

IGNACIO BARTESAGHI HIERRO

MERCOSUR

**Su desarrollo normativo
frente a las tendencias mundiales**

 **magro**
editores



UCU

Universidad
Católica del
Uruguay

MERCOSUR

Su desarrollo normativo frente a las
tendencias mundiales

Ignacio Bartesaghi Hierro



© Ignacio Bartesaghi Hierro

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

DERECHOS RESERVADOS © 2020

GRUPO MAGRO EDITORES

Abayubá 2694 Ap. 101

Tel. 099 419 050

E-mail: info@grupomagro.com

www.grupomagro.com

Montevideo - Uruguay

Editor: Fernando Díaz

Diseño: Patricia Carretto

ISBN: 978-9915-9351-0-2

Índice

Prólogo

Presentación

Agradecimientos

Tabla de figuras

Acrónimos

1. Aspectos introductorios

1.1 Delimitación metodológica

1.2 Objetivos

1.3 Metodología aplicada para la clasificación de las normas

2. Estado de situación

3. Nuevos conceptos de integración económica

3.1 La realidad del comercio mundial

3.2 Del GATT a los mega bloques comerciales

3.3 Tendencias recientes de la integración económica

4. Estado actual del comercio internacional

4.1 La OMC

4.2 Los nuevos TLC

4.3 Los mega bloques

4.4 El caso de la Alianza del Pacífico

5. El Mercosur

5.1 Antecedentes

- 5.2 Tratados originarios del Mercosur
- 5.3 Objetivos centrales del bloque
- 5.4 Desarrollo institucional
- 5.5 Protocolos y acuerdos más destacados
- 5.6 Cumbres presidenciales
- 5.7 La agenda externa del bloque
- 5.8 Sistema de Solución de Controversias

6. Análisis de las normas del Mercosur

- 6.1 Decisiones
- 6.2 Resoluciones
- 6.3 Directivas
- 6.4 Recomendaciones

7. Desarrollo del Mercosur

- 7.1 Desarrollo por áreas
- 7.2 Estado actual y desafíos

8. El Sistema de Solución de Controversias y los laudos arbitrales

- 8.1 Aspectos institucionales
- 8.2 Laudos

9. Resultados

- 9.1 Hipótesis principal
- 9.2 Hipótesis secundaria

10. El Mercosur en 2019: avances y perspectivas

- 10.1 Contexto de la Cumbre de Santa Fe
- 10.2 Decisiones aprobadas en la Cumbre de Santa Fe
- 10.3 Contexto de la Cumbre de Bento Gonçalves
- 10.4 Decisiones aprobadas en la Cumbre de Beto Gonçalves

11. El futuro del Mercosur

12. Referencias bibliográficas

Prólogo

Un análisis clínico

En nuestro país se sabe que Ignacio Bartesaghi Hierro es uno de los expertos de más alto nivel en lo que tiene que ver con integración, comercio exterior y Mercosur. Aporta al análisis de tan importantes temas su formación académica y la visión de los intereses nacionales que corresponde a su tradición política familiar, que logra el siempre difícil pero necesario equilibrio entre el saber científico y la realidad a la que el mismo debe aplicarse. Esta obra que hoy nos honra presentar es una fehaciente prueba de esa poca frecuente virtud.

Al leer esta obra nos encontramos ante un verdadero análisis clínico de este empeño nacional cuando estamos próximos a transitar la trigésima década de este. Inclinado sobre este largo proceso, el Dr. Bartesaghi Hierro actúa con los contemporáneos valores del saber y del querer. Burke sostenía que cuando se ejercía la clínica sobre la propia patria había que actuar como quien considera las heridas en el cuerpo paterno, con amor filial, pero sin esconder el diagnóstico por ser la verdad, el primer paso previo a las sugerencias terapéuticas.

Para ello se sumergió en la paciente labor de analizar “las normas aprobadas por los órganos con capacidad decisoria que le permitió ser más concluyente respecto del nivel de cumplimiento de los objetivos originarios que ha alcanzado el proceso de integración “. Labor de paciencia y constancia que permite, dejando de lado la hojarasca, ir a la

caradura inapelable de lo efectivamente decidido y hecho en la conducción del proceso de integración regional.

Todo lo que luego entra en el capítulo de las probanzas está sintetizado en la Hipótesis Principal. “Las normas aprobadas fueron transformando al bloque en un proceso de integración con énfasis en el área política. Este hecho determinó el distanciamiento de sus miembros de las tendencias comerciales internacionales, lo que tuvo efectos en la inserción del bloque en la economía internacional”. Agregamos, de nuestra cosecha, pero en consonancia con las conclusiones del trabajo, consecuencias negativas, diríamos que paralizantes de la eficacia de la organización regional en cuanto al cumplimiento de sus fines específicos.

Como todo hecho histórico el proceso de integración nace de diversas causas eficientes y suficientes. Las jurídicas de completo dominio de las naciones signatarias pero las ajenas a las voluntades gubernativas, lo obrado por los demás, los sucesos de carácter mundial de los que somos meros receptores, los adelantos técnicos de vertiginoso avance, es decir la realidad “que nos anega” al gráfico decir de Herrera y que nos condiciona sin pedirnos permiso.

Con esa tarea por delante Bartsaghi se dedica a la cuasi monástica labor de estudiar - una a una - las decisiones tanto del CMC (Consejo del Mercado Común) como las resoluciones del GMC (Grupo Mercado Común) y las directivas de la CCM (Comisión de Comercio del Mercosur). Esta forma de encarar el análisis crítico - hemos precisado “clínico” - del organismo regional, más allá de lo engorroso, proporciona la garantía de ir a la carne viva del proceso de integración, alejándose de la hojarasca de las declaraciones políticas, de los comentaristas más o menos versados en la materia para ir a la fuente del poder institucional que, al concretar sus decisiones en negro sobre blanco, no puede

eludir el hecho formal e indubitable de que dicen lo que dicen. Otro asunto es qué dicen y a dónde conducen estos actos regla. Ese es el momento de las conclusiones de este trabajo.

La labor se puede cuantificar. Son 981 decisiones, 1.803 resoluciones y 693 directivas las que pasan por la lente del investigador, son la materia prima pura, la expresión legítima y sin adjetivos de lo que quisieron los órganos actuantes. Es la pura voluntad del Mercosur real, el que tenemos ante nuestros ojos en estas páginas, en la clínica del estudio histórico.

Para guiar al lector Bartesaghi proporciona un sistema de clasificación de esa montaña de actos jurídicos, previo al análisis. La sola lectura de las categorías y subcategorías realza la magnitud de la tarea emprendida y, a la vez, ayuda a valorar las conclusiones, dando a cada una de ellas - todas formalmente válidas - la verdadera importancia en cuanto su eficacia para transformar la realidad, para seguir un rumbo claro y de fondo o lo liviano y muchas veces inconducente de su contenido. Porque el gran valor de este trabajo en cuanto al interés nacional que nos debe guiar en todo, pero sobre todo en materia internacional es advertir, poder pesar, valorar hasta qué punto se perdieron el rumbo, el tiempo y las oportunidades.

Los cerca de treinta años de vida del Mercosur pueden segmentarse en etapas claramente diferenciadas. Los primeros años, hasta 1997/99 avanzando según la voluntad de 1991 en Asunción; luego la crisis desatada por la devaluación de Brasil y sus catastróficas consecuencias de 2001 y 2002; finalmente, en el momento de la coincidencia izquierdista, el tiempo del Mercosur “político”. Una cuarta etapa, aún sin ponerse claramente en marcha es la de los cambios políticos en los gobiernos el Brasil, la Argentina y el Uruguay. Cambios dispares que abarcan desde un retorno

kirchnerista en la Argentina a una coincidencia bastante marcada en materia de integración entre los otros tres socios. Sobre este proceso también la pandemia ha ejercido su poder paralizante por lo que queda para otra oportunidad el calibrar cual será el resultado para el Mercosur ... si es que sobrevive a estos vaivenes.

Hemos recordado que la organización regional ya está por cumplir los treinta años, edad de madurez, por lo menos. Ocurre que mientras se vivían esos años, el mundo cambió de una manera inimaginable. Siempre nos gusta recordar que cuando ejercimos la Presidencia de la República, no se conocía Internet y no se usaban teléfonos celulares, válida demostración de que los tiempos cronológicos son una cosa y los tiempos históricos muy otra. Mientras el paso cansino de Mercosur avanzaba lentamente se gestaban las cadenas productivas internacionales que se ríen de los aranceles; el comercio electrónico ganaba importancia; los servicios aumentaban su peso porcentual en el comercio mundial; el medio ambiente y su custodia ingresaban en las miras del comercio mundial y las normas laborales pasaban a ser tenidas muy en cuenta. Ello valida el interrogante, ¿es posible encarar ese nuevo mundo con un proyecto cuyas bases fueron acordadas en la "prehistoria" de 1991? ¿Como encaja lo nuestro en el mundo en que hay una guerra comercial entre Trump y China?, mientras esta se apura a llenar los vacíos dejados por aquel, ¿cómo se acopla nuestro proyecto con una OMC a la que se integra China, pero de la que se va EEUU? ¿Y la Alianza del Pacífico, más joven que el maduro Mercosur, pero más eficaz y adaptada a la realidad? ¿Y la post pandemia?

Un cambio cualitativo de gran importancia ha afectado la organización del comercio mundial. Se trata de la proliferación de los TLCs, los tratados de libre comercio que tejen su densa red a través de todo el globo. La posibilidad

de que los miembros del Mercosur puedan negociar bilateralmente este tipo de convenios, es de la esencia del futuro viable para nuestra región, para nuestro país.

Si una imagen es válida para expresar el resultado de este análisis exhaustivo, sería la de una frondosa ramazón en un árbol que pierde la fuerza, porque la que le da su impulso vital se multiplica en pequeños brotes que quitan fuerza a las ramas principales. Frondosidad que va en perjuicio de la fortaleza.

Cuantificar sin apelar a la clasificación puede ser excesivamente simple, pero en el caso habla de centenares de senderos laterales sin una o dos rutas principales acordes con la voluntad primigenia que dio lugar al nacimiento del ente. Ni que decir del “Parlamento”, incrustado en el organigrama que solo lo es de nombre pues no puede aprobar normas de cumplimiento imperativo ni ejercer controles sobre la conducción colectiva.

Algunos aspectos. De las decisiones del CMC con avances en materia económica y comercial, solo el 53% fueron incorporadas a las legislaciones nacionales, vale decir que se suelen incorporar las normas “no sustanciales en cuanto al desarrollo del proceso de integración”. El autor es concluyente. “Ocurre que, en el Mercosur, la politización del bloque a través de normas que no tenían que ver con el área económica y comercial, permitió por períodos largos de tiempo, dar la sensación de éxito el proceso de integración con avances en áreas que no tenían costos reales en la cesión de soberanía por parte de los miembros, en especial de aquellos con mayor liderazgo como Brasil y Argentina”.

Desde el punto de vista personal hemos insistido en que el punto de quiebre de la línea original de la organización se produjo cuando se transformó la misma en un acuerdo de carácter político-ideológico de gobiernos que más o menos coincidían en determinadas visiones del mundo. Se trató de

un momento y coincidencia de gobiernos, por naturaleza pasibles de cambiar y no de intereses de países, de una mayor permanencia en el tiempo.

El verdadero valor de este trabajo es que sus conclusiones son inapelables, sea cual fuere el punto de vista de quien lo lea. Lo que surge del estudio es el rumbo verdadero del Mercosur, no el rumbo correcto, el que fijaron los fundadores. Ante esta situación, teniendo en cuenta las nuevas - novísimas - circunstancias que vive el mundo es hora de plantear decisiones de fondo, hondas.

Descender un escalón en las metas puede ser un camino. Dejar de lado el Parlamento, la unión aduanera, los constreñimientos a los acuerdos bilaterales, centrar los objetivos en la mejora económica a través de más y mejor comercio. Es mucho más fácil acordar teniendo en cuenta metas de prosperidad que buscando identidades ideológicas. Vaya un ejemplo. Cuando Chile estaba negociando el TLC con los EEUU votó contra la política yankee en las NNUU, es decir que separó los campos y se movió con soltura en ambos.

Un obstáculo va a ser la distinta forma de ver el desarrollo económico por parte del nuevo gobierno argentino que parece encaminado hacia viejas fórmulas de cierre y de desarrollo hacia adentro, ya repetidamente ensayadas. Si así es, se debe respetar la decisión soberana de cada país, pero no es obligatorio atarse al que quiere ir más lento o seguir el camino que no se comparte. Será hora de decisiones fuertes y francas, pero no de esperas y dilatorias.

Para esta nueva singladura, buena carta de navegación es la obra que comentamos. Debe de estar entre los libros de cabecera de los cancilleres de la región.

Luis Alberto Lacalle Herrera

Presidente de Uruguay, 1990-1995

Montevideo, 12 de mayo de 2020

Presentación

Los debates sobre el rol del Mercosur como instrumento para el desarrollo de los países miembros, ha sido uno de los temas ampliamente debatidos en los últimos tiempos, especialmente en Uruguay debido a las características de su estructura productiva y el tamaño de su mercado.

Si bien existe evidencia muy clara de que el bloque no ha alcanzado sus objetivos originarios, para lo que basta con leer los tratados originarios, existía la necesidad de conocer más a fondo el desarrollo normativo del Mercosur, relacionando el mismo con las principales tendencias del comercio mundial. La inmersión en el Mercosur a través de las normas aprobadas por los órganos con capacidad decisoria nos permitió ser más concluyentes respecto al nivel de cumplimiento de los objetivos originarios que ha alcanzado el proceso de integración.

Mi nuevo libro sobre el Mercosur incorpora parte de los resultados obtenidos en el marco de mi postdoctorado realizado en la Universidad de Valencia por un período de dos años, lo que me permitió llevar adelante la clasificación de miles de normas, analizar su nivel de avance por áreas temáticas y corroborar si las mismas se encuentran vigentes.

La publicación de parte de los resultados obtenidos, pretende ser un aporte para que los tomadores de decisiones de la región, pero en particular los de mi país, defiendan la necesidad de reformar el Mercosur para evitar

que ingrese en un proceso de desnaturalización y quiebre definitivo.

Ignacio Bartesaghi Hierro

Marzo de 2020

Agradecimientos

La presente publicación es parte de mi investigación postdoctoral realizada en el Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia de España.

En ese sentido quiero agradecer muy especialmente a los doctores Roberto Viciano y a Rubén Martínez Dalmau, por tan cálido recibimiento y apoyo incondicional durante todo mi proceso de postdoctorado que hizo posible esta publicación.

A la Universidad Católica del Uruguay, por apoyarme en el emprendimiento y permitirme desarrollar las estancias postdoctorales en Valencia.

Agradecer a Martín Núñez, asistente de investigación que dedicó mucho tiempo en el control y los ajustes a las bases de datos utilizadas en la investigación. A todo el equipo de la Facultad de Ciencias Empresariales y del Departamento de Negocios Internacionales e Integración, por permitirme continuar con mis investigaciones más allá de las responsabilidades en la gestión.

Al Dr. Eric Tremolada de la Universidad Externado de Colombia, por impulsarme a realizar este proceso en la Universidad de Valencia. Muy especialmente a Luis Alberto Lacalle Herrera, actor de primera relevancia en la historia del Mercosur, que aceptó formar parte de este volumen teniendo a cargo el prólogo.

A Fernando Díaz de Grupo Magro Editores por acompañar la propuesta y a mi familia, amigos y colegas que fomentan el desarrollo de mi carrera académica.

Tabla de figuras

Figura 1 - Evolución de los acuerdos comerciales 1948-2019

Figura 2 - Características de la nueva integración económica

Figura 3 - Nuevos temas incorporados en los acuerdos comerciales

Figura 4 - TLC Argentina – Chile y su relación con el Mercosur

Figura 5 - Mapa de acuerdos comerciales CPTPP y RCEP

Figura 6 - Estados Observadores de la Alianza del Pacífico

Figura 7 - Comercio intrarregional del Mercosur

Figura 8 - Las instituciones del Mercosur

Figura 9 - Protocolo y acuerdos por tema

Figura 10 - Firma de protocolos y acuerdos por año

Figura 11 - Subtema en otros temas de integración

Figura 12 - Subtema en el tema relacionamiento externo

Figura 13 - Reuniones del CMC y cumbres presidenciales

Figura 14 - Reuniones del CMC y cumbres presidenciales (b)

Figura 15 - Aranceles NMF promedio de Uruguay

Figura 16 - Resumen del mecanismo de solución de controversias

Figura 17 - Decisiones aprobadas en el marco del CMC

Figura 18 - Picos históricos en el número de aprobación de decisiones

Figura 19 - Incorporación de las decisiones del CMC

Figura 20 - Incorporación de las decisiones del CMC por año

Figura 21 - Decisiones aprobadas por tema

Figura 22 - Decisiones por áreas

Figura 23 - Evolución de las normas tema institucional

Figura 24 - Decisiones por subtema

Figura 25 - Decisiones por subtema (b)

Figura 26 - Decisiones tema institucional incorporadas

Figura 27 - Decisiones tema otras áreas de integración

Figura 28 - Decisiones aprobadas subtema educación

Figura 29 - Decisiones aprobadas subtema ciudadanía e interés social

Figura 30 - Decisiones aprobadas tema económico y comercial

Figura 31 - Decisiones tema económico y comercial

Figura 32 - Decisiones tema cooperación internacional

Figura 33 - Decisiones tema FOCEM

Figura 34 - Decisiones aprobadas tema relacionamiento externo

Figura 35 - Decisiones tema relacionamiento externo

Figura 36 - Decisiones subtema categoría acuerdos comerciales y marcos

Figura 37 - Resoluciones aprobadas por el GMC

Figura 38 - Incorporación de las resoluciones aprobadas por el GMC

Figura 39 - Incorporación de las resoluciones aprobadas por el GMC (b)

Figura 40 - Resoluciones del GMC por tema

Figura 41 - Resoluciones tema económico y comercial

Figura 42 - Resoluciones aprobadas subtema normas técnicas

Figura 43 - Resoluciones aprobadas subtema unión aduanera

Figura 44 - Resoluciones aprobadas tema institucional

Figura 45 - Resoluciones aprobadas tema institucional (b)

Figura 46 - Directivas aprobadas por el CCM

Figura 47 - Directivas de la CCM incorporadas

Figura 48 - Directivas por tema

Figura 49 - Directivas por tema económico y comercial

Figura 50 - Aprobación de directivas por subtema unión aduanera

Figura 51 - Recomendaciones aprobadas por el CMC

Figura 52 - Recomendaciones por tema

Figura 53 - Normas Mercosur

Figura 54 - Normas Mercosur por tema y órgano

Figura 55 - Nivel de desarrollo del Mercosur por áreas

Figura 56 - Laudos emitidos (Protocolo de Brasilia y Tribunales Ad Hoc)

Acrónimos

ACE – Acuerdo de Complementación Económica

AEC – Arancel Externo Común

ACFTA – Área de Libre Comercio de África Continental

ACP – Acuerdo Comercial Preferencial

ALADI – Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC – Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas

APEC – Foro de Cooperación de Asia Pacífico

APTA – Acuerdo Comercial Asia Pacífico

ASEAN – Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

AT – Admisión temporaria

BIT – Bienes intermedios

BK – Bienes capitales

CEE – Comunidad Económica Europea

CER – Acuerdo Comercial de Relaciones Económicas

CCM – Comisión de Comercio del Mercosur

CMC – Consejo del Mercado Común

CPTPP – Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico

EFTA – Asociación Europea de Libre Comercio

FOCEM – Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur
G-20 – Grupo de los 20
GATT – Acuerdo General de Aranceles y Comercio
GMC – Grupo del Mercado Común
Mercosur – Mercado Común del Sur
NAFTA – Tratado de Libre Comercio de América del Norte
NAMA – Non Agricultural Market Access
NCM – Nomenclatura Común del Mercosur
OEA – Organización de Estados Americanos
OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC – Organización Mundial del Comercio
PICE – Programa de Integración y Cooperación Económica
PO – Protocolo de Olivos
PYMES – Pequeñas y Medianas Empresas
RCEP – Asociación Económica Integral Regional
SACU – Unión Aduanera de África Austral
SADC – Comunidad de Desarrollo de África Austral
SICA – Sistema de Integración Centroamericana
SICE – Sistema de Información sobre Comercio Exterior
TLC – Tratado de Libre Comercio
TLCAN – Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPP – Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica
TPR – Tribunal Permanente de Revisión
TTIP – Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones
UE – Unión Europea