al fortalecimiento progresivo del esquema. Este mecanismo, denominado “Cronograma de Las Leñas” dio lugar a tratativas que se extendieron durante todo el período de transición contemplado por el Tratado de Asunción. Al cumplirse el plazo, a finales de 1994, los Estados Partes asumieron que no se habían podido completar las metas prefijadas. En este entendido se suscribió el “Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR –Protocolo de Ouro Preto-” el 17 de diciembre de 1994. A partir de

de sustento. Las falencias empezaron por la despreocupación para fijar la distribución de las rentas aduaneras comunes, y enseguida quedó en evidencia el desinterés en abordar la armonización de políticas macroeconómicas. Como es sabido, la viabilidad de una unión aduanera depende de la reducción de ineficiencias y disparidades estructurales preexistentes entre los Estados Partes. Siendo indispensable una cierta nivelación del campo de juego, los Estados de mayor desarrollo relativo del esquema deben tomar el papel de “locomotoras” para cargar con los costos de dicha nivelación. Tratándose de los países del MERCOSUR, esta exigencia se potenció por la notoria disparidad en el volumen y potencial económico entre los países que se habían involucrado. Sin embargo, Brasil nunca tomó la iniciativa y, por el contrario, en todo momento se mostró reticente para cumplir aquel papel locomotriz, esto es, conducir el proceso asumiendo costos diferenciales.

10. En este marco no debería extrañar que todos los Estados Parte coincidieran tácitamente para ir degradando sus compromisos acumulando excepciones, evadiendo el debate para fijar obligaciones aptas para progresar tanto en la política comercial externa común como en el comercio subregional, y por último incumpliendo la normativa supuestamente consensuada. Entretanto, los gobiernos y las academias persistieron y aún persisten en el ensueño de conservar la “unión aduanera imperfecta” como una carcasa reluciente.

Otra vez cabe preguntarse por los motivos que impiden la construcción del mercado común tantas veces reivindicado. En especial, a medida que aumentan las presiones externas y teniendo en cuenta la dimensión y el peso negociador que tendría el MERCOSUR en tanto presunto “bloque” de países, ¿cómo justificar semejante inercia? ¿O ya no es verosímil que una convergencia de política comercial entre PED pueda resultar beneficiosa para cada uno de dichos países con motivo de sus relaciones económicas con el resto del mundo? En tal caso, el conocido y ancestral

entonces corrió una segunda etapa denominada “de consolidación de la unión aduanera”. Durante su transcurso, en lugar de requerirse el cumplimiento lineal y progresivo de metas intermedias, como había ocurrido bajo el modelo impreso por el Cronograma de Las Leñas, las negociaciones se desarrollaron sobre la base de objetivos programáticos, esencialmente fijados por el denominado “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000”. Dichos lineamientos fueron formalmente fijados por la Decisión CMC 9/95.

apoteagma “la unión hace la fuerza” debería ser considerado sólo como impulsor de un imaginario colectivo sin asidero.

Lo cierto es que acosados por la economía global los gobiernos de los países del MERCOSUR no pueden sino hacerse cargo de los efectos adversos que pesan sobre poblaciones cada vez más vastas y vulnerables. Pero las políticas nacionales unilaterales son inoperantes y muchas veces contraproducentes. Resuenan los llamados a persistir en la integración económica, pero ¿bajo qué modalidades y recaudos? En un documento con propuestas para “la superación de las asimetrías en el MERCOSUR”, el gobierno uruguayo expresó en el año 2007:

Una unión aduanera como instrumento de integración efectivo no es factible cuando algunos socios, como Uruguay, la perciben como un proceso de regionalismo abierto, y otros la entienden como un ámbito para implementar la sustitución de importaciones y el comercio administrado a escala regional. Estamos pues en presencia de intereses, todos ellos legítimos, que además de diferentes son contradictorios, y hacen inviable la configuración vigente¹³.

11. Prestando atención a las advertencias precedentes, convendría levantar el telón y descubrir el escenario en el que operan las determinaciones o al menos los decisivos condicionamientos del sistema económico internacional y que finalmente ponen en evidencia el extravío del imaginario sobre el MERCOSUR. En tal sentido, un instructivo documento del BID acerca del panorama productivo mundial incluye el subtítulo:

“La desintegración de la producción y la integración de los mercados: los acuerdos de integración profunda en funcionamiento”¹⁴ (Blyde, 2004, p. 58).

Aquí se resume una interconexión de tres términos. Pero ¿cómo se explica semejante interrelación?

¹³ Presentación que da cumplimiento a lo previsto en la Decisión CMC 34/06 y titulado “Medidas para la superación de las asimetrías en el MERCOSUR. Propuestas del Uruguay”. El documento está catalogado como: MERCOSUR/V CMC EXT./DI Número 03/07.

¹⁴ Blyde, J. S. (2014). (Coord.). *Fábricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las Cadenas Globales de Valor. Informe Especial sobre Integración y Comercio*. BID.

Este autor sugiere reparar en el frenético proceso de acumulación y reproducción del capital que cabalga sobre incesantes oleadas de innovaciones tecnológicas para realimentar, precisamente, la concentración de los medios de producción y la expansión de los mercados. Es sabido que estas últimas características fueron examinadas en el seno de la teoría marxista del excedente, pero lo novedoso es el ritmo desbocado del desarrollo tecnológico. En esta carrera frenética se impone una gimnasia de competencia feroz y una de cuyas manifestaciones es la precarización de las mismas corporaciones transnacionales que ven permanentemente comprometidas sus posiciones dominantes. Así, las corporaciones transnacionales sólo perseveran y aún subsisten cuando logran el máximo excedente posible en los intervalos cada vez más cortos entre una y otra ola de sustituciones tecnológicas. Ello explica la fragmentación de los procesos productivos a escala internacional conformando cadenas globales de valor (*“desintegración de la producción”*) y cuyos eslabones están supeditados constantemente a dichas sustituciones tecnológicas. Se incrementa el comercio internacional de bienes y servicios intermedios, en tanto la internacionalización de los mercados internos viabiliza esa fragmentación productiva y simultáneamente universaliza los hábitos de consumo (*“integración de los mercados”*).

A los PED se les presenta un panorama desolador, dado que por sus propias vulnerabilidades en la producción y en el consumo están inhabilitados para sostener su actividad económica y luego su cohesión social en el escenario de un frenético ritmo de sustituciones tecnológicas. De ahí que dichos países deban recurrir a los tratados de libre comercio de última generación (TLC) o *“acuerdos de integración profunda”*¹⁵ para regular esa inevitable integración en los mercados acordando con

¹⁵ En América Latina el 28 de abril de 2011 la Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico asignó ese carácter de “profundidad” a un formato de integración que sin embargo difería de una unión aduanera e incluso de una zona de libre comercio a la usanza tradicional. Y en el mismo año, el Informe de la OMC sobre el Comercio Mundial subtítuloado *“La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia”* utiliza reiteradamente la misma calificación para los allí denominados “Acuerdos Comerciales Preferenciales” (ACR). La denominación era ostensiblemente genérica, si bien el mismo Informe advertía que en su abrumadora mayoría los ACR no consistían en uniones aduaneras. En esa instancia la OMC denostó a dichos ACR señalando su propensión al desvío del comercio y al trato discriminatorio y por lo tanto exponiendo la necesidad de una mayor “coherencia” para su encuadramiento con las disciplinas multilaterales. Estas transposiciones de términos indicarían que a comienzos de

otros PED pero en especial con países de mayor desarrollo relativo. Acerca de la materia negociada en los TLC, debe advertirse la previsión para disponer de márgenes de maniobra frente a sustituciones intempestivas no sólo de bienes finales sino de equipos, dispositivos, materias primas e insumos (“nuevas tecnologías”; “nuevos materiales”). Estas sustituciones o interrupciones vienen acompañadas de requisitos de legitimación aplicados por las sociedades centrales (disposiciones tanto gubernamentales como no gubernamentales) bajo la forma de estándares de inocuidad, calidad, seguridad, protección ambiental y de la biodiversidad que agregan nuevos condicionamientos a la oferta exportable. Ante semejantes desafíos, los TLC suelen incorporar regulaciones que si son aprovechadas por los PED pueden contribuir a encauzar la oferta exportable incluida como materia negociada y a la vez preservar actividades y producciones sensibles, a través de excepciones y reservas de mercado. Para ello se requiere simultáneamente de minuciosidad en la individualización de la materia negociada y de versatilidad para convenir las adaptaciones necesarias durante la vigencia de cada uno de los Tratados. Y cabe presumir que los beneficios aumentan a medida que el entramado de TLC se va extendiendo y espesando por la convergencia o entrecruzamiento de compromisos adquiridos frente a distintas contra-Partes. Así, al sumar concesiones semejantes, tanto las otorgadas como las obtenidas en diversos TLC, los PED pueden ganar competitividad ampliando el volumen del comercio negociado. En segundo lugar, diferentes concesiones negociadas en distintos TLC pueden acoplarse vinculando las otorgadas a unas contra-Partes (por ejemplo, para capturar las materias primas o insumos más convenientes y en las mejores condiciones posibles) con las concesiones sobre productos o servicios finales obtenidas de otras contra-Partes (por ejemplo, para ganar mercados con bienes o servicios finales elaborados con materias primas o insumos novedosos adquiridos mediante las concesiones otorgadas en aquellos otros TLC). Asimismo, a medida que se van sucediendo las negociaciones, re-negociaciones y la gestión de diferentes TLC, los PED pueden ir adecuando sus estrategias de acoplamiento de concesiones a las innovaciones tecnológicas valiéndose de la posibilidad de renegociar los requisitos específicos de origen y de

la segunda década del siglo XXI ni el ordenamiento multilateral ni los formatos tradicionales de integración económica estaban cumpliendo las funciones esperadas.

ese modo incorporar nuevos materiales a los procesos productivos. Por lo demás y con el mismo fin de preservar el acceso a mercados obtenidos merced a las concesiones negociadas, los PED pueden concertar y luego hacer valer cláusulas compensatorias destinadas a equiparar las mayores o mejores concesiones sobre la misma materia negociada que la contra-Parte pudiera otorgar a terceros países.

12. Sin embargo, los países latinoamericanos están lejos de haber adquirido las destrezas necesarias para valerse de los márgenes de maniobra que proporciona una buena negociación y una buena gestión de los TLC. Los países asociados bajo la ALIANZA DEL PACÍFICO han emprendido este camino individualmente pero todavía no alcanzaron la suficiente madurez para expresar todas las posibilidades del instrumento. En cambio, los países del MERCOSUR, bajo el liderazgo de BRASIL y ARGENTINA, todavía demuestran reticencia para negociar TLC con países de mayor desarrollo relativo. Su principal argumento consiste en la obligación de abordar tales compromisos de manera consensuada¹⁶. Y alcanzar ese consenso resulta muy dificultoso al no haberse alineado sus políticas macroeconómicas¹⁷. Pero dicha reticencia va siendo disipada, en la práctica, frente a la necesidad de negociar el ordenamiento de los flujos comerciales con terceros países extra-regionales pero que no sean percibidos como amenazas para las distintas economías del MERCOSUR¹⁸. **Y con respecto a otros países latinoamericanos, a la hora de profundizar la integración más allá de los programas de desgravación arancelaria, el MERCOSUR sorprendentemente tiende a quedar de lado¹⁹.**

¹⁶ La obligación surge del artículo 1 de la Decisión CMC 32/00, que suele repetirse como un rezo: *“Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extra-zonales en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”*.

¹⁷ Según se apuntó más arriba, la armonización de políticas macroeconómicas no fue abordada en el MERCOSUR debido, precisamente, a la incompatibilidad de las uniones aduaneras entre PED con los condicionamientos de la economía global.

¹⁸ Tales los casos de tratados de libre comercio vigentes con EGIPTO e ISRAEL y el Acuerdo de Comercio Preferencial con la Unión Aduanera de África del Sur (SACU). Las negociaciones con AELC- EFTA están formalmente concluidas pero pendiente de ratificación en tanto languidecen tratativas con COREA, CANADÁ y SINGAPUR.

¹⁹ Inicialmente los países del MERCOSUR negociaron en conjunto los textos normativos, pero llevando al plano bilateral las desgravaciones arancelarias. El primero de dichos acuerdos fue el AAP.CE 35 CHILE-MERCOSUR: lo siguieron más tarde el AAP.CE 36 con BOLIVIA, el AAP.CE 58 PERÚ-MERCOSUR y el AAP.CE 59 del MERCOSUR con ECUADOR, COLOMBIA y

Con respecto a las relaciones *intra*-MERCOSUR, más allá del pecado de origen en la admisibilidad de un vínculo bilateral no extensivo entre Argentina y Brasil,²⁰ durante los últimos años el bilateralismo se va colando también en el caso de las relaciones entre Brasil y Uruguay²¹.

VENEZUELA. Pero hubo un caso emblemático: el de los países del MERCOSUR frente a MÉXICO, porque aquí las negociaciones bilaterales ya no estuvieron localizadas en anexos, apéndices y protocolos adicionales de acuerdos plurilaterales suscritos por los países del MERCOSUR en conjunto, sino que directamente fueron objeto de distintos acuerdos estrictamente bilaterales. La trampa discursiva consistió en que las concesiones y regulaciones plasmadas en los acuerdos bilaterales entre los países del MERCOSUR y MÉXICO están catalogadas como “transitorias”, quedando supeditadas a la ulterior conformación de una hipotética zona de libre comercio entre MÉXICO y el MERCOSUR en conjunto, pero respecto de la cual no se fijaron plazos ni modalidades prescriptas para su negociación (AAP.CE 54). Ya el Acuerdo entre MÉXICO y URUGUAY (AAP.CE 60) que rige desde 2004 es estrictamente un Tratado de Libre Comercio. Y una vez perfeccionados los programas de desgravación en el AAP.CE 35 y en el AAP.CE 58, quedaron expuestos vínculos estrictamente bilaterales de CHILE y PERÚ con los distintos países del MERCOSUR. En el caso de CHILE, resaltan el Acuerdo Comercial con ARGENTINA (registrado como Protocolo Adicional número 61 al AAP.CE 35); el Acuerdo de Libre Comercio con BRASIL (Protocolo Adicional número 64 al AAP.CE 35 pero cuya internalización por BRASIL está pendiente); y el Acuerdo de Libre Comercio con URUGUAY, registrado en ALADI como AAP.CE 73. En el caso del PERÚ, suscribió un Acuerdo de Profundización Económico-Comercial con BRASIL en Lima en 2016, dando lugar a que un año más tarde BRASIL comunicara a la ALADI que lo había internalizado sin hacer mención al AAP.CE 58. Y con respecto a COLOMBIA, en el AAP.CE 72 se observa que su Programa de Liberación Comercial discrimina puntillosamente las preferencias intercambiadas entre cada Estado Parte del MERCOSUR y COLOMBIA. Por otro lado, para la calificación específica de origen los porcentuales de materiales no originarios divergen según el Estado Parte del MERCOSUR de donde procedan las mercancías a ser exportadas a COLOMBIA.

²⁰ Las relaciones estrictamente bilaterales entre Estados Partes incluyen también al AAP.CE 13 entre ARGENTINA y PARAGUAY y, más recientemente, al AAP.CE 74 entre BRASIL y PARAGUAY, también diseñado para negociar el sector automotriz y que rige desde setiembre de 2020.

²¹ Brasil y Uruguay firmaron el 11 de marzo de 2013 su Septuagésimo Primer Protocolo Adicional al AAP.CE 2 que se aplica desde el 15 de septiembre de 2015. El mismo representó un llamado de atención que debería ser advertido, en especial teniendo a la vista el agudo desgaste del MERCOSUR. Ya no hay alusiones a sus dos insignias: la hipotética política comercial externa común y el también hipotético acceso irrestricto a los mercados. Por el contrario, marca la necesidad de reconstruir el vínculo bilateral ante una orfandad normativa. Es así que este Protocolo parece augurar el lanzamiento de negociaciones bilaterales que tendrán por objeto formalizar un acuerdo de libre comercio de última generación. En efecto, además del *considerando* que alude a “*la voluntad manifestada por los Presidentes (...) de concretar la libre circulación de bienes y servicios*”, en su parte dispositiva ya pueden advertirse algunos elementos esenciales de un compromiso semejante. Ante todo, del texto se desprenden obligaciones alusivas a distintos procedimientos consensuados a propósito de los siguientes temas: (i) verificación de certificados de origen; (ii) consultas en oportunidad de investigación por dumping, subsidios, salvaguardias y medidas anti-elusión; (iii) búsqueda de entendimientos en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, incluyendo la posibilidad de reconocer equivalencias y

13. El hecho es que mientras los Estados-Partes van incrementando sus concertaciones internacionales a título individual, en las respectivas sociedades continúa circulando el imaginario que aun mitifica el MERCOSUR bajo la engañosa figura de un “bloque” que resiste los embates imperiales. Esta rémora seguramente responde a la prevención de sectores internos de cada país al ver amenazadas sus prebendas ante la eventual ruptura del statu-quo. Y con esos objetivos cabalgan sobre aquella épica obnubilada y anacrónica invocada por gobiernos y académicos cuando procuran enmascarar el sometimiento.

Finalmente, se supone que una reformulación del formato de integración pondría a los gobiernos frente a la necesidad de redescubrir el “patrimonio histórico” y que por lo tanto convendría preservar, tal como sucedió con el tránsito de la ALALC a la ALADI. Para ello, tendrían que confrontarse con la normativa MERCOSUR numerosas medidas adoptadas en materia de política económica y comercial para reconocer así el grado de compatibilidad entre ambas fuentes y optar de manera consensuada por unas u otras. En el mismo sentido correspondería tomar nota de los términos de negociación a los que se han ido ajustando los vínculos bilaterales a través de TLC acordados con otros países de la región. Y por último convendría reparar en las posiciones negociadoras adoptadas individual y colectivamente con motivo de las tratativas para concertar otros TLC con países extra-regionales de mayor desarrollo económico relativo.

elaboración, adopción y aplicación de medidas relativas a productos sujetos a vigilancia sanitaria; (iv) un mecanismo para el reconocimiento de los resultados de la evaluación de la conformidad a reglamentos técnicos; y (v) un mecanismo destinado al despacho expeditivo para la liberación aduanera de las mercaderías comercializadas entre las Partes. Pero el Protocolo no sólo fija obligaciones recíprocas en las áreas mencionadas, sino que introduce una gimnasia interactiva con dos objetivos: reglamentar de manera minuciosa las cuestiones indicadas más arriba; y encauzar institucionalmente la interacción a fin de resolver los diferendos que pudieran plantearse a su respecto. En el plano de las reglamentaciones es tan sutil como llamativa la minimización de la normativa fijada en el MERCOSUR. Así, acerca de las medidas sanitarias y fitosanitarias y a los efectos del reconocimiento de equivalencias, las Partes “*tendrán en cuenta*” determinadas Resoluciones Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del MERCOSUR. Y para el reconocimiento de medidas de control y vigilancia sanitaria en materia de productos de salud, las Partes “*tendrán como criterios orientadores*” los establecidos en otras Resoluciones GMC que también se mencionan. Tales expresiones no son gratuitas: “*tener en cuenta*” y tener “*como criterios orientadores*” a determinadas disposiciones, difiere claramente de un mandato alternativo contundente como sería por ejemplo el de “*atenerse a*” esas normas. A su turno, en el plano de las consultas y mecanismos para la resolución de problemas, no se hace referencia alguna a los órganos ni a los procedimientos de solución de controversias del MERCOSUR.

Bibliografía

Asociación Latinoamericana de Integración. (2013, 11 de marzo). *AAP. CE 2. Septuagésimo Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 2.*
<https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/800d239280151ad283257d8000551d1f/dcbe434f858dde2103257c5900520f13?OpenDocument>

Asociación Latinoamericana de Integración. (1989, 29 de noviembre). *AAP.CE 13. Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 13.*
http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6

Asociación Latinoamericana de Integración. (1990, 20 de diciembre). *AAP. CE 14. Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 14.*
<https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacewebR?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=4#4>

Asociación Latinoamericana de Integración. (1996, 25 de junio). *AAP.CE 35. Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 35.*
http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6

Asociación Latinoamericana de Integración. (2017, 2 de noviembre). *Sexagésimo Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 35.*
http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6

Asociación Latinoamericana de Integración. (2018, 12 de diciembre). *Sexagésimo Cuarto Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 35.*
http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6

Asociación Latinoamericana de Integración. (1996, 17 de diciembre). *AAP.CE 36. Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 36.*
http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6

Asociación Latinoamericana de Integración. (2002, 19 de agosto). *AAP.CE 54. Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 54.*
http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6

Asociación Latinoamericana de Integración. (2005, 30 de noviembre). AAP.CE 58. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 58*. http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6

Asociación Latinoamericana de Integración. (2004, 18 de octubre). AAP. CE 59. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 59*. http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6

Asociación Latinoamericana de Integración. (2003, 15 de noviembre). AAP.CE 60. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 60*. http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6

Asociación Latinoamericana de Integración. (2017, 21 de julio). AAP.CE 72. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 72*. http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6

Asociación Latinoamericana de Integración. (2016, 4 de octubre). AAP.CE 73. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 73*. http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6

Asociación Latinoamericana de Integración. (2020, 11 de febrero). AAP.CE 74. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 74*. http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6

Blyde, J. S. (2014). (Coord.). *Fábricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las Cadenas Globales de Valor. Informe Especial sobre Integración y Comercio* (pp. 58). BID. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17526/fabricas-sincronizadas-america-latina-y-el-caribe-en-la-era-de-las-cadenas>

Consejo del Mercado Común del Sur. (1992, 27 de junio). MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/92. *Cronograma de medidas tendientes a la consecución de los objetivos y metas previstas en el Tratado de Asunción*. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC192.asp>

Consejo del Mercado Común del Sur. (1995, 7 de diciembre). MERCOSUR/CMC/DEC. N° 9/95. *Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000*. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/indice.asp#1995>

Consejo del Mercado Común del Sur. (2000, 29 de junio). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 32/00*. Artículo 1. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp>

Consejo del Mercado Común del Sur. (2006, 15 de diciembre). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 34/06. Directrices para un plan para la superación de las asimetrías en el MERCOSUR*. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/indice.asp#2006>

Consejo del Mercado Común del Sur. (2007, 16 de junio). *MERCOSUR/V CMC EXT./DI Número 03/07. Propuestas del Uruguay*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/acta-1-2007-130145/texto>

Garnelo, V. (2011, junio). El Debate sobre el Modelo de Integración de la ALADI y su Evolución. En *Cincuenta años del Proceso de Integración Latinoamericana 1960-2010* (pp. 15-100). Secretaría General de ALADI.

Halperin, M. (1980). La ronda de Tokio y los países en desarrollo: la cláusula de habilitación. *Integración Latinoamericana*, 6(45-46), 65-70. http://intallib.iadb.org/intal/catalogo/integracion_latinoamericana/documentos/045-046-Derecho_de_la_Integracion_Estudios_1.pdf

Halperin, M. (1991, mayo-agosto). Los dilemas jurídicos e institucionales en el proceso de integración entre Argentina y Brasil. *Revista del Derecho Industrial*, (38).

Halperin, M. (2016). Ficciones de integración económica en los países del MERCOSUR. *Informe Integrar*, (96), 2-21 <https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar96.pdf>

Halperin, M. (2017). MERCOSUR: algunos indicadores de inviabilidad. *Aportes Para La Integración Latinoamericana*, (12). <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3283>

Organización Mundial del Comercio. (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr11_s.htm

Presidencia de la Alianza del Pacífico. (2011, 28 de abril). *Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico*. <https://alianzapacifico.net/documentos-declaraciones-presidenciales/>

Presidentes Alfonsín, R. y Sarney, J. (1985, 30 de noviembre). *Declaración de Iguazú* (Numerales 19 y 20). <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-de-iguazu-1985>

Presidentes Alfonsín, R. y Sarney, J. (1986, 29 de julio). *Acta para la integración Argentino-Brasileña. Programa de Integración y Cooperación Económica entre la*

República Argentina y la República Federativa del Brasil.
https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=maWn

Presidentes Alfonsín, R., y Sarney, J. (1988, 29 de noviembre). *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil.* https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=mqSk

Presidentes Menem, C., Collor, F., Rodríguez, A., y Lacalle Herrera, L. (26 de marzo de 1991). *Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Tratado de Asunción.* <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>

Presidentes Menem, C., Franco, I., Wasmosy, J., y Lacalle Herrera, L. (1994, 17 de diciembre). *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR. Protocolo de Ouro Preto.* <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>