

# XXXV Curso de Derecho Internacional

## MERCOSUR: realidad y perspectivas

14 y 15 de agosto de 2008

Adriana Dreyzin de Klor\*

Sumario: I. El MERCOSUR actual II. ¿Todo es negativo? III. El FOCEM. IV. Incorporación de Venezuela. V. La reforma institucional. VI. Materia jurisdiccional. VII. ¿Hacia donde va Mercosur?

### I. El MERCOSUR actual ¿Todo es negativo?

El período que transcurre desde los inicios de 2006 hasta mayo de 2008 fue para MERCOSUR marco de algunas definiciones aunque, si deseamos graficar esta instancia, podríamos señalar que su desarrollo se produce de modo pendular. Numerosos altos y bajos caracterizan el período que reseñamos y que no elegimos al azar sino basándonos en que exponer sobre “MERCOSUR actual” requiere establecer un límite retrospectivo no muy lejano dado que no es nuestra intención hacer historia del bloque sino en todo caso, proyectarnos hacia el futuro del mismo.

De manera generalizada las voces que se alzan hoy en la prensa de la región reflejan una posición de escepticismo cuando no de crítica profunda hacia la institucionalidad, el funcionamiento financiero, económico, político y legal del proceso<sup>1</sup>. Los más pesimistas incluso, expresan un alineamiento con las desventajas que la pertenencia al esquema subregional implica para el desarrollo de sus respectivos países<sup>2</sup>.

Si bien es innegable que el ritmo del proceso de integración lejos está de ser el que muchos asumimos que tendría conforme a los primeros cronogramas – que como una constante no se cumplieron - la situación tanto regional como mundial conduce a constatar que el MERCOSUR continuará como esquema regional, empero, respetando su propia velocidad.

¿Qué hechos se han producido en los ámbitos político - social - económico y jurídico que puedan destacarse en el término de tiempo que abarcamos?

Si bien es cierto que 2006/2007 se vieron profundamente influidos por el conflicto entre Argentina y Uruguay a raíz de la construcción de las fábricas de celulosa en la ciudad de Fray Ventos influyendo desfavorablemente en el bloque, que no se

---

\* Profesora de derecho internacional privado y de derecho de la integración, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Codirectora de *DeCITA*, Zavalía, Buenos Aires. Miembro de la lista de árbitros de MERCOSUR por Argentina. Codirectora del Instituto para la Armonización y Unificación Jurídica del Derecho del MERCOSUR, CEDEP – Asunción.

<sup>1</sup> Ver entre otros: PEÑA, F., “Lo que el MERCOSUR puede aprender de la ASEAN”, en: *El Cronista* Buenos Aires, 12/2/2008.

<sup>2</sup> Entre otros, O.CASAL, “Alto riesgo para el MERCOSUR”, *Clarín*, Buenos Aires, 23/5/2008.

avanzó en la problemática de las asimetrías existentes al ritmo que se requiere, que las elecciones en Argentina a fines de 2007 con el cambio presidencial coincidiendo con la presidencia pro tempore del bloque hecho que trajo como consecuencia una notoria inactividad en varios campos por la atención a los temas internos durante el primer semestre de 2008, no lo es menos que otros hechos permiten efectuar un pronóstico – que para nada es negativo – posicionándonos en la actividad que refleja a la integración como instrumento al servicio del desarrollo de los estados.

## **II. El FOCEM**

La implementación del fondo de convergencia estructural creado por Decisión 45/04 con el objetivo de financiar programas para desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, así como para apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración, es uno de los grandes logros que se avizoran. Estos fondos, conformados de acuerdo a la normativa vigente,<sup>3</sup> se utilizarán para llevar a cabo los proyectos recientemente aprobados, que fueran presentados por Paraguay, Uruguay, el Comité MERCOSUR Libre de Aftosa y la Secretaría MERCOSUR.

### **1. Presentados por Paraguay:**

“MERCOSUR - Habitat de promoción social, fortalecimiento de capital humano y social en asentamientos en condiciones de pobreza”, por un valor de US\$ 12.914.680,00.

“MERCOSUR ROGA”, por un valor de US\$ 9.705.882,00.

“Rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción”, por un valor de US\$ 14.860.000,00.

“Programa de apoyo integral a microempresas”, por un valor de US\$ 5.000.000,00.

“Laboratorio de bioseguridad y fortalecimiento del Laboratorio de Control de Alimentos”, por un valor de US\$ 4.800.000,00.

### **2. Presentados por Uruguay:**

"Ruta 26 - trechos Melo-Ruta 18 y límite Paysandú Tacuarembó – A Sauce del Capote", por un valor de US\$ 5.310.000,00.

“Internacionalización de la especialización productiva - desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de 'software', biotecnología y electrónica y sus respectivas cadenas de valor", por un valor de US\$ 1.500.000,00.

“Economía social de frontera”, por un valor de US\$ 1.646.820,00.

### **3. Comité MERCOSUR Libre de aftosa:**

---

<sup>3</sup> Entre las fuentes jurídicas que regulan el FOCEM se contabilizan además de la que le da origen, las siguientes: MERCOSUR/CMC/ DEC. N° 18/05 Integración y Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR; MERCOSUR/CMC/DEC. N° 24/05 Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR; MERCOSUR/CMC/DEC N° 17/06 Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR; MERCOSUR/CMC/DEC N° 28/06 Primer Presupuesto del FOCEM; MERCOSUR/CMC/DEC N° 08/07 Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR - Aprobación de Proyectos Piloto.

Proyecto "MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa", por un valor de US\$ 16.339.470,00.

#### 4. Secretaría de MERCOSUR

“Fortalecimiento institucional de la Secretaría del MERCOSUR para el sistema de información del arancel externo común”, por un valor de US\$ 50.000,00.

“Base de datos jurisprudenciales del MERCOSUR”, por un valor de US\$ 50.000,00.

A estos proyectos muchos de los cuales están ya en ejecución se han adicionado unos pocos más pese a que no se han creado las unidades técnicas previstas en los instrumentos FOCEM si bien ya funciona en pleno la división FOCEM de consultores senior y junior quienes trabajan en el ámbito de la SECRETARIA MERCOSUR, en Montevideo.

### **III. Incorporación de Venezuela**

El 4 de julio de 2006 tiene lugar en Caracas la firma del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela. Numerosas son las causas que motivan esta incorporación, siendo el principal sustento de carácter político. No caben dudas que la alineación ideológica de los Estados es el motor esencial, reflejándose esta afirmación en el hecho que desde el punto de vista jurídico no se han producido grandes avances. En efecto, Venezuela adhiere al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y al Protocolo de Olivos comprometiéndose a adoptar el acervo normativo vigente del MERCOSUR, la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NMC) y el Arancel Externo Común (AEC) a más tardar en cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del protocolo. Hasta la fecha no ha internalizado norma alguna, empero tampoco Paraguay y Brasil han incorporado aún legislativamente el Acta de Adhesión, por cuanto mal puede exigirse a Venezuela hacerlo si los mismos Estados Partes de MERCOSUR no cumplen con la obligación asumida.

Las partes se han comprometido a alcanzar el libre comercio a más tardar en 2014, para lograrlo crearon un Grupo de Trabajo cuyo objetivo es desarrollar las tareas relacionadas con el acervo normativo, la adopción del NCM y del AEC, el programa de liberalización comercial y las relaciones externas. Sin embargo, reiteramos que no se han producido avances significativos pese a las reuniones celebradas por el grupo ad hoc.

### **IV. La reforma institucional**

Este tema en el que se viene trabajando arduamente dio lugar a una decisión en la cual se establecen un conjunto de lineamientos que guiará al Grupo Ad Hoc de Alto Nivel (GANRI) que tiene a cargo el diseño<sup>4</sup>.

La propuesta integral de reforma que debía presentarse al CMC antes de diciembre de 2007, aunque aún no se concretó, no impidió que se apruebe en la Cumbre de Río la regulación de la estructura y funcionamiento de la Secretaría MERCOSUR<sup>5</sup>.

[En tanto las pautas brindadas en orden a la reforma integral mencionada, son:

---

<sup>4</sup> En efecto, por MERCOSUR/CMC/ DEC N° 29/06 se determina la conveniencia de reforzar los aspectos jurídico-institucionales del bloque a fin de alcanzar un mayor desarrollo y fortalecimiento a la vez que perfeccionar su funcionamiento.

<sup>5</sup> Ver MERCOSUR/CMC/DEC N° 07/07.

- Reestructuración de los órganos decisorios del MERCOSUR y de sus foros subordinados, incluyendo sus competencias;
- perfeccionamiento del sistema de incorporación, vigencia y aplicación de la normativa del MERCOSUR;
- analizar la posible creación de órganos en el ámbito del MERCOSUR para la administración de políticas comunes;
- optimización de las funciones y competencias de la Secretaría del MERCOSUR, conforme las necesidades del proceso;
- perfeccionamiento del sistema de solución de controversias del MERCOSUR y fortalecimiento de sus órganos institucionales;
- adopción de un presupuesto que financie integralmente la estructura institucional del MERCOSUR.

## **V. Materia jurisdiccional**

Interesantes avances se produjeron en esta materia con la aprobación del reglamento que contempla la solicitud de opiniones consultivas por los Tribunales Superiores de Justicia al Tribunal Permanente de Revisión (TPR). Más allá de acordar o no con el tenor de esta reglamentación, su incorporación al sistema jurisdiccional abre una puerta esencial a los particulares, intentando superar una carencia que dio lugar a numerosos estudios y debates en foros preocupados por esta problemática. Una muestra meridiana es lo sucedido en el 4º Encuentro de Cortes Supremas de los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados.<sup>6</sup>

Se signó también, un Protocolo modificadorio del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR a efectos de contemplar las incorporaciones de países que se produzcan en el bloque. Sin perjuicio de tal normativa se instruyó al GANRI para que presente una versión del Protocolo de Olivos que contemple los diversos ajustes que requiere este instrumento para reglar el sistema de solución de controversias. Al igual que referimos en el punto anterior, en este ámbito tampoco se han producido novedades destacables.

## **VI. ¿Hacia dónde va MERCOSUR?**

Este interrogante plantea una difícil respuesta, y la razón estriba en cierta incertidumbre que se genera frente a la toma de decisiones a veces contradictoria y otras, incomprensible.

El FOCEM puede significar un verdadero punto de inflexión si las realizaciones se efectúan como se planifican en los proyectos, respetando tiempos, condiciones y sobre todo cumpliendo las propuestas. A tal efecto es necesario crear la estructura que lleve adelante esta unidad y es importante que se obre con diligencia. Los fondos se encuentran depositados y se han iniciado algunas acciones en aras de ejecutar proyectos. De todos modos al igual que en otras áreas, por ahora no son los suficientemente

---

<sup>6</sup> Véase la crónica de M.A. JARDIM DE SANTA CRUZ OLIVERA, “La Diplomacia Judicial: El papel de las Cortes Supremas en la integración jurídica del MERCOSUR. El IV Encuentro”, en : *DeCITA* 7/8, Florianópolis, Buenos Aires, FB, Zavalía, 2007.

perceptibles para pronunciarnos sobre los resultados que denota .este emprendimiento. Sin dudas, es el Proyecto PAMA el que manifiesta consecuencias beneficiosas incontrastables.

Venezuela en MERCOSUR. No resulta azaroso destacar que la incorporación de un estado como parte del bloque no puede ser solamente efectuada en términos políticos. La ciudadanía no comprende la situación actual de ese país con relación al bloque, no por ignorancia, sino porque las acciones no son claras. El proceso de ratificación no solamente no ha concluido sino que se encuentra en ciernes.

La reforma institucional urge en MERCOSUR, no se puede continuar distorsionando la estructura aunque comprendemos que la institucionalidad exige un profundo análisis y numerosos estudios...pero desde cuando se vienen realizando estos estudios? Es impostergable avisorar señales que Copn meridiana claridad nos permitan conocer en que sitial nos encontramos en orden a la ampliación de MERCOSUR.

En el ámbito jurisdiccional se observa una conducta similar en el sentido de que no existe sistematicidad en un tema tan caro a los intereses de los operadores, de los inversores, del ciudadano común y de los mismos Estados. Nos referimos al espacio en el cual descansan las garantías de respeto, de protección y de seguridad.

En la medida que fijemos un rumbo convergente a los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción y defendamos la integración de los estados, más que los intereses nacionales de manera unilateral, en un plazo cercano para no provocar mayores desgastes, y entendamos los beneficios de la integración sabiendo transmitirlos con hechos y no solo con discursos, el MERCOSUR será un mercado común.