

ESCUELA DE
RELACIONES
INTERNACIONALES
Universidad Nacional, Heredia

33

NUEVA ÉPOCA

SERIE

2012

DOCUMENTOS
DE ESTUDIO



UNA MIRADA A LA
CONSTRUCCIÓN
DEL MERCADO
COMÚN DEL SUR:
SUS ORÍGENES Y
EVOLUCIÓN RECIENTE

JEANNETTE VALVERDE CHAVES



337.18
V184m

UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA

Signatura

Nº inscripción

337.18
U184m

337.18
U184m

Devuelva este libro en
la última fecha indicada

FECHA

HORA

BIBLIOTECA DE RELACIONES
INTERNACIONALES

Carnet Nº

402050112

Fecha devolución

25/4/14

UNIVERSIDAD NACIONAL
DEVOLVER EL:
16 SET 2014
BIBLIOTECA, ENDS Y FEDEPE MELINA
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

2012

DOCUMENTOS
DE ESTUDIO

UNA MIRADA A LA
CONSTRUCCIÓN
DEL MERCADO
COMÚN DEL SUR:
SUS ORÍGENES
Y EVOLUCIÓN
RECIENTE

JEANNETTE VALVERDE CHAVES



Escuela de Relaciones
Internacionales
Universidad Nacional, Heredia

33

NUEVA ÉPOCA

SERIE

2012

DOCUMENTOS
DE ESTUDIO

UNA MIRADA A LA
CONSTRUCCIÓN
DEL MERCADO
COMÚN DEL SUR:
SUS ORÍGENES
Y EVOLUCIÓN
RECIENTE

JEANNETTE VALVERDE CHAVES



UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA

**Una Mirada a la Construcción del Mercado Común del Sur:
sus Orígenes y Evolución Reciente**

Primera edición: 2012

Impreso en el Programa de Publicaciones e Impresiones de la UNA, consta de un tiraje de 200 ejemplares.

Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional

Apartado 86-3000, Heredia, Costa Rica

Teléfono: (506) 2562-4162

**Unidad de Gestión Editorial
de la Escuela de
Relaciones Internacionales
de la Universidad Nacional
de Costa Rica**

Consejo Editorial:

M. Sc. Max Sáurez Ulloa

M. Sc. Carlos Humberto Cascante

Segura

M. Sc. Sergio Iván Moya

M. Sc. Fernando Araya Rivas

Lic. Gabriela Pino Chacón

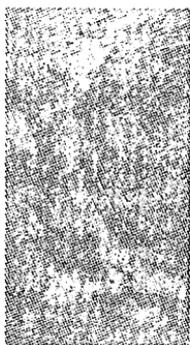
Dr. Jorge Cáceres Prendas

Dr. Juan Carlos Bermúdez Mora

**Jeannette Valverde
Chaves**

Doctora en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Pensamiento Latinoamericano, labora como docente e investigadora en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

UNA
Costa Rica



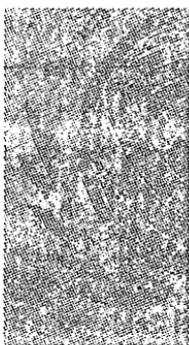
Resumen

Descriptores

Introducción

1. Relaciones Argentina-Brasil
2. Orígenes del MERCOSUR
 - 2.1 Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE)
 - 2.2 El Acta de Alborada
 - 2.3 El Tratado de Asunción
 - 2.4 De la Declaración de Iguazú al Acta de Buenos Aires: De la Integración Productiva a la Integración Económica
 - 2.5 El Acta de Buenos Aires
 - 2.6 El Protocolo de Ouro Preto
3. Programa de Acción del MERCOSUR para el Año 2000
4. El Protocolo de Ushuaia
5. El Protocolo de Los Olivos
6. El Protocolo de Montevideo o Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR
7. Consideraciones Finales

Bibliografía



INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, América Latina ha sido el escenario de grandes cambios políticos y socioeconómicos de carácter trascendental, tales como la transición de los gobiernos autoritarios a otros democráticos, la ejecución de reformas de orden liberal, y el resurgimiento de diferentes procesos de cooperación e integración económica regional.

Sin duda alguna, alrededor de la integración económica regional se han planteado una serie de aspectos a favor, tales como la posibilidad de alcanzar economías con rendimientos dinámicos crecientes, mayor estabilidad y credibilidad de las políticas económicas como consecuencia de los compromisos pactados por los Estados integrantes en los procesos de unificación, la globalización financiera y sus consecuencias en los mercados de capital, relativa estabilidad económica que conlleva a un incremento de la inversión extranjera directa, la posibilidad de aumentar el poder de negociación mediante acuerdos conjuntos, la presencia e interés por los temas sociales y ambientales en la agenda internacional, y la solución oportuna de los eventuales conflictos que puedan suscitarse en la región y sin duda, el activismo de los sectores privados por mejorar sus relaciones comerciales y por ende, su rentabilidad. Pero, también trae aparejado costos que deben ser atendidos de manera oportuna por los Estados Partes, para poner en funcionamiento los acuerdos alcanzados, como por ejemplo, la apertura de su mercado para las importaciones provenientes del bloque del cual se es parte, la cesión de soberanía para la toma de decisiones y modificaciones en algunas estructuras internas para cumplir con la normativa y

la legislación común que se establezca como parte del proceso de integración.

El actual escenario internacional se caracteriza por la democracia y la economía de mercado, los cuales constituyen los paradigmas políticos y económicos predominantes. Estos procesos se caracterizan por un sistema internacional basado en nuevas formas de uso supranacional.

Hasta hace poco tiempo los diferentes procesos de integración se orientaban casi de manera exclusiva a la apertura comercial, dichos procesos contemplan, además de la apertura de mercados, aspectos sociales, tales como: migraciones, leyes laborales, salud, educación, cultura, normas medio ambientales, ideas étnicas, derechos humanos, aspectos religiosos, inversión de capitales e inversión extranjera directa, tecnología, seguridad pública, empleo, entre otros tópicos.

Es por lo anteriormente indicado que es importante visualizar la integración como un proceso complementario y parte de una alternativa hacia una inserción más dinámica en la economía internacional y no como la única opción para lograr dicha inserción. En otras palabras la integración se trata de un medio para alcanzar algunos logros y no debe verse como un fin en sí misma.

En el caso particular de América Latina el origen del proceso de integración se remonta a la década de 1950, cuando la influencia del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina de la Organización de Naciones Unidas (CEPAL), frente a los retos de la industrialización por sustitución de las importaciones, propuso la integración de las economías de la región como un medio para superar las restricciones que presentaban los mercados locales y aprovechar las economías de escala. En ese momento se conformó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Al respecto, de acuerdo con la CEPAL la integración económica junto con la reforma de las estructuras de tenencia de la tierra, estimularía el desarrollo económico y permitiría la superación de las restricciones al crecimiento que enfrentaban la mayor parte de las naciones del continente americano. (Bouzas, 2002)

Desde entonces, la integración en la región latinoamericana se ha vestido de múltiples formas. América Latina es un escenario donde coexisten esquemas surgidos a partir de una gran variedad de intereses políticos, económicos y estratégicos de distinta naturaleza, que ha respondido durante los últimos veinte años a una política comercial, basada en negociaciones comerciales bi- y multilaterales, y a la puesta en práctica de acuerdos de libre comercio como instrumentos comerciales de un modelo de desarrollo enfocado hacia el exterior.

Dentro de esos procesos, sobresale el MERCOSUR, constituido en marzo de 1991 por los gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, quienes mediante el Tratado de Asunción se comprometieron a crear un mercado común al finalizar lo que denominaron el periodo de transición de cuatro años.

Los objetivos de ese mercado se centrarían en la liberalización comercial de bienes, servicios y factores de producción, la adopción de una política comercial externa común, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de un mecanismo para eliminar los aranceles. Así como un régimen de origen y un mecanismo de salvaguardias para proteger temporalmente a las importaciones nacionales frente a los incrementos imprevistos de importaciones de la región.

A partir de lo anteriormente indicado, el presente cuaderno de estudio tiene como propósito analizar los antecedentes y la evolución del Mercado Común del Sur, desde sus inicios en 1983 hasta el año 2006. En primera instancia se abordan las relaciones entre Argentina y Brasil y posteriormente, la evolución del bloque a través de las distintas instancias desarrolladas para tales efectos.

1. Relaciones Argentina-Brasil:

En lo que respecta propiamente al MERCOSUR es menester indicar que el proceso de redemocratización¹ de Brasil y de Argentina, a partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta del siglo XX, la puesta en práctica por parte de los gobiernos de ambos países de reformas económicas, la profundización de las relaciones bilaterales, los nuevos liderazgos políticos, la apertura económica, las garantías recíprocas sobre los objetivos pacíficos de los programas nucleares de estas naciones y las visiones convergentes para fortalecer la democracia y disminuir el riesgo de problemas fronterizos, así como la cooperación económica bilateral generaron un contexto favorable para el desarrollo de negociaciones tendientes a la suscripción de acuerdos comerciales entre ambas naciones, con miras a crear el Mercado Común del Sur.

La integración en América del Sur tuvo grandes dificultades debido a las marcadas diferencias económicas y sobre todo políticas entre Brasil y Argentina. Las relaciones entre ambos países se vieron fuertemente afectadas por procesos difíciles, el último de estos momentos fue una confrontación bélica que fue resultado de un problema fronterizo, y que tuvo el laudo arbitral de EE. UU., realizado por el presidente estadounidense, Grover Cleveland, en 1895, respecto a la frontera en la región de Palmas y Misiones. El laudo favoreció a Brasil y la frontera se delimitó completamente entre 1901 y 1904, aunque fue en contra de los documentos históricos de los que se deducía que la zona pertenecía a Argentina. Esto produjo un nuevo distanciamiento entre ambos países, que comenzaron a potenciar las relaciones internacionales sobre todo con Estados Unidos y Europa. Después de la Segunda Guerra Mundial en la que Argentina no participó, se mantuvo este distanciamiento hasta que ambos países atravesaron nuevas dificultades, ahora a causa de los gobiernos dictatoriales que sufrieron. En 1950, durante los gobiernos de Getulio Vargas, en Brasil y Juan Domingo Perón, en Argentina, se pensó

1 La dictadura en Argentina finalizó en 1983 y en Brasil en 1985 y a partir de ese momento inició un nuevo proceso de democratización y de posibilidades de cooperación intrarregional.

en una posible integración de los países próximos, y se ideó crear una zona de libre comercio ABC (Argentina, Brasil y Chile). Sin embargo, esta idea terminó con la muerte por suicidio de Getulio Vargas en 1954, y la destitución de Juan Domingo Perón en 1955, por lo que el tratado ABC nunca llegó a ratificarse, seguidamente con la llegada de los gobiernos militares la idea de integración se esfumó. (Escribano Ródenas y Fernández Barberis, 2007)

En general, el nuevo escenario político y económico de la región, así como la voluntad política de los mandatarios crearon un ambiente propicio para darle vida a un nuevo proceso de integración subregional.

2. Orígenes del MERCOSUR:

2.1 Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE)

La gestación del proceso de integración que creó el MERCOSUR en 1985 tuvo lugar en la inauguración del puente Tancredo Neves que comunica la ciudad brasileña de la Catarata del Iguazú con la argentina del Puerto Iguazú; a finales de 1985 cuando los presidentes José Sarney de Brasil y Raúl Alfonsín de Argentina, suscribieron el acuerdo de integración denominado Declaración de Iguazú. En ese acuerdo ambos mandatarios expresaron su voluntad de acelerar la unificación bilateral, la integración de América Latina, la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región, para cuyos fines se creó la Comisión Mixta de Alto Nivel de Cooperación e Integración Regional, a cargo de los Ministros de Relaciones Exteriores y representantes privados de ambos países, con el objetivo de formular propuestas para avanzar en el proceso de integración bilateral.

Como resultado del trabajo de esa comisión, meses más tarde, el 29 de julio de 1986 se suscribió el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, mediante la cual dichas naciones suscribieron el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE).

El PICE debía buscar un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio. Y además, propiciar la modernización tecnológica, y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías a través de la armonización progresiva de políticas públicas, con el interés de crear un mercado común entre los dos países, a partir de los protocolos de cooperación, asistencia en áreas productivas, financieras, culturales, científicas y tecnológicas, que elevara el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de ambos territorios. Este programa estaría fundamentado en los principios de flexibilidad, gradualidad, equilibrio dinámico y simetría. (Tratado de Asunción, 1991).

El mercado común creado en aquel momento tenía la finalidad de promover la apertura selectiva de los mercados mediante la negociación de protocolos sectoriales, estimular la complementación progresiva de los sectores empresariales de cada Estado, ampliar el comercio entre ambos países, y asegurar las estructuras productivas nacionales.

El proyecto diseñado, de acuerdo con el investigador Joao Machado Mesquita, se avocaría a alcanzar las siguientes metas:

- a. "Promover la ampliación del comercio bilateral.
- b. Asegurar la consolidación de las estructuras productivas nacionales mediante un intercambio comercial equilibrado entre las economías.
- c. Atenuar las presiones de los segmentos del sector privado frente a los eventuales impactos negativos de la integración sobre la industria doméstica.
- d. Recuperar el nivel de transacciones bilaterales.
- e. Y corregir los desequilibrios sistemáticos de los flujos de comercio". (Machado Mesquita, 1999: 47)

De acuerdo con Bouzas y Fanelli (2002), el PICE introdujo una nueva dinámica de relaciones políticas en Argentina

y Brasil, movilizando positivamente sectores representativos y élites políticas y económicas.

Para Argentina y Brasil, desde el inicio de las negociaciones, la integración económica constituía un proyecto importante para explorar sus complementariedades intersectoriales y para ampliar sus respectivos mercados locales para sus empresas, es decir, permitiría redefinir sus estrategias de producción de acuerdo con las nuevas dimensiones del mercado y establecer destrezas de crecimiento que comprendieran la revisión de las prioridades de inversión (Giambiagi y Markwald, 2000). Como ejemplo de ello durante dos años, ambos gobiernos suscribieron 24 protocolos en materia de comercio, estructura productiva, infraestructura, ciencia y tecnología entre otros temas.

El ideal de los cuatro Estados miembros que conformaron el MERCOSUR, en sus inicios, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, era compartir valores en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como comprometerse con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad. Sobre esa base de coincidencias, los socios buscaron la ampliación de las dimensiones de los respectivos mercados nacionales, a través de la integración, como condición primordial para acelerar sus procesos de desarrollo. Razón por la cual, las asimetrías en el terreno económico fueron superadas por las coincidencias de orden político que había en ese momento.

2.2 El Acta de Alborada:

El interés por formar parte de los acuerdos fue creciendo y de inmediato otros socios subregionales empezaron a solicitar su adhesión, respuesta que no se hizo esperar y el 6 de abril de 1988 se suscribió el Acta de Alborada, con la cual se concretó el ingreso de Uruguay al proceso de integración y el 28 de noviembre

de ese mismo año, Argentina y Brasil suscribieron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, con el objetivo de consolidar el proceso de integración y cooperación económica entre ambos países, y la formación de un espacio común en sus respectivos territorios en el plazo máximo de diez años, por medio de la liberación comercial.

Al respecto, argumenta el autor Joao Machado Mesquita (1999), que el tratado preveía la liberalización completa del intercambio comercial entre Brasil y Argentina, y la armonización de las políticas aduaneras, comerciales, agrícolas, industriales, de transportes y comunicaciones; y una vez consolidada esa etapa se pretendía avanzar con la armonización de las demás políticas y la formación del mercado común.

Tanto el PICE como el Acta de Alborada, sentaron las bases para un intercambio más dinámico entre los socios, es por esto que según el Banco de Brasil en el documento denominado *As Quatro Estrelas de um Mercado Comum*, "... en 1989 cuando Uruguay y Paraguay percibieron que sus exportaciones para el mercado argentino y brasileño estaban amenazadas por el PICE, solicitaron que fueran incluidos en el nuevo bloque regional". (Banco de Brasil, 1997: 2) (Traducción libre de la investigadora)

El PICE sancionado por los congresos de Brasil y de Argentina en agosto de 1989, anunciaba la eliminación de todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio de bienes y servicios y la armonización de políticas macroeconómicas.

Las reuniones entre los gobiernos de Brasil y Argentina continuaron desarrollándose con la finalidad de consolidar el proceso de integración regional en un plazo de 10 años, y avanzar con la coordinación de políticas. Como ejemplo de lo anterior, durante el periodo de 1988 a 1991 fueron firmados veinticuatro protocolos sobre temas diversos como bienes de capital, trigo, complementación de Abastecimiento Alimentario, Expansión de Comercio, Empresas Binacionales, Asuntos Financieros, Fondos de Inversiones, Energía, Biotecnología, Estudios Económicos, Información Inmediata y Asistencia Recíproca en caso de

Acciones Nucleares y Emergencias, Radiológicas, Cooperación Aeronáutica, Siderúrgica, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Comunicaciones, Cooperación Nuclear, Cultural, Administración Pública, Moneda, Industria Automotriz, Industria de la Alimentación, Regional Fronterizo y Planeamiento Económico y Social, los cuales fueron reunidos en un único instrumento, denominado Acuerdo de Complementación Económico número 14, cuya firma se llevó a cabo en diciembre de 1990, en el ámbito de la ALADI. (Maglio, 2006)

2.3. El Tratado de Asunción

En el plano regional este proceso de integración ha dado seguimiento al trabajo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC, 1960), y de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 1980) y en el plano bilateral, ha profundizado los principios acordados entre Brasil y Argentina en la Declaración de Iguazú (1985), en el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE, 1986), y en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988).

Los acuerdos suscritos hasta la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo veinte facilitaron que el 26 de marzo de 1991 fuera firmado el Tratado de Asunción, en la ciudad Paraguaya de Asunción. Dicho Tratado fue inscrito como Acuerdo de Cooperación Económica N.º 18 (ACE 18), el 29 de noviembre de 1991 y aprobado por la resolución N.º 2 del Consejo de Ministros de la ALADI con el objetivo de crear el MERCOSUR, conformado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay como miembros fundadores. En el acta constitutiva, los presidentes ponderaron que la unificación de los mercados era requisito esencial para el desarrollo económico y la mejor opción para insertar de manera conveniente los países miembros al ámbito internacional. (Banco de Brasil, 1997)

El proceso del MERCOSUR fue planteado a partir de las estrategias nacionales de desarrollo humano y de protección del

medio ambiente, y pretendía la integración sostenible, participativa y la transformación productiva, es decir, generar valor agregado a los productos y procesos de todos los socios comerciales del bloque.

Al respecto el Artículo 1 del Tratado de Asunción señala lo siguiente:

Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará Mercado Común del Sur.

Este Mercado Común implica:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración". (Tratado de Asunción, 1991)

Mediante el cumplimiento de los propósitos señalados conjuntamente con los siguientes instrumentos definidos en

el Artículo 5 del Tratado, se lograría fomentar la integración comercial y productiva entre los países, y se ampliarían las dimensiones de los mercados nacionales como condición para acelerar las negociaciones y lograr procesos de integración con justicia social en la región. (Tratado de Asunción, 1991)

Artículo 5.

- a) Un Programa de Liberación Comercial que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efecto equivalente, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario (Anexo I);
- b) La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior;
- c) Un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de todos los Estados Partes;
- d) La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes. (Tratado de Asunción, 1991)

El proyecto de integración concebía al MERCOSUR como una zona preferencial de libre comercio, dentro de la cual los gobiernos y los agentes económicos y sociales armonizarían las estrategias y políticas con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo y equilibrio intraregional, que no serían obtenidas solamente con el intercambio entre los mercados, sino también mediante la integración de los diversos sectores productivos, el acceso al crédito, la capacitación técnica y la difusión de oportunidades de empleo para todas las personas.

En este sentido, el Tratado de Asunción considera el proceso de integración como una respuesta adecuada a la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países. Bajo ese modelo, las preferencias establecidas por el arancel externo común permitirían a los países miembros del bloque armonizar políticas en áreas esenciales, para su desarrollo e integración no solo a lo interno de la región, sino de la economía internacional.

Con tales propósitos, los gobiernos fundadores del MERCOSUR se comprometieron mediante el Tratado de Asunción (1991), a promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y modernizar sus economías, para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles, a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, mediante la creación de puestos de trabajo, la capacitación técnica, la difusión tecnológica y el desarrollo con equidad.

Para lograr los objetivos propuestos, los gobiernos plantearon la necesidad de poner en práctica diversos incentivos como los créditos para canalizar recursos, promover la inversión y el cambio técnico, y de esa manera estimular la eficiencia en un contexto de crecimiento de la demanda y de los estímulos para elevar la productividad y la competitividad de los sectores en la economía (Ferrer, 1997). Sin embargo, como se mostrará en páginas posteriores estos logros no se alcanzaron.

Para el caso del MERCOSUR, los Estados miembros trabajarían en concordancia con un programa de liberación comercial, coordinación de políticas macroeconómicas y un arancel externo común, así como otros instrumentos de regulación del comercio, es decir, a partir de la fecha de entrada en vigencia del Tratado, los Estados Partes iniciarían un programa de desgravación progresivo, lineal y automático, que beneficiaría a los productos comprendidos en el universo arancelario clasificados de conformidad con la nomenclatura arancelaria utilizada por la Asociación Latinoamericana de Integración. Aspectos todos, que

como se verá en el siguiente capítulo ha tenido grandes dificultades para su concreción.

Adicionalmente, el 16 diciembre de 1991 fue firmado el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias que se derivaran de las relaciones entre los socios.

2.4. De la Declaración de Iguazú al Acta de Buenos Aires: De la Integración Productiva a la Integración Económica

Como se indicó en líneas arriba, la Declaración de Iguazú de los presidentes Alfonsín y Sarney y el Acta para la Integración argentino-brasileña de 1986, proponían un modelo de integración y especialización que debía ser intersectorial, ofrecer beneficios simétricos para ambos países, mecanismos flexibles, graduales y progresivos.

Bajo el marco de integración propuesto en ese momento (1986), se suscribieron protocolos sectoriales que abarcaron fundamentalmente el aumento del comercio, la reconversión industrial conjunta y el desarrollo de nuevos sectores. Ese proceso inicial denominado de integración productiva pretendía una metodología de procedimiento intrasectorial y la distribución simétrica de los beneficios.

Pese a lo pactado en un primer momento, los mandatarios cambiaron y en consecuencia las condiciones también, por lo que ya para el Acta de Buenos Aires, firmada el 6 de julio de 1990, los presidentes Fernando Collor de Mello de Brasil y Carlos Menem de Argentina, anunciaron su interés y urgencia de concretar el mercado común para finales de 1994.

Hasta 1994, el modelo puesto en práctica por Argentina y Brasil, había sido el modelo de integración sostenible², que consis-

² Para ampliar sobre el modelo de integración sostenible véase el escrito del pensador argentino, Dr. Aldo Ferrer. Mercosul: *Entre o Consenso de Washington e a integração sustentável*. En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 51, abril, mayo, junio de 1997; Año XIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Río de Janeiro, Brasil.

tía en eliminar el desfase de conocimientos de las importaciones y las exportaciones de esa región suramericana, corregir el desequilibrio estructural del comercio exterior de los países especializados en las exportaciones de productos primarios, añadiendo conocimiento y valor agregado a los productos. Este modelo de acuerdo con el pensador latinoamericano Machado, el objetivo principal era “la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales, como condición fundamental para acelerar el proceso de desarrollo con justicia social en la región”. (Machado, 1999: 49)

Para 1994, el proceso de integración del MERCOSUR fue planteado a partir de una visión crítica de la globalización y de las estrategias nacionales de desarrollo humano y de protección del medio ambiente, y pretendía la integración sostenible, la participación de todos los sectores productivos y la transformación de los socios del MERCOSUR.

La estrategia a seguir, concebía al MERCOSUR como una zona preferencial de libre comercio, dentro del cual los gobiernos y los agentes económicos y sociales armonizarían las estrategias y políticas, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo y equilibrio intraregional, que no serían obtenidas solamente con el intercambio entre los mercados. Bajo este modelo de integración, las preferencias establecidas por el arancel externo común permitirían a los países miembros del bloque, armonizar políticas en áreas esenciales para su desarrollo e integración. Además, se planteó que para lograr los objetivos propuestos, los gobiernos debían comprometerse a utilizar diversos instrumentos como los créditos para canalizar recursos, promover la inversión y el cambio técnico, y de esa manera estimular la eficiencia en un contexto de crecimiento de la demanda y de los estímulos para elevar la productividad y la competitividad de los sectores incentivados y en el conjunto de la economía. (Ferrer, 1997) (Traducción libre de la investigadora)

De acuerdo con el autor Joao Bosco Machado Mesquita (1999), al tener en cuenta la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para los países, en un contexto marcado

por la consolidación de los grandes espacios económicos, la consolidación del MERCOSUR sería marcada mediante lo siguiente:

...el aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía. (Machado, 1999: 49) (Traducción libre de la investigadora)

Adicionalmente, se planteaba como acción derivada de la integración, no solo el desarrollo de la infraestructura, sino también la estabilidad de precios, la solidez de las finanzas públicas, la capacidad de pago, el volumen de las exportaciones y la producción, de manera que se estimulara la competitividad y el crecimiento económico con equidad para toda la población.

El modelo latinoamericano de integración propuesto por Aldo Ferrer, consideraba que el financiamiento externo no debía depender de los movimientos de capital de corto plazo, los cuales debían ser regulados para evitar los efectos negativos en la economía. En este sentido, los países debían armonizar sus estrategias financieras y cambiarias, para facilitar la ejecución de las políticas nacionales de estabilidad, promover la integración y fortalecer la posición negociadora externa. También, proponía que los vínculos con el exterior se organizaran en torno a las ventajas competitivas que amplían el potencial exportador basado en la dotación actual de los recursos. Sin embargo, a partir del 31 de diciembre de 1994, ese modelo cambió, de manera tal que en palabras del mismo autor João Bosco Machado Mesquita

...el abordaje negociador basado en la estrategia de complementación productiva intra sectorial perdió relevancia. En su lugar los negociadores establecieron un programa de rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas y la eliminación de barreras no arancelarias, la creación del Grupo del Mercado Común y el establecimiento de un

estatuto de las empresas binacionales argentino-brasileñas.
(Machado, 1999: 48) (Traducción libre de la investigadora)

La situación económica de la región aunada a la falta de voluntad política para echar a andar el proceso inicialmente concebido hizo que predominara la incertidumbre generada por la inestabilidad en los países, y la falta de compromiso por parte de los gobiernos con los objetivos de la integración productiva.

En ese contexto, los cambios en el modelo de desarrollo con la implementación de un proyecto neoliberal de modernización económica, basado en la apertura externa y la liberalización comercial y la transformación del papel del Estado, operadas de manera independiente en cada uno de los países funcionaron como catalizadores del proceso de integración bilateral, cuyos efectos condujeron, un año más tarde a la institución del MERCOSUR.

Hasta 1985, los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil durante los gobiernos de Raúl Alfonsín y José Sarney respectivamente, fueron inspirados en el modelo sostenible. Dichos acuerdos pretendían orientar los mercados y promover la integración, ejemplo de ello, fueron los protocolos de bienes de capital y del centro binacional de biotecnología, que constituyeron políticas industriales y tecnológicas con alcance regional. No obstante, los esfuerzos iniciales, a partir de 1990, cuando se consolidaron las negociaciones, el modelo fue sustituido; fue entonces, cuando el Tratado de Asunción, de marzo de 1991, incorporó los principios de desgravación acelerada, lineal y automática de todo el universo arancelario.

Sin embargo, con la llegada al poder de los nuevos mandatarios, Menem y Collor, las prioridades cambian y ambos presidentes suscribieron el Acta de Buenos Aires a través de la cual como se indicó anteriormente, se aceleraron los tiempos, y se propuso conformar un mercado común, para el 31 de diciembre de 1994.

La nueva estrategia a ejecutar implicaba la adaptación de los principios estrictamente comerciales como por ejemplo,

la disminución de aranceles, en la formación del MERCOSUR y las fuerzas del mercado libre asumieron el liderazgo de la integración en la subregión, formada por las dos principales economías del cono sur, Brasil y Argentina junto con Paraguay y Uruguay. (Ferrer, 1997)

En ese contexto, el autor Ferrer señalaba que:

Bajo la perspectiva neoliberal, la gobernabilidad consiste en conseguir que los gobiernos electos por la sociedad ejecuten políticas amistosas para los mercados. Cuando eso no ocurre, se enfrenta con la ingobernabilidad de la democracia. Bajo la perspectiva del desarrollo y la integración sostenible la gobernabilidad se refiere a la funcionalidad de la democracia para asegurar los equilibrios macroeconómicos y la seguridad jurídica promueve el desarrollo humano y protege el medio ambiente. El problema actual es en gran medida, de gobernabilidad de los mercados (Ferrer, 1997: 50) (Traducción libre de la investigadora).

Adicionalmente, el investigador João Bosco Machado, argumentaba que desde 1997, la discusión del proceso de integración del MERCOSUR requería una evaluación cuidadosa de las dos grandes vertientes de consolidación: una la agenda interna sobre armonización de políticas y la otra la institucionalidad.

Es por lo anterior, que desde hace ya varios años, algunos pensadores latinoamericanos (Ferrer, Lavagna, Bossi, Machado, Bouzas, entre otros), se vienen cuestionando ¿cuál debe ser el modelo de integración adecuado que deben adoptar los países para su desarrollo e inserción en la economía internacional? Esta pregunta es fundamental si se toma en cuenta que la negociación y escogencia del proceso a seguir inciden en la capacidad del crecimiento regional, en los beneficios y las oportunidades que cada país obtendrá de la integración y en su desarrollo sostenible.

De ahí que, como se verá en el próximo capítulo el MERCOSUR ha atravesado por etapas de auge comercial, como se propuso en su etapa inicial con grandes crecimientos en el ámbito de las exportaciones e importaciones, pero también de grandes retrocesos en materia de integración sectorial y crecimiento con equidad, situación que se refleja como se verá más adelante en indicadores muy disímiles entre los socios del bloque.

2.5 El Acta de Buenos Aires:

El Acta de Buenos Aires se concentró exclusivamente en definir políticas para liberalizar la actividad comercial entre los socios del bloque. Este acuerdo fue producto de las divergencias entre los países sobre el establecimiento de la tarifa externa común, por lo que fue necesario desarrollar una reunión en julio de 1994, donde los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores de los cuatro países miembros del MERCOSUR, acordaron establecer un acuerdo respecto a ese tema, a fin de hacer posible el funcionamiento de las relaciones comerciales preferenciales entre los socios. Como resultado de ese acuerdo, el 5 de agosto de 1994, los presidentes de Argentina, Carlos Menem, de Brasil, Itamar Franco, de Paraguay, Juan Carlos Wasmosy y el de Uruguay, Luis Alberto Lacalle, suscribieron el Acta de Buenos Aires, que planteaba las resoluciones finales para el funcionamiento del MERCOSUR, cuya entrada en vigencia se previó para el 1 de enero de 1995. Entre las resoluciones acordadas se destacan las siguientes:

- Entrada en vigencia de la TEC del MERCOSUR, con 11 niveles diferentes, de 0 a 20%. Las computadoras y equipos de telecomunicación tendrían una tarifa de 16%, con un periodo de convergencia hasta al año 2006. Las tarifas sobre los bienes de capital tendrían un gravamen de 14% y debían quedar en el mismo nivel hasta el año 2001.
- Argentina, Brasil y Uruguay, tendrían, cada uno 300 productos y Paraguay 399 productos insertos en la lista de

excepciones de la TEC hasta enero del 2001, por medio de aumentos o reducciones anuales. Paraguay haría lo mismo hasta el 2006.

- Establecimiento de criterios definitivos para reglas de origen a ser aplicadas por los productos que gozarán de tratamiento tarifario preferencial.
- Los productos de las zonas francas de Argentina, Brasil, Uruguay (Paraguay no poseía zonas francas en ese periodo) tendrían que pagar una TEC para ingresar a la región. (Banco de Brasil, 1997: 7) (Traducción libre de la investigadora)

El Acta de Buenos Aires no contempló medidas para generar empleo, distribuir mejor los beneficios del intercambio comercial, ni para avanzar en la integración productiva que se había propuesto meses antes, de este acuerdo.

La decisión de los mandatarios fue continuar suscribiendo acuerdos en el marco del Tratado de Asunción para definir nuevas acciones a seguir y avanzar en la construcción del bloque. Ejemplo de ello, fue el Protocolo de Ouro Preto que se expone seguidamente.

2.6 El Protocolo de Ouro Preto:

El Protocolo de Ouro Preto fue firmado por los presidentes Itamar Franco de Brasil, Carlos Menem de Argentina, Juan Carlos Wasmosy Monti de Paraguay y Luis Alberto Lacalle Herrera de Uruguay, el 17 diciembre de 1994, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 18 del Tratado de Asunción que a la letra dice lo siguiente:

Artículo 18. Antes del establecimiento del Mercado Común, el 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes convocarán a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos

de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones". (Tratado de Asunción, 1991)

En él se contemplan las instancias institucionales del MERCOSUR, orientados a consolidar la unión aduanera como etapa previa al mercado común, considerando de manera particular los países y regiones menos desarrollados del bloque. Adicionalmente, en dicho protocolo se estableció, de acuerdo con el Artículo 37 que las decisiones de los órganos del MERCOSUR serían tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados miembros.

Una de las instancias que sobresalen de este acuerdo fue la conformación del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), como órgano de representación de los sectores económicos y sociales, vinculado al Consejo del Mercado Común. El objetivo de este foro fue servir de enlace para la construcción de un proceso de integración productivo y el desarrollo de una política social, para el bloque en su conjunto. Es un foro meramente de monitoreo de las políticas laborales de las personas trabajadoras migrantes, la formación profesional, la salud, la seguridad social y la inspección laboral.

Si bien, hubo avance en cuanto la consideración de instancias sociales dentro del MERCOSUR, y en consecuencia a tomar en cuenta a la sociedad civil organizada en el proceso de integración, el FCES es un foro de control y supervisión, cuyas decisiones no son vinculantes para los Estados miembros del MERCOSUR y hay poca consulta por parte de los tomadores de decisiones hacia esta organización. Tal y como señala la Central de Trabajadores de Argentina, quienes argumentan lo siguiente:

En diez años hemos sido consultados sólo en tres oportunidades y ninguna en los últimos cuatro años y, como mencionamos, nuestras recomendaciones no han tenido

respuestas directas. En definitiva, es el Órgano de Consulta del MERCOSUR, que no es consultado.

Las organizaciones participantes del Foro están decepcionadas por el doble discurso entre la apelación a la participación de la sociedad civil y la realidad de ser ignorada en la práctica. (Disponible en la página de Internet: <http://www.cta.org.ar/base/article4854.html>)

Adicional al FCES, los principales acuerdos alcanzados en Ouro Preto giraron alrededor del tratamiento arancelario a otorgarse a los productos sensibles, al mecanismo de incorporación a las reglas generales de los sectores automotriz, textil y azucarero, de un nuevo régimen de origen y de una reforma institucional que creó nuevos órganos y amplió las atribuciones de las existentes. Además, acordó el trato que se daría a las restricciones no arancelarias, la armonización de las normas para otorgar incentivos a la exportación y se convino en examinar las políticas públicas que distorsionaban la competitividad y la política común de defensa de la competencia. (Bouzas y Fanelli, 2002)

El Protocolo de Ouro Preto ha sido objeto de revisión en varias ocasiones, en el tanto la estricta institucional básica y la estructura complementaria del MERCOSUR, ha ido creciendo significativamente a lo largo de los años.

Desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción en 1991, los miembros del MERCOSUR se propusieron como meta concluir con la tercera etapa o fase del proceso de integración, que consiste en la creación de una unión aduanera. No obstante, al llegar ese plazo, los compromisos no se habían logrado por lo que se continúa con el intercambio comercial entre los socios, y con modestos avances en otras áreas productivas que les permitiera seguir aumentando sus volúmenes de ventas en la región.

A partir de ese momento los gobiernos miembros deciden poner en marcha un programa de acción para ser cumplido en el quinquenio que se avecinaba en ese momento.

3. Programa de Acción del MERCOSUR para el Año 2000:

Una vez concluido el periodo de transición, en 1995 el Consejo del Mercado Común solicitó al Grupo Mercado Común que elaborara un programa de acción para el MERCOSUR que incorporara las acciones a desarrollar hasta el año 2000. Dicho programa fue aprobado mediante la decisión CMC 09/95 y se denominó Mandato de Asunción para la Consolidación del Mercado Común. Este documento consta en una primera parte de una evaluación del estado de situación del MERCOSUR al año 1995 y una segunda parte conformada por un plan de acción estratégica, para profundizar la integración. Los instrumentos propuestos para tales fines fueron:

- a. un proyecto de consolidación y perfeccionamiento de la unión aduanera,
- b. la inserción regional e internacional del MERCOSUR,
- c. la consolidación del libre comercio y
- d. las condiciones de competencia a lo interno del bloque, así como
- e. el perfeccionamiento de la política comercial común.

El programa se propuso profundizar la agenda regional del bloque en materia de liberalización del comercio de servicios, armonización de regímenes de compras públicas, tratamiento de inversiones, protección del ambiente, asuntos culturales y educación.

Si bien el programa fue amplio y ambicioso, puesto que aspiraba a resolver y/o disminuir los conflictos de intereses entre los Estados socios, para avanzar y profundizar la integración de

la región, no logró su cometido y diez años después de su conclusión solamente se alcanzó mejorar el intercambio comercial en algunos sectores como el automotriz y el azucarero.

Es importante mencionar que una de las razones por las cuales el programa no alcanzó el nivel de cumplimiento esperado, fueron los obstáculos al flujo de comercio intrasubregional, las imperfecciones del arancel externo común, el bajo grado de armonización de los instrumentos de política comercial y la fragilidad institucional del bloque. (INTAL, 2000)

Aunado a lo anterior es importante mencionar las profundas crisis financieras sufridas, tanto en Asia como en Rusia, durante la segunda mitad de la década de 1990, las cuales provocaron una caída en el precio de las mercancías en el nivel internacional, un giro en el comercio mundial y contracciones en el mercado financiero, cuyos efectos se sintieron en todo el orbe, y esta zona del MERCOSUR no fue la excepción. Como ejemplo de lo anterior de acuerdo con el informe del MERCOSUR N.º 5 publicado por INTAL en 1998, el comercio a lo interno de la subregión registró su primer retroceso, desde la constitución del bloque, luego de presentar una tasa de expansión anual superior al 26% en el período 1991-1997.

Adicionalmente, las crisis mencionadas tuvieron sus efectos directos en América del Sur. Brasil fue el primer país del bloque que entró en aprietos en 1999 y al ser este el principal mercado de la subregión se produjo un drástico cambio en las relaciones de competitividad, entre las economías del bloque. Al respecto, el Informe del MERCOSUR publicaba lo siguiente:

La etapa actual se inicia con la adopción de un nuevo régimen cambiario en Brasil, cuyo principal efecto, hasta el momento, ha sido la devaluación de la moneda brasileña en una magnitud superior a un 30% en términos reales. Este es un hecho económico nuevo, de innegable importancia para el futuro del proyecto de integración, pues su impacto sobre los flujos de comercio intrazona no dejará de producirse. (*Informe del MERCOSUR, N.º 5, 2000: i.*)

La crisis en Brasil produjo una significativa reducción en el comercio con Argentina y provocó que la recesión también se exportara hacia los otros países de la subregión, cuyos impactos fueron grandes, sobre todo en Uruguay y Paraguay quienes en gran medida dependen del comercio exterior hacia ese país.

La recesión no se hizo esperar y afectó fuertemente a Argentina en el 2000 y 2001 y a Uruguay en el año 2000. Además, no se puede dejar de lado la aguda crisis política en Paraguay. Adicionalmente, es menester mencionar también los recurrentes conflictos comerciales que afloraron durante esa época y los cambios de gobierno sucedidos en ese quinquenio, cuyos intereses en torno al MERCOSUR también fueron cambiando con el paso del tiempo.

Además, un aspecto importante de mencionar fue que en aras de mejorar su condición, los Estados adoptaron medidas de política interna que no necesariamente beneficiaba a todos los socios comerciales del MERCOSUR, lo cual dejó en evidencia que el bloque requería todavía de estrategias, acuerdos y medidas transitorias, para poder resolver las diferencias que se suscitan dentro del MERCOSUR. Como parte de los esfuerzos para solventar esa necesidad se aprobó el protocolo de Ushuaia que a continuación se expone.

4. El Protocolo de Ushuaia:

Este Protocolo es parte integral del Tratado de Asunción, y establece la posibilidad de que los Estados suscriban normativas secundarias al tratado.

El protocolo establece la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los miembros. (Artículo 1) Además, propone la realización de consultas en caso de ruptura del orden democrático en alguno de los Estados parte del MERCOSUR y la aplicación de sanciones que incluso podrían concluir con la suspensión de los derechos de participación del Estado afectado. (Artículo 4, 5 y 6)

A mi juicio uno de los avances más significativos que ha tenido el MERCOSUR, es la aprobación de la cláusula democrática, como elemento fundamental para la integración política. Este acuerdo suscrito el 24 de julio de 1998, es extensivo a Bolivia y Chile como estados asociados al bloque. Posteriormente, el 20 de junio del 2005 se adhirió la República Bolivariana de Venezuela.

De acuerdo con el Protocolo de Ushuaia, este constituye un factor de equilibrio político y garantía democrática en los países del bloque frente a las ingerencias externas.

Conforme el bloque ha ido avanzando ha sido necesario suscribir nuevos protocolos para llevar a cabo las relaciones entre los socios, un ejemplo de ello, lo constituye el protocolo de los Olivos, para la solución de controversias que se expone a continuación.

5. Protocolo de Los Olivos:

De acuerdo con su Artículo primero, este protocolo se crea con el propósito de dirimir las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

Con su firma el 18 de febrero del 2002 y posterior entrada en vigencia, se deroga el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, suscrito el 17 de diciembre de 1991, y se deroga también el Reglamento del Protocolo de Brasilia, acordado mediante la decisión CMC 17/98.

Dado que la estructura del MERCOSUR, como se verá más adelante, no contempla una institución específica para la solución de controversias, este protocolo crea un Tribunal Arbitral ad hoc y un Tribunal Permanente de Revisión, el cual contempla

una jurisdicción alternativa al Protocolo para algunas de las posibles controversias. Así, se establece en su Artículo primero, lo siguiente:

Artículo 1

Ámbito de aplicación

1. Las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, serán sometidas a los procedimientos establecidos en el presente Protocolo. 2. Las controversias comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Protocolo que puedan también ser sometidas al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio o de otros esquemas preferenciales de comercio de que sean parte individualmente los Estados Partes del MERCOSUR, podrán someterse a uno u otro foro a elección de la parte demandante. Sin perjuicio de ello, las partes en la controversia podrán, de común acuerdo, convenir el foro.

Una vez iniciado un procedimiento de solución de controversias de acuerdo al párrafo anterior, ninguna de las partes podrá recurrir a los mecanismos establecidos en los otros foros respecto del mismo objeto, definido en los términos del Artículo 14 de este Protocolo.

No obstante, en el marco de lo establecido en este numeral, el Consejo del Mercado Común reglamentará los aspectos relativos a la opción de foro. (Protocolo de Los Olivos)

Además, los pronunciamientos del Tribunal Permanente tendrán el siguiente alcance:

Artículo 22: Alcance del pronunciamiento

1. El Tribunal Permanente de Revisión podrá confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones del Tribunal Arbitral Ad Hoc.
2. El laudo del Tribunal Permanente de Revisión será definitivo y prevalecerá sobre el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc. (Protocolo de Los Olivos)

Este Protocolo vino a ser de gran utilidad para el MERCOSUR, porque como se mencionaba antes, al no existir en el marco del Tratado de Asunción medidas transitorias para resolver las diferencias entre las partes, en las ocasiones donde ha habido intereses contrarios entre los socios, cada país ha echado mano de su política interna, lo que ha afectado la puesta en práctica de acuerdos comunes. Ejemplo de ello fue la diferencia diplomática y comercial entre Brasil y Argentina en el año 2000.

6. Protocolo de Montevideo o Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR:

Este Protocolo tiene como antecedentes la Comisión Parlamentaria Conjunta y la Decisión CMC N 49/04, Parlamento del MERCOSUR, así como el acuerdo interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, suscrito el 6 de octubre de 2003. Su firma por parte de los presidentes del MERCOSUR se produjo el 9 de diciembre del 2005.

El Parlamento como instancia formal del MERCOSUR, sustituye a la Comisión Parlamentaria, y se crea con el propósito de servir de marco institucional, equilibrado y eficaz, que permita crear normas que sean efectivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica y previsibilidad en el proceso de integración, a fin de mejor promover la transformación productiva, la equidad

social, el desarrollo científico y tecnológico, las inversiones y la creación de empleo, en todos los Estados Partes y en beneficio de sus ciudadanos (Protocolo de Montevideo).

A continuación, se resumen los principales instrumentos jurídicos suscritos entre los Estados miembros para la construcción del MERCOSUR:

Cuadro 1. Evolución de los acuerdos suscritos antes y durante la vigencia del MERCOSUR

AÑO	ACUERDO/ PROTOCOLO	CONTENIDOS
1985	Declaración de Foz de Iguazú	El 30 de noviembre los presidentes de Argentina y Brasil suscribieron esta declaración que constituye el pilar del MERCOSUR.
1986	Acta para la Integración Argentina-Brasileña	Mediante este instrumento se estableció el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB), fundado en los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del sector empresario.
1988	Acta de Alborada	Mediante este instrumento Uruguay se suma al proceso de integración regional.
1988	Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo	El Tratado fijó un plazo de 10 años para la remoción gradual de las asimetrías.



1990	Acta de Buenos Aires	El compromiso pactado en esta acta fue acelerar el cronograma de integración y fijar la fecha de 31 de diciembre de 1994, para conformar el mercado común.
1991	Tratado de Asunción	Tratado constitutivo del MERCOSUR, donde se definen los propósitos, principios e instrumentos del MERCOSUR y el cronograma de Desgravación Arancelaria.
1991	Protocolo de Brasilia del 17 de diciembre de 1991 (CMC DEC N.º 1/91)	Disposiciones para las controversias surgidas sobre la interpretación, aplicación y cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, así como para los acuerdos celebrados en su ámbito, decisiones del Consejo de Mercado Común y las Resoluciones del Grupo Mercado Común.
1992	Protocolo de Las Leñas de mayo de 1992 (CMC DEC N.º 5/92)	En la Cumbre Presidencial de Las Leñas se definió un cronograma de medidas para lograr la armonización de políticas económicas, antes de finalizar el periodo de transición. Las actividades se vincularon con temas tales como los siguientes: cooperación y asistencia jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa. Regular el reconocimiento y la ejecución de sentencias extranjeras, el reconocimiento y la ejecución de los laudos arbitrales extranjeros, los asuntos comerciales, aduaneros, las notas técnicas, el régimen cambiario, los seguros, el medio ambiente, el trabajo y la seguridad social, entre otros.

1993	El Protocolo de Colonia de noviembre de 1993, (CMC DEC 11/93)	Promoción y protección recíproca de inversiones en el MERCOSUR.
1994	El Protocolo de Buenos Aires, de enero de 1994, (CMC DEC 1/94)	Jurisdicción internacional en materia contractual, otorga validez a los acuerdos arbitrales.
1994	Protocolo de Ouro Preto, del 1 de diciembre de 1994	Es un protocolo adicional al Tratado de Asunción, en el cual se define la estructura institucional del MERCOSUR, se le asigna personería jurídica internacional, se crea el Arancel Externo Común y se acuerda la libre circulación y Unión Aduanera, desde enero de 1995. En ese momento se definió que no existe supranacionalidad en el MERCOSUR
1994	Protocolo de Promoción y Protección de Inversiones, provenientes de Terceros Estados, de noviembre de 1994 (CMC DEC N.º 11/94)	Se refieren ambos al arbitraje, pero en supuestos en que la controversia se plantea entre el inversor extranjero y el Estado receptor de la inversión, no trata el arbitraje entre particulares
1995	Programa de Acción del MERCOSUR para el año 2000	La profundización de la integración a través de la consolidación y perfeccionamiento de la unión aduanera, en un contexto de regionalismo abierto. Consolidación del libre comercio y las condiciones de competencia intra-MERCOSUR mediante el perfeccionamiento de la política comercial común y los instrumentos jurídicos e institucionales.



1998	Protocolo de Ushuaia	Compromiso democrático de MERCOSUR, en este instrumento se define la vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional.
2002	Protocolo de Los Olivos	Solución de controversias, y la consolidación y profundización del MERCOSUR. Crea el Tribunal Permanente de Revisión con sede en Asunción.
2005	Protocolo de Montevideo	Crea el Parlamento del MERCOSUR, como órgano representativo de los pueblos de los Estados Partes.

Fuente: Elaboración propia con base en instrumentos jurídicos del MERCOSUR.

7. Consideraciones finales

El MERCOSUR es un bloque que desde su fundación ha aspirado a la integración productiva, para ello con grandes altos y bajos ha involucrado al sector privado, y a la población en general a través de la construcción de ciudadanía.

En el ámbito del MERCOSUR, las negociaciones surgieron justamente como una vía para disminuir el conflicto entre Brasil y Argentina; negociación que les condujo a dichos países no solo a limar sus diferencias y establecer puntos de acuerdo mutuo, sino también a ampliar sus beneficios a otros Estados vecinos. Sin embargo, a partir del año 1998 aumentó el grado de incumplimiento de lo acordado por los Estados y se incrementaron las controversias entre las partes, lo que condujo a una litigiosidad cada vez mayor.

Lo anterior sumado a otras razones de carácter económico, comercial y políticas condujo a que desde 1998 el MERCOSUR entrara en una etapa de estancamiento caracterizada por los desacuerdos y una creciente opinión diferenciada sobre aquello acordado como de interés común. De ahí que a partir de 1999 fue necesario que el Tribunal Arbitral del MERCOSUR iniciara labores para dirimir las controversias entre los Estados Parte.

El año 1999 fue el comienzo de una grave crisis que motivó constantes comentarios adversos sobre la continuidad del esquema de integración productiva planteado en el Tratado de Asunción.

La realidad muestra –entonces– que los países en sus intentos de formar alianzas trabajan de manera distinta para la consecución de sus intereses, de manera que no siempre se apegan de manera literal a lo indicado por la teoría económica, aunque como lo señala Ramón Torrent (2006), en su camino comparten algunos elementos.

Finalmente, es importante mencionar que si bien el MERCOSUR desde su concepción en el Tratado de Asunción pretendía una integración económica amplia, que se tradujo en un programa de liberalización comercial para los socios y una política común para la creación de un territorio aduanero, donde privara la libre movilidad de bienes, servicios y factores de producción. Los esfuerzos se centraron solo en la parte comercial y no se logró progresar en otras áreas como por ejemplo, las barreras no arancelarias o la integración efectiva de los sectores productivos.

Aún cuando los países miembros y asociados al MERCOSUR, han hecho avances importantes para la apertura externa, es menester señalar que esta apertura no garantiza la integración productiva regional, se requiere voluntad política y compromisos de trabajo conjunto y de cesión de soberanía, para desarrollar proyectos con intereses comunes.

El MERCOSUR ha transitado por caminos muy diversos, con periodos en algunas ocasiones muy próximos y en otras

distantes de lo establecido en los acuerdos fundacionales, debido a que la agenda ha estado determinada por los intereses puntuales del país que asuma la presidencia pro t mpore.



BIBLIOGRAFÍA

- Banco do Brasil. (1997). As quatro estrelas de um Mercado Comum (por enquanto). Em Revista *Comércio exterior*. Ano V. N.º 15.
- Baumann, R. e Mussi, C. (2006). *Mercosul: Então e agora*. CEPAL. LC/BRS/R.159, Maio de 2006.
- BID – INTAL, (2009). Informe MERCOSUR, Buenos Aires, 2009. *Informe N.º 14*. Segundo semestre del 2008-primer semestre del 2009.
- Bouzas, R. (1995). Integración económica e inversión extranjera: la experiencia reciente de Argentina y Brasil. En De la Balze. *Argentina y Brasil, enfrentando el siglo XXI*. Asociación de Bancos de Argentina.
- Bouzas, R. (1996). La agenda del MERCOSUR: Desafíos de política a corto y mediano plazo. En Revista *Integración y Comercio*. N.º 0, enero-abril de 1996. Año I Instituto para la integración de América Latina y El Caribe- Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, Argentina.
- Bouzas, R. (1997). Mercosur y liberalización comercial preferencial en América del Sur: resultados, temas y proyecciones. En Meller, P. y Lipsey, R. *Nafta y Mercosur: un diálogo canadiense-latinoamericano*. Chile, CIEPLAN, Dolmen Ediciones.
- Bouzas, R. (1999). Uma saída política. En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 61, outubro/dezembro, de 1999. Ano XIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Río de Janeiro, Brasil.
- Bouzas, R. (2002) A Argentina depois das reformas. En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 71, abril/junho de 2002. Ano XV Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Río de Janeiro, Brasil.

- Bouzas, R. y Fanelli, J. M. (2002). *MERCOSUR: Integración y crecimiento*. Editorial Altamira, Argentina.
- Chudnovsky, D. y Fanelli, J. M. (Coordinadores) (2001). *El desafío de integrarse para crecer balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Editorial Siglo XXI, Argentina.
- Da Motta, P. (2000, janeiro/março). A agenda externa de competitividade: prioridade para o próximo milênio. Em *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 62. Ano XIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Da Motta, P. (2004, janeiro/março). A estratégia brasileira e suas implicações potenciais. En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 78. Ano XVIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Decisión del Consejo del Mercado Común N.º 12/08, 2008.
- Decisión del Consejo del Mercado Común N.º 16/07, 2006.
- Decisión del Consejo del Mercado Común N.º 18/96, 1996.
- Decisión del Consejo del Mercado Común N.º 210/94.
- Decisión del Consejo del Mercado Común N.º 33/07.
- Decisión del Consejo del Mercado Común N.º 57/07.
- Dos Santos, T. (2003, enero-abril). Brasil hacia un nuevo bloque histórico. En *Revista Economía y Sociedad* N.º 21. Editorial Universidad Nacional, Costa Rica.
- Fanelli, J. M. (2001) *Coordinación Macroeconómica en el Mercosur: Balance y Perspectivas*. CEDES, Buenos Aires, Argentina. Disponible en http://www.cebri.org.br/pdf/117_pdf.pdf (20 de abril 2008).
- Ferrer, A. (1997, abril, maio, junho). Mercosul: Entre o Consenso de Washington e a integração sustentável. En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 51. Ano XIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Ferrer, A. (2000, julho/setembro). Subdesenvolvimento, dependência e integração: os dilemas da relação Argentina-Brasil. Em *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 64. Ano XIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.



- Fiori, J. L. (2001). Brasil no espaço. Em *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 62, janeiro/ março de 2000. Ano XIII, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Giambiagi, F. y Markwald, R. (2002, abril/junho). A estratégia de inserção do Brasil na economia mundial: Mercosul ou “Lonely Runner”. En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 71. Ano XV Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Lavagna, R. (2000, abril/junho). Integração e gestão de crises financeiras. Impacto sobre o Mercosul. Em *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 63. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Lavagna, R. (2002, janeiro/março). Os desafios do Mercosul. Em *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 70. Ano XV Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Lavopa, J. H. (1996). La dimensión jurídica de la integración. En *Contribuciones. Integración en América Latina*. CIEDLA, Buenos Aires, Argentina.
- Machado, J. B. (1999, março). *Intercâmbio Comercial e Política Industrial em espaços econômicos integrados: O caso do Mercosul*. Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.
- Machado, J. B. (2002, abril/junho). Portas Fechadas. En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 71. Ano XV Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Machado, J. B. e Ribeiro, F. (1999, outubro/desembro). Conflitos comerciais no Mercosul: mudança cambial e questões estruturais. En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 61. Ano XIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Machado, J. B. y Da Motta, P. (1997, abril, maio, junho). A Alca e a estratégia negociadora brasileira. En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 51. Ano XIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Mariño, J. (1999). *La supranacionalidad en los procesos de integración regional*. Mave Editor, España.

- Markwald, R. (1999, outubro/dezembro). E preciso despolitizar o diagnóstico e aprimorar os instrumentos. En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 61. Ano XIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Martínez, A. (2005). *El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Edición: Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones. España.
- Protocolo de Ouro Preto del Mercado Común del Sur*, 1994.
- Ramonet, I. (1998) *Escenarios de la globalización: una mirada crítica desde las ciencias sociales*. Homo Sapiens Ediciones. Argentina.
- Sen, A. y Kliksberg, B. (2007). *Primero la gente*. Editorial Deusto. España.
- Torrent, R. (2004, janeiro/março). Como pensar a arquitetura de uma Alça light? En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º 78. Ano XVIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Torrent, R. (2006). *Una aproximación a la anatomía del MERCOSUR Real. Observatorio de las Relaciones Unión Europea- América Latina*. Universidad de Barcelona (Documento en proceso para su publicación-obtenido a través del autor).
- Tratado de Asunción del Mercado Común del Sur*. 1991.

Durante los últimos años, América Latina ha sido el escenario de grandes cambios políticos y socioeconómicos de carácter trascendental, tales como la transición de los gobiernos autoritarios a otros democráticos, la ejecución de reformas de orden liberal, y el resurgimiento de diferentes procesos de cooperación e integración económica regional.

El actual escenario internacional, se caracteriza por la democracia y la economía de mercado, las cuales constituyen los paradigmas políticos y económicos predominantes. Estos procesos se caracterizan por un sistema internacional basado en nuevas formas de uso supranacional.

Hasta hace poco tiempo los diferentes procesos de integración se orientaban casi de manera exclusiva a la apertura comercial, hoy en día, dichos procesos contemplan, además de la apertura de mercados, aspectos sociales, tales como migraciones, leyes laborales, salud, educación, cultura, normas medio ambientales, ideas étnicas, derechos humanos, aspectos religiosos, inversión de capitales e inversión extranjera directa, tecnología, seguridad pública, empleo, entre otros tópicos.

El MERCOSUR, constituido en marzo de 1991, por los gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, quienes mediante el Tratado de Asunción se comprometieron a crear un mercado común al finalizar lo que denominaron el periodo de transición de cuatro años, tiene como objetivos la liberalización comercial de bienes, servicios y factores de producción, la adopción de una política comercial externa común, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización de un mecanismo para eliminar los aranceles. Así como un régimen de origen y un mecanismo de salvaguardias, para proteger temporalmente a las importaciones nacionales, frente a los incrementos imprevistos de importaciones de la región.



SIDUNA



CS23595

Escuela de Relaciones Internacionales
Teléfono: (506) 256 24165 • Telefax: (506) 256 24141
Sitio web: <http://www.ri.una.ac.cr/>
Facebook <http://www.facebook.com/unaesuelari>

