

XLIII REUNIÓN DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DEL MERCOSUR

Informe semestral – Junio 2012

Año 9 – N°18

30 de julio de 2012

Departamento de Integración y Comercio Internacional
Dirección de Investigación y Análisis

El Consejo del Mercado Común (CMC) cumplió la instancia formal de reunir, cada seis meses, a los Presidentes de los países miembros del MERCOSUR. En esta ocasión, la cumbre tuvo lugar entre los días 28 y 29 de junio de 2012 en Mendoza, Argentina.

La reunión del MERCOSUR se desarrolló de forma conjunta a la de la UNASUR, hecho que se enmarca en la voluntad de los Presidentes de los Estados Partes de ir articulando y complementando políticas, acuerdos y compromisos asumidos en los dos procesos de integración.

La XLIII reunión ordinaria del CMC contó con la participación de las delegaciones de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela¹. En esta oportunidad y por primera vez desde la firma del Tratado de Asunción en el año 1991, un miembro (Paraguay) no participó en la cumbre por encontrarse suspendido de acuerdo a las disposiciones previstas en el Protocolo de Ushuaia.

En la reunión, Argentina traspasó la Presidencia Pro Tempore a Brasil por los próximos seis meses.

Síntesis

- Los países miembros aplicaron el Protocolo de Ushuaia y suspendieron a Paraguay.
- Se aprobó una suba temporal del Arancel Externo Común para unas 200 posiciones arancelarias.
- Se tomó la decisión de aceptar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR sin contar con la aprobación del Congreso de Paraguay.

¹ Participaron las autoridades y representantes de México, Suriname, Guyana, Honduras en representación del SICA, China, UNASUR, ALADI, CAF, CEPAL y BID.

1. Contexto de la Cumbre del MERCOSUR

Si bien la agenda de la XLIII Reunión del CMC incorporó los temas listados seguidamente, podría aseverarse que la cumbre estuvo centrada particularmente y casi exclusivamente en tres temas: el aumento del Arancel Externo Común (AEC), la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela al bloque.

1. INFORME DE LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL GRUPO MERCADO COMÚN AL CONSEJO MERCADO COMÚN.
2. EVALUACIÓN GENERAL DEL MERCOSUR.
3. INFORME DEL MINISTRO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA.
4. INFORME DEL SEÑOR ALTO REPRESENTANTE GENERAL DEL MERCOSUR.
5. APROBACIÓN DE DOCUMENTOS.
6. APROBACIÓN DEL PROYECTO DE COMUNICADO CONJUNTO Y DECLARACIONES DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR.
7. INFORME DE LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL FORO DE CONSULTA Y CONCERTACIÓN POLÍTICA (FCCP).
8. INFORME DE LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE ARGENTINA DE LA COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE MINISTROS DE ASUNTOS SOCIALES DEL MERCOSUR.
9. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR CON LOS ESTADOS ASOCIADOS.
10. APROBACIÓN DEL PROYECTO COMUNICADO CONJUNTO Y DECLARACIONES DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS.
11. FIRMA DE ACUERDOS ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS.
12. PARTICIPACIÓN DE LOS INVITADOS ESPECIALES.
13. OTROS ASUNTOS.

Además de los comentados y que serán desarrollados seguidamente, de los temas tratados en la agenda se destaca la presentación del informe del Alto Representante General del MERCOSUR, Embajador Samuel Pinheiro Guimarães Neto, sobre el proceso de integración en el contexto internacional, desarrollando además las principales actividades del primer semestre.

Cabe mencionar que el funcionario internacional renunció a su cargo, presentando a los Estados Partes una nota que no ha sido difundida y fue considerada de carácter confidencial por el MERCOSUR.

Respecto al Alto Representante General del MERCOSUR, cabe recordar que dicha figura fue creada por la Decisión CMC N°63/10 aprobada en el marco de la XL del CMC desarrollada en Foz de Iguazú. Una vez creada esta nueva autoridad, a través de la Decisión CMC N°01/11 se designó en el cargo al Embajador Samuel Pinheiro Guimarães (de nacionalidad brasileña) por un período de tres años, con posibilidad de ser extendido por única vez por el mismo período.

2. Decisiones aprobadas

En la XLIII Reunión Ordinaria del CMC del MERCOSUR se aprobaron un total de 24 decisiones y ocho recomendaciones². En lo que va de 2012 se aprobaron dos decisiones por fuera de la Cumbre de Mendoza.

Cuadro 1 – Decisiones aprobadas en la XLIII Reunión Ordinaria del CMC³

Decisiones	Concepto
Decisión 002/2012	NORMAS DE PROCEDIMIENTO PARA LA ACTUACIÓN DEL MERCOSUR EN CONTROVERSIAS DERIVADAS DE ACUERDOS COMERCIALES CON TERCEROS PAÍSES O GRUPOS DE PAÍSES.
Decisión 003/2012	FUNCIONARIOS MERCOSUR.
Decisión 004/2012	RÉGIMEN DE CARRERA DE LOS FUNCIONARIOS MERCOSUR.
Decisión 005/2012	FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR ACTUALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO 2012.
Decisión 006/2012	FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR PROYECTO "CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA COSTANERA NORTE DE ASUNCIÓN - 2ª ETAPA (11,522 Km)".
Decisión 007/2012	COMPLEMENTACIÓN DEL "ACUERDO DE RECIFE" EN MATERIA MIGRATORIA.
Decisión 008/2012	ACUERDO PARA LA CREACIÓN DE LA RED DE ESPECIALISTAS EN SEGURIDAD DOCUMENTAL MIGRATORIA DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS.
Decisión 009/2012	ACUERDO ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y LOS ESTADOS ASOCIADOS PARA EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN SOBRE LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS MATERIALES RELACIONADOS.
Decisión 010/2012	GRUPO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.
Decisión 011/2012	POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL MERCOSUR.
Decisión 012/2012	ESTRUCTURA DEL GRUPO MERCADO COMÚN Y TIPOLOGÍA DE SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES.
Decisión 013/2012	REUNIÓN DE MINISTROS Y ALTAS AUTORIDADES EN DEPORTES.
Decisión 014/2012	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO EN EL MERCOSUR.
Decisión 015/2012	ESTRUCTURA ORGÁNICA Y REGLAMENTO INTERNO DEL MERCOSUR CULTURAL.
Decisión 016/2012	RED DE PUNTOS FOCALES DE SALUD PARA LA PREVENCIÓN Y EL COMBATE A LA FALSIFICACIÓN DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS MÉDICOS EN EL MERCOSUR.
Decisión 017/2012	ESTRUCTURA DEL FONDO MERCOSUR DE GARANTÍAS PARA MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.
Decisión 018/2012	ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA AL "ACUERDO SOBRE LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE CARRERAS UNIVERSITARIAS PARA EL RECONOCIMIENTO REGIONAL DE LA CALIDAD ACADÉMICA DE LAS RESPECTIVAS TITULACIONES EN EL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS".
Decisión 019/2012	ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA AL "PROTOKOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO EN EL MERCOSUR, LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE".
Decisión 020/2012	ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA AL "ACUERDO SOBRE RESIDENCIA PARA NACIONALES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE".
Decisión 021/2012	ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA AL "ACUERDO MODIFICATORIO DEL ANEXO DEL ACUERDO SOBRE DOCUMENTOS DE VIAJE DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS".
Decisión 022/2012	ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ AL "PROTOKOLO DE INTEGRACIÓN EDUCATIVA Y RECONOCIMIENTO DE CERTIFICADOS, TÍTULOS Y ESTUDIOS DE NIVEL PRIMARIO Y MEDIO NO TÉCNICO ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR, LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE".
Decisión 023/2012	ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ AL "ACUERDO DE ASISTENCIA JURÍDICA MUTUA EN ASUNTOS PENALES ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR, LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE".
Decisión 024/2012	COMPLEMENTACIÓN Y ARTICULACIÓN MERCOSUR - UNASUR.
Decisión 025/2012	ACCIONES PUNTALES EN EL ÁMBITO ARANCELARIO POR RAZONES DE DESEQUILIBRIOS COMERCIALES DERIVADOS DE LA COYUNTURA ECONÓMICA INTERNACIONAL.

Fuente: Secretaría del MERCOSUR

² El CMC puede emitir recomendaciones que no son vinculantes como las decisiones.

³ Todas las decisiones aprobadas en la cumbre pueden ser consultadas en el sitio web del MERCOSUR, www.mercosur.int.

Se trata de la Decisión CMC N°01/12 vinculada al Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), en particular la que aprueba el proyecto de “vínculo de interconexión en 132 Kv. Et Iberá – Et Paso de los libres del norte”.

La otra decisión aprobada días después de desarrollada la cumbre fue la Dec. CMC N°26/12 que refiere al nuevo depositario de los instrumentos jurídicos del MERCOSUR. Cabe recordar que el depositario de los acuerdos era Paraguay, pero dada la suspensión se definió provisoriamente a la Secretaría del MERCOSUR.

Naturalmente, las normas aprobadas por el CMC en la reunión de Mendoza contaron con la intervención de tres de sus cuatro miembros, lo que pone en cuestionamiento la validez de las mismas. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el bloque no tiene previsto la modalidad que se seguirá en caso de que un miembro sea suspendido (caso de Paraguay), lo que introduce un vacío jurídico, que ha generado múltiples interpretaciones por parte de reconocidos juristas a nivel regional.

Al respecto de la aprobación de las normas, cabe recordar que el artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto estableció que **“las decisiones de los órganos del MERCOSUR serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”**. Años después el Protocolo de Ushuaia (aprobado en 1998 y que se encuentra vigente desde el año 2002), estableció por primera vez la posibilidad de suspender a un Estado miembro, pero tanto en dicho Protocolo como en normas posteriores a su aprobación, no se definió el procedimiento a seguir en los casos en que se haga uso de dicha posibilidad en temas tan relevantes como el mecanismo de aprobación de las normas.

En lo que refiere al mencionado vacío jurídico, el sitio web de la Cancillería Argentina⁴ puso a disposición un proyecto de decisión que finalmente no fue aprobado en la Cumbre de Mendoza y que refiere al tema mencionado. Es esperable que dicha norma sea aprobada en la próxima reunión extraordinaria del CMC a desarrollarse en Río de Janeiro a fines de julio.

Proyecto de decisión:

1. *Suspender a la República del Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones, en los términos del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia.*
2. *Mientras dure la suspensión, lo previsto en el inciso iii) del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto se producirá con la incorporación que realicen Argentina, Brasil y Uruguay, en los términos del inciso ii) de dicho artículo.*
3. *La suspensión cesará cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7° del Protocolo de Ushuaia, se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático de la parte afectada. Los Cancilleres mantendrán consultas regulares al respecto.*

⁴ <http://www.mrecic.gov.ar/>

4. Comunicar al Parlamento del MERCOSUR la presente decisión.
5. Garantizar la continuidad de los proyectos relativos a Paraguay en el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

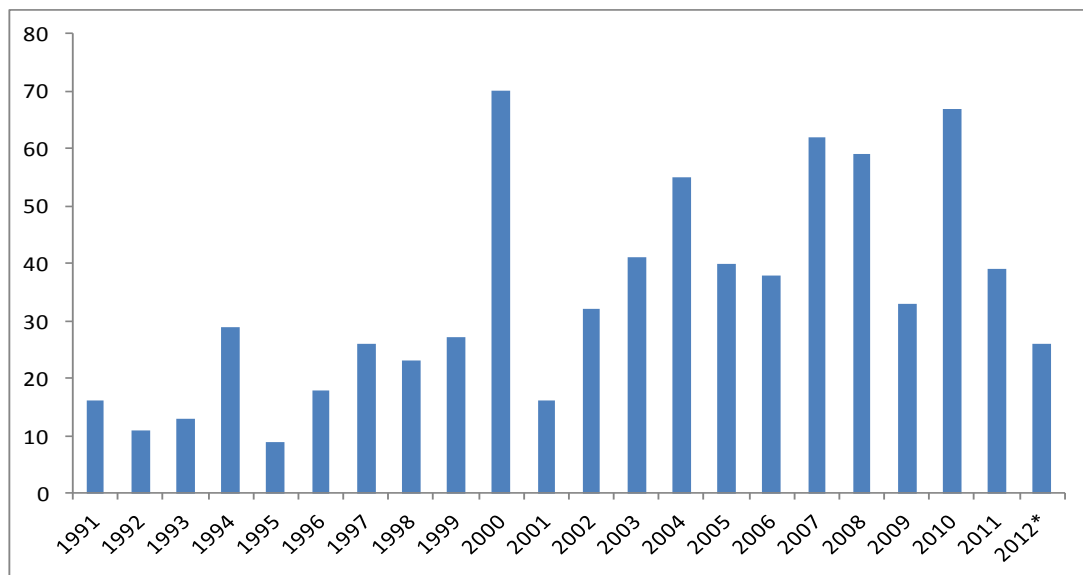
Esta decisión⁵ junto con la referida al ingreso de Venezuela al MERCOSUR que será desarrollada en el apartado siguiente (aprobadas sin la participación de Paraguay), finalmente no fueron integradas al grupo de normas suscritas en el marco de la XLIII Cumbre del CMC y por tanto no forman parte del acta de la reunión ni se encuentran disponibles en el sitio web de la Secretaría del MERCOSUR.

Historial de las decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común (1)

En lo que refiere a las decisiones aprobadas por el MERCOSUR, si se computan las mismas desde el año 1991 en adelante, hasta julio de 2012 inclusive, el CMC aprobó un total de 750 decisiones (incluye las Fe de Erratas). La evolución de las normas permite identificar diferentes tendencias según el período que se considere.

En efecto, entre los años 1991 y 1999 el promedio de normas aprobadas por el CMC no superó las 20 por año. En 2000, año conocido como relanzamiento del MERCOSUR se alcanzaron un total de 70 decisiones, record histórico en la aprobación de este tipo de normas en el bloque. A partir del año 2001 y hasta el año 2011 inclusive, el promedio de decisiones aprobadas alcanzó a 44 por año.

Gráfico 1 - Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR



*A julio de 2012.

Fuente: Departamento de Integración y Comercio Internacional en base a la Secretaría del MERCOSUR

⁵ El nuevo sistema propuesto podría ser utilizado para la aprobación de otras normas controvertidas y que no contaban con el apoyo de Paraguay, como por ejemplo la definición del mecanismo de distribución de la renta aduanera.

Historial de las decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común (2)

Cabe precisar que la aprobación de normas no necesariamente implica su entrada en vigencia. De acuerdo al último informe sobre incorporación de normas del MERCOSUR, del 100% de decisiones aprobadas por el CMC, cerca del 30% eran aprobadas automáticamente, mientras que el restante 70% debería ser incorporado por cada Estado Parte (en los últimos años este porcentaje aumentó debido al número de decisiones aprobadas por los nuevos órganos del MERCOSUR, como por ejemplo el FOCEM que suelen por lo general tener el carácter de aplicación inmediata), de las cuales finalmente son incorporadas menos del 50%, lo que en otras palabras implica que en el bloque existe un gran número de normas que nunca entran en vigencia.

A este fenómeno, que implica la permanente aprobación de decisiones para darle un nuevo tratamiento a los temas que conforman la agenda del MERCOSUR, hay que adicionarle el gran número de normas que refieren a las prórrogas de los plazos para el cumplimiento de las disposiciones definidas en las decisiones (que cabe señalar en el MERCOSUR son más una regla que una excepción).

Como resultado, estos hechos explican en parte que el promedio de las normas aprobadas por el CMC entre los dos períodos anteriormente mencionados (1991 - 1999 y 2001 - 2011) se haya duplicado.

3. Suspensión de Paraguay del MERCOSUR

3.1 Aplicación del Protocolo de Ushuaia

En primer lugar cabe diferenciar entre el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, aprobado en Ushuaia Argentina en 1998 y el Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II) aprobado en Montevideo en 2011.

Respecto a los protocolos mencionados, debe tenerse en cuenta que el único que se encuentra vigente es el Protocolo de Ushuaia, que fue incorporado por Argentina, Paraguay y Uruguay en el año 1999, mientras que Brasil lo internalizó en el 2001. El protocolo se encuentra vigente desde el año 2002⁶.

⁶http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3750/1/secretaria/tratados_protocolos_y_acuerdos_depositados_en_paraguay

Los hechos internos acontecidos en Paraguay el 15 de junio de 2012 debido a la ocupación de “Campos Morombí” por parte de un centenar de campesinos paraguayos, provocaron el desalojo por parte del gobierno. Como es sabido este hecho culminó en lo que a nivel internacional se denominó la “matanza de Curuguaty”⁷ y fue el hecho que desencadenó el juicio político realizado al Presidente Lugo y que culminó con su destitución aprobada por 39 senadores (de un total de 45).

En el entendido de que la destitución del Presidente Lugo fue una ruptura del orden democrático (si bien el mecanismo se encuentra contemplado en la Constitución de Paraguay⁸), los Presidentes del MERCOSUR decidieron aplicar el Protocolo de Ushuaia y suspender la participación de Paraguay en el bloque regional de acuerdo a lo que dispone el artículo 5 del mencionado protocolo.

Artículo 5 del Protocolo de Ushuaia

“Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del Presente Protocolo, en el ámbito específico de los acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente.

Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos”.

Uno de los cuestionamientos realizados a la decisión (más allá del debate de fondo vinculado a si se está frente a una ruptura del orden democrático como lo define el artículo tercero del Protocolo de Ushuaia), refiere a si se aplicó correctamente el artículo 4 de dicho protocolo. El artículo mencionado establece que los Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado, hecho que de acuerdo a lo informado por el gobierno paraguayo no sucedió.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 7 del Protocolo de Ushuaia, Paraguay dejaría de estar suspendido una vez que los miembros del MERCOSUR verifiquen que se ha dado el pleno restablecimiento del orden democrático.

⁷ Por más información sobre los hechos internos acontecidos en Paraguay puede consultarse el estudio: Arbuet, H (2012): “Crisis en Paraguay ¿o en los conceptos políticos y jurídicos de su región? En: <http://www.curi.org.uy/>

⁸ Diferentes actores políticos y juristas internacionales cuestionaron si los hechos justifican el inicio de un juicio político, así como también el tiempo otorgado al Presidente Lugo para llevar a cabo su defensa.

Algunas opiniones sobre la suspensión de Paraguay (1)

José Mujica

“La remoción en Paraguay del ex presidente Lugo fue un golpe de Estado”. Reivindicó “los acuerdos de fe democrática” por sobre “los puros documentos fundacionales”.

Tabaré Vázquez

Se solidarizó con Lugo, quien fue “violentado en su juicio, desde mí modesto punto de vista no se le dio las garantías del debido proceso”.

Luis Alberto Lacalle

“Asombra la composición de esta conjura, azora el descaró de algunos regímenes políticos preocupados en mirar la paja en el ojo ajeno. Que venga Venezuela a preocuparse por violaciones constitucionales no deja de ser pintoresco”.

Julio María Sanguinetti

“Los países miembros del MERCOSUR no tienen derecho a desconocer al nuevo gobierno paraguayo o reclamar elecciones anticipadas”.

Cristina Fernández

“Consideró la destitución de Fernando Lugo en Paraguay como una interrupción del orden constitucional democrático y violatorio de la cláusula democrática constitutiva del bloque”.

Federico Franco

“Así se terminó el tutelaje de la Argentina y Brasil. Al ser suspendido, Paraguay está liberado para tomar decisiones. Vamos a sopesar los costos y beneficios”.

Sergio Guerra – Partido Socialdemocracia Brasileña

“Es precipitada la decisión del MERCOSUR de suspender a Paraguay de sus reuniones hasta 2013 y al mismo tiempo incorporar a Venezuela al bloque”, indicó un comunicado de su presidente.

Fuente: Observador, El País, Últimas Noticias, La Republica, Brecha, Búsqueda, Crónicas, La Diaria.

Algunas opiniones sobre la suspensión de Paraguay (2)

Carlos Álvarez

“Esta situación se va a terminar de resolver definitivamente cuando se termine de sanear la institucionalidad de Paraguay. Mientras tanto, vamos a vivir una suerte de transición conflictiva. Será un proceso relativamente corto que dependerá del resultado de las urnas en las elecciones del próximo 21 de abril en Paraguay”.

Didier Operti

“A mi juicio tampoco ha habido ruptura del orden democrático, porque esto se da cuando un país desconoce las normas constitucionales básicas que lo organizan, y en este caso no fue así. Es un disparate hablar de golpe de Estado. La destitución del presidente Lugo la adoptó un Parlamento electo democráticamente”.

Heber Arbuert Vignali

“Desde el punto de vista jurídico todas las partes son convergentes en que efectivamente hay una violación del Tratado de Asunción y de los Protocolos de Ouro Preto y de Ushuaia”.

Luis Felipe Lampreia

“Fue muy mal manejado. No se puede definir como un golpe de Estado. El juicio fue totalmente compatible con la Constitución del Paraguay. No hubo intención de golpe de Estado”.

Fuente: Observador, El País, Ultimas Noticias, La Republica, Brecha, Búsqueda, Crónicas, La Diaria.

3.2 Aspectos formales de la decisión

La decisión de suspender a Paraguay se dio de forma previa al desarrollo de la Cumbre de Mendoza y fue aprobada por los Estados miembros y asociados el 24/06/12. Anticipadamente a la aprobación de la declaración, la Cancillería argentina que detentaba la Presidencia Pro Tempore informó a Paraguay que no reconocería a la delegación del nuevo gobierno.

Los tres Estados del MERCOSUR a través de una declaración decidieron:

1. *Expresar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático acaecido en la República del Paraguay, por no haberse respetado el debido proceso.*
2. *Suspender al Paraguay, de forma inmediata y por este acto, del derecho a participar en la XLIII Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, así como de las reuniones preparatorias, que tendrán lugar en la ciudad de Mendoza, entre el 25 y 29 de junio de 2012.*
3. *Considerar, a nivel de Jefas y Jefes de Estado en la Reunión Cumbre del MERCOSUR del día 29 de junio, ulteriores medidas a ser adoptadas.*

Lo aprobado por la presente de declaración volvió a ratificarse luego de desarrollada la cumbre en el punto 5 del Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR.

Antes de estas declaraciones y en el marco del viaje desarrollado por todos los Cancilleres de la UNASUR⁹, dicha organización evaluó como insatisfactorias las respuestas a los cuestionamientos procesales realizados por los Cancilleres y mantuvo el apoyo al Presidente Lugo, al cual definió como Presidente constitucional.

Al igual que lo acontecido en el MERCOSUR y de forma simultánea al desarrollo de la Cumbre de Mendoza, el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR aprobó la decisión N°26/2012, definiendo a los hechos acontecidos en Paraguay como una ruptura del orden democrático y por tanto decidieron suspender a Paraguay de la UNASUR, dando además por concluido el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de la organización, que se encontraba en poder de dicho país.

Por su parte, el nuevo gobierno paraguayo del Presidente Federico Franco presentó ante el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR) un procedimiento excepcional de urgencia en relación a la suspensión de su participación en los órganos del MERCOSUR, así como sobre la incorporación de Venezuela al bloque.

⁹ Previo a la mencionada declaración, el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR convocó a una reunión extraordinaria de la organización el 29 de junio en la ciudad de Mendoza de forma paralela al desarrollo de la reunión del CMC. En la decisión de la UNASUR aprobada el 21 de junio de 2012, se decidió suspender del derecho de Paraguay a participar de dicha reunión.

El planteo paraguayo culminó con la aprobación del Laudo 01/2012¹⁰ donde en el inciso tercero se estableció por mayoría, que “el TPR decide que en las condiciones de la actual demanda resulta inadmisibles la intervención directa del TPR sin el consentimiento expreso de los demás Estados Parte. Por la misma razón, considera el TPR inadmisibles, en esta instancia la medida provisional solicitada en el marco de la demanda”. El TPR no se pronunció sobre el fondo del asunto ya que entendió estaba impedido de hacerlo por razones procesales.

En síntesis, la suspensión de Paraguay del MERCOSUR no parece tener retorno y de acuerdo al desarrollo de los acontecimientos es poco probable que dicha situación cambie de forma anticipada a las elecciones nacionales de Paraguay previstas para el año 2013.

La suspensión, que no fue acompañada por otras sanciones económicas (como las que plantea el Protocolo de Ushuaia II que no ha entrado en vigencia), no afecta hasta el presente las preferencias comerciales vigentes entre los socios, ni tampoco se verán interrumpidos los proyectos del FOCEM para el caso de Paraguay.

4. El ingreso de Venezuela al MERCOSUR

4.1 Breve repaso de las negociaciones

Los primeros pasos para el ingreso de Venezuela al MERCOSUR fueron dados en el año 2005 con la aprobación de la Decisión CMC N°29/05 que acogió la solicitud de adhesión formalizada por Venezuela e instruyó al Grupo del Mercado Común a llevar a cabo las negociaciones (para lo cual se creó un Grupo de Trabajo). Este proceso culminó en el año 2006 (4 de julio) con la aprobación del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR para lo cual se creó un Grupo de Trabajo.

El mencionado protocolo no se encuentra vigente ya que en el artículo 12 se establece que el mismo entrará en vigencia el trigésimo día a partir de la fecha del **depósito del quinto instrumento de ratificación**, hecho que como es sabido no ocurrió debido a que el Congreso de Paraguay no incorporó el instrumento.

La Decisión CMC N°12/07 aprobó el informe final del Grupo de Trabajo evidenciando un número aún importante de tareas pendientes para el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y creando un Grupo Ad Hoc integrado por representantes de todos los Estados miembros y de Venezuela a los efectos de avanzar de forma más acelerada.

¹⁰ <http://www.tprmercosur.org/es/index.htm>

A partir de esa fecha, la incorporación de Venezuela al MERCOSUR ingresó en cierto estancamiento (especialmente desde el punto de vista técnico), que estuvo presente hasta que el congreso de Brasil aprobó el Protocolo de Adhesión (que también fue controvertido y se vio demorado), ejerciendo dicha decisión una presión hacia el Congreso de Paraguay.

El tema del ingreso de Venezuela al MERCOSUR volvió nuevamente a escena bajo la Presidencia Pro Tempore de Uruguay en el bloque. En efecto, en la última Cumbre del CMC desarrollada en Montevideo en diciembre de 2011, la delegación uruguaya planteó la posibilidad de buscar un mecanismo que permita el ingreso de Venezuela al bloque sin contar con la aprobación del Congreso paraguayo¹¹.

Como es sabido, la propuesta presentada por Uruguay causó sorpresa dadas las dificultades jurídicas y políticas que se enfrentarían para llevar a cabo la incorporación de Venezuela en dichos términos (debería modificarse el artículo 20 del Tratado de Asunción, así como la Decisión CMC N°28/05 sobre su reglamentación, lo que naturalmente implicaría la aprobación por parte de Paraguay). Finalmente, dicha opción fue desestimada.

Dado este antecedente no llama la atención la posición tomada por el Presidente Mujica en la Cumbre de Mendoza. Es más, unos días después de la cumbre confirmó públicamente el impulso otorgado por los miembros para que Venezuela ingrese al bloque bajo cualquier modalidad, ratificando que dicha posición no es liderada solo por las primeras mandatarias de Argentina y Brasil.

Como ya fue adelantado en el informe correspondiente a la XLII Reunión del CMC desarrollada en Montevideo, la posición de Uruguay respecto al ingreso de Venezuela bajo el formato propuesto implica un giro en los principios que tradicionalmente guiaron su política internacional. Dada la importancia relativa de Uruguay en la región, no es razonable apostar al desconocimiento de la regla de la unanimidad¹² y del consenso en la toma de decisiones (logro diplomático de Uruguay en momentos en que se negoció el MERCOSUR), y menos aún desestimar la intervención de los parlamentos de todas las decisiones de importancia, como lo es la incorporación de un nuevo miembro al bloque (procedimiento tradicional seguido en la aprobación de los instrumentos del Derecho Internacional Público).

¹¹ Por más información se recomienda acceder al informe de la XLII Reunión del CMC elaborado por el Departamento de Integración y Comercio Internacional de la CIU.

En: http://www.ciu.com.uy/innovaportal/v/752/24/innova.front/cumbres_mercosur.html

¹² Artículo 20 del Tratado de Asunción.

4.2 Modalidad de ingreso

Así como fue expresamente reconocido por los presidentes involucrados en la decisión, en este caso primó lo político a lo jurídico, no respetando los tratados originarios del MERCOSUR. Este hecho sin precedentes y en función de su gravedad, podría dar inicio a una nueva etapa en el proceso de integración (lo que no necesariamente supone dismantelar lo alcanzado hasta la fecha), que lo transforma más en un foro de concertación política y ya no más en un proceso de integración regido por instrumentos de Derecho Internacional Público.

Al respecto, el Dr. Félix Peña plantea:

Tras Mendoza, es posible considerar que se ha concluido una etapa inicial del MERCOSUR en la que muchas metas no se lograron pero, a la vez, avances en el comercio y en la interacción económica entre los países socios se pueden relacionar con los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción, especialmente en el plano arancelario. Asimismo, en esta etapa se ha afirmado la idea estratégica instalada por los Presidentes Alfonsín y Sarney de cooperación entre naciones vecinas, más allá de diferencias de intereses y de conocidas asimetrías, a fin de generar un espacio con capacidad y voluntad de irradiar efectos de paz, democracia y estabilidad política en América del Sur¹³.

Respecto a la modalidad en que se daría el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, cabe señalar que los Estados Parte que participaron en la Cumbre de Mendoza, no aprobaron ninguna decisión que refleje dicha incorporación y que haya formado parte de las normas aprobadas en el marco de la XLIII Reunión del CMC. Por el contrario, sí se aprobó una declaración que definió:

ART. 1.- El ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR.

ART. 2.- Convocar a una reunión especial a los fines de la admisión oficial de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR para el día 31 de julio de 2012, en la ciudad de Río de Janeiro, República Federativa del Brasil.

ART. 3.- Convocar a todos los países de América del Sur para que en el complejo escenario internacional actual se unan, para lograr que el proceso de crecimiento e inclusión social protagonizado en la última década en nuestra región, se profundice y actúe como factor de estabilidad económica y social en un ambiente de plena vigencia de la democracia en el continente.

¹³ En:

<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2012-07-futuro-mercosur-tras-cumbre-de-mendoza>

La decisión de incorporar a Venezuela al MERCOSUR en estos términos, no se encuentra ajustada a derecho y al respecto coinciden prácticamente todos los juristas de la región. En particular debe tenerse en cuenta que Paraguay aún forma parte del MERCOSUR, ya que está “suspendido” y no expulsado (no existe esta figura en el Tratado de Asunción ni tampoco en su derecho derivado). En suma, dado que este país es parte de Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, necesariamente debe esperarse la aprobación por parte del Congreso paraguayo para que la incorporación de Venezuela sea válida¹⁴, salvo que Paraguay denuncie el Tratado de Asunción y se retire del bloque.

La norma que pretende adoptar el MERCOSUR también abre la interrogante de qué ocurrirá una vez que sea levantada la suspensión de Paraguay¹⁵, ya que es esperable que mantenga la posición contraria al ingreso de Venezuela al bloque (especialmente por la composición del Congreso esperado para las próximas elecciones).

A su vez, Venezuela no ha cumplido con las condiciones definidas para su ingreso al bloque. En efecto, si bien es cierto que el Protocolo establece plazos que correrían a partir de la entrada en vigencia del Protocolo, hecho que como se sabe no ha ocurrido, los avances que debían alcanzarse en el Grupo de Trabajo y en los Grupos Ad Hoc son claramente insuficientes.

Entre los requisitos definidos por el protocolo, se destacan la adopción por parte de Venezuela de todo el acervo normativo vigente (Tratados originarios, protocolos, normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria, acuerdos internacionales), la adopción de la Nomenclatura Común del MERCOSUR y el Arancel Externo Común, alcanzar la liberalización del comercio¹⁶, aclarándose que este último requisito no solo incluye los aranceles sino cualquier otra medida equivalente.

¹⁴ También podría pensarse que Paraguay forzó demasiado una decisión que con el tiempo perdió fundamentos y que terminó afectando una apuesta estratégica de cierta importancia para el socio principal del MERCOSUR. En definitiva, el país perdió de cierta forma una importante herramienta de negociación para obtener algunos logros en su relación económica bilateral con Brasil.

¹⁵ Misma interrogante se da en el caso de las normas aprobadas durante el período en que dure la suspensión, dado que su situación no puede ser asemejada a la de un nuevo miembro que ingresa y que por tanto debe adoptar el acervo normativo.

¹⁶ Durante el proceso de adhesión de Venezuela al MERCOSUR se dará cumplimiento al programa de liberalización comercial y al régimen de origen del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N°59.

En lo que refiere a la desgravación arancelaria, cabe resaltar que tanto para el caso de Paraguay como de Uruguay, se avanzó en la liberalización para lo principal de la oferta exportable de los dos miembros del MERCOSUR como estaba pactado en el Protocolo de Adhesión, siendo éste uno de los avances de mayor importancia registrados desde que se inició el proceso de adhesión (en el caso de Uruguay se trata del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N°63).

En: http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/429/1/uruguay_-_venezuela.pdf

Al respecto debe tenerse en cuenta que Venezuela aplica un gran número de medidas restrictivas a la importación, lo que no estaría ajustado a los exigido por el Tratado de Asunción y sus normas complementarias.

En lo que refiere al proceso de incorporación de Venezuela al MERCOSUR, en el año 2005 la Cámara de Industria del Uruguay planteó su preocupación al Ministro de Industria, Energía y Minería. La misma se sustentaba en la posibilidad de que en el proceso de incorporación de Venezuela al MERCOSUR, se terminen priorizando los intereses políticos frente a los económicos y comerciales, no respetándose las normas y plazos vigentes.

A dicha inquietud, el Ministro de Industria, Energía y Minería de la época, Jorge Lepra, respondió en nota¹⁷ al Presidente de la Cámara de Industrias:

“Para el ingreso de Venezuela al MERCOSUR se desarrollarán todos los procedimientos de derecho internacional y nacional de cada uno de los Estados Miembros para dar plena vigencia a la decisión adoptada. El cumplimiento de tales procedimientos garantiza el mejor resultado político, económico y jurídico, que la decisión de ampliación del MERCOSUR, de todos los Estados Miembros incorporando como miembro pleno a la República Bolivariana de Venezuela, persigue”.

Años después los hechos indican que la nota enviada al Ministro de Industria por parte del sector empresarial, reflejaba una justificada preocupación. Es más, la misma sigue plenamente vigente, ya que se continúan desconociendo los resultados alcanzados en el marco de las reuniones del Grupo de Trabajo creado por el Protocolo de Adhesión, así como del Grupo Ad Hoc que estudian desde el año 2006 los aspectos técnicos para el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y en donde como se comentó anteriormente se han alcanzado escasos avances.

Entre los temas pendientes, se destacan la modalidad en que se adelantará el cronograma de liberalización comercial negociado en el marco del AAP/CE N°59, la modalidad en que dicho país incorporará el AEC del MERCOSUR, qué excepciones se definirán para dicho Estado, el período en que se internalizarán los acuerdos comerciales ya vigentes (lo que puede generar algunas dificultades de armonización), la posición de Venezuela en las negociaciones en curso (como por ejemplo la que el bloque mantiene con la Unión Europea), el proceso de eliminación de las medidas no arancelarias, entre otros asuntos de importancia comercial para el sector industrial.

¹⁷ Nota con fecha 6 de diciembre de 2005.

4.3 El ingreso de Venezuela y los intereses de Uruguay

La incorporación de Venezuela al MERCOSUR no necesariamente mejorará las relaciones comerciales con este país. Cabe precisar que Uruguay ya cuenta con ventajas arancelarias tanto en el marco del acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (ACE N°59), como a través del ACE N°63, que cubre lo principal de la oferta exportable del país con destino a Venezuela.

Desde el punto de vista comercial, Uruguay y Venezuela poseen una relación que podría definirse como complementaria, ya que el país andino no es un gran productor de manufacturas livianas en las cuales Uruguay cuenta con cierta competitividad regional, ni tampoco de alimentos donde Uruguay es competitivo internacionalmente¹⁸. En efecto, ese patrón comercial junto con la importancia de Venezuela como proveedor de petróleo y otros recursos energéticos indicaría a priori ciertas ventajas comerciales para Uruguay por el ingreso de este país al bloque.

En contrapartida, las mejoras de acceso en términos arancelarios no serían sustanciales por el ingreso de este país al bloque ya que solo adelantaría y/o expandiría las preferencias ya pactadas en otros acuerdos de ALADI en productos hoy no exportados por Uruguay a ese destino.

Por otra parte, las mejoras podrían ser notorias en el posible desmantelamiento de las restricciones no arancelarias aplicadas por Venezuela y que de acuerdo a derecho no deberían existir¹⁹. Ahora bien, considerando el estado actual del MERCOSUR y en particular la actitud seguida por el resto de los socios del bloque en lo que refiere a la aplicación de este tipo de medidas, podrían avizorarse ciertas dificultades para que Venezuela cumpla con lo que notoriamente es desconocido por los otros socios del MERCOSUR.

Respecto al poder negociador, la incorporación de otro socio en el MERCOSUR podría favorecer el quiebre de la bilateralidad que ha caracterizado al proceso desde sus constitución y que se ha potenciado en los últimos años por el fenómeno de politización que se ha dado en el bloque. Igualmente, este eventual aspecto positivo dependerá de la actitud finalmente seguida por Venezuela en las negociaciones intramercosurianas.

¹⁸ Venezuela es un importador neto de alimentos.

¹⁹ Si bien las mismas ya son violatorias de otros acuerdos vigentes, el ingreso como socio pleno al MERCOSUR podría favorecer una mejora en las condiciones de acceso.



De cualquier forma, el peso político otorgado al ingreso de Venezuela, la importancia de la relación comercial de este país con los socios mayores y los negocios energéticos entre Brasil y Venezuela, permiten adelantar cuál será la prioridad de Venezuela luego de su incorporación.

Adicionalmente, la posición de Uruguay contra Paraguay en el MERCOSUR seguida por el gobierno del Presidente Mujica en los últimos tiempos, que quedó en evidencia en el apoyo irrestricto para el ingreso de Venezuela al bloque a cualquier costo, alejan a un socio naturalmente estratégico. Dado los tamaños relativos de las dos economías menores del bloque, es natural que posean intereses comunes no compartidos con los otros dos socios.

Por último, los impactos del ingreso de Venezuela al MERCOSUR dependerán de la actitud seguida por el Presidente Chávez (de ganar las próximas elecciones presidenciales). Su estilo confrontativo y sus posiciones en política internacional, podrían afectar a las relaciones internacionales del MERCOSUR y en particular a su estrategia de inserción externa. Las negociaciones en curso entre la Unión Europea y el MERCOSUR podrían ser un ejemplo.

Algunas opiniones sobre el ingreso de Venezuela al MERCOSUR (1)

José Mujica

Criticó la prolongada negativa del parlamento guaraní al ingreso de Venezuela y sostuvo que “no queremos quedar más rehenes de un Senado que está practicando formas reiteradamente espurias”.

Tabaré Vázquez

“El ingreso de Venezuela al MERCOSUR es lo que se estaba buscando hace tiempo. Se dio dentro de lo institucional. Así que está bien, es una oportunidad que se aprovechó porque institucionalmente está permitido”.

Dilma Rousseff

“Tengo algo político que discutir con ustedes”. A solas, la presidenta exigió a Uruguay el apoyo al ingreso de Venezuela al bloque, que Montevideo se resistía a aceptar desde el día anterior por una cuestión de formas”.

Luis Alberto Lacalle

Cuestionó el mecanismo adoptado para permitir la adhesión de Venezuela, lo que constituyó una “decisión política”. Advirtió que “las intenciones de Chávez en el MERCOSUR no son económicas, sino ideológicas”.

Danilo Astori

Calificó de “muy negativa” y como “la herida más grave del MERCOSUR” la decisión de los presidentes José Mujica, Cristina Fernández y Dilma Rousseff de incluir a Venezuela como socio pleno del Mercosur.

Luis Almagro

“Fuimos contrarios al ingreso de Venezuela en estas circunstancias”.

Fuente: Observador, El País, Últimas Noticias, La República, Brecha, Búsqueda, Crónicas, La Diaria, Radio Espectador.

Algunas opiniones sobre el ingreso de Venezuela al MERCOSUR (2)

Pedro Bordaberry

“Para Uruguay, el ingreso de Venezuela es nulo ya que el Parlamento debería volver a discutir si acepta la adhesión”.

Pablo Mieres

“El gobierno le mintió a la oposición y actuó como peón de la actitud imperialista de Argentina y Brasil. Me cuesta creer que el FA nadie disienta con esta política y lo digo como presidente de un partido de izquierda”.

Jorge Larrañaga

Opinó que si se concreta la entrada de Venezuela “por la ventana será una grosera violación al Tratado de Asunción, lamentable y vergonzoso. El lunes Almagro me dijo en Cancillería que eso nunca acontecería”.

Julio Chirino

“Venezuela le da una fachada hacia el Atlántico Norte, al Caribe. Le suma desde el punto de vista geopolítico grandes reservas de energía y recursos naturales, lo que hace que hoy América del Sur sea la parte del mundo con mayores reservas de hidrocarburos. Un petróleo económico, barato y cercano, que es lo que hoy está en boga en la geopolítica mundial”.

Fuente: Observador, El País, Ultimas Noticias, La República, Brecha, Búsqueda, Crónicas, La Diaria.

Algunas opiniones sobre el ingreso de Venezuela al MERCOSUR (3)

José Manuel Quijano

Cuestionó la forma en que se dio el ingreso de Venezuela al bloque. “No es lo más deseable. Es una norma que no tiene realmente sustento y es una mala manera de ingresar”.

Didier Operti

“En el ingreso de Venezuela al MERCOSUR no ha habido unanimidad porque el Parlamento de Paraguay, elegido democráticamente de acuerdo con la Constitución paraguaya, no dio su aprobación.

Por lo tanto, falta la aprobación de un miembro y no se puede hablar de decisión unánime. No se puede hablar de decisión unánime aunque se diga que el Paraguay está suspendido de derechos, este hecho no lo coloca fuera de la toma de decisión en lo que hace a la aceptación de un nuevo Estado”.

Luis Felipe Lampreia

“La presencia de Venezuela no es mala en sí misma, no es mala para los socios, es un gran país. Lo malo fue el criterio adoptado y la manipulación de la situación y las razones”.

Celso Lafer

“A ilegalidade da incorporaco da Venezuela é indiscutível que tal mudana no MERCOSUL exige a aprovao paraguaia. Ela carece de boa-fé e ignora a recomendao de Rio Branco de continuar invariavelmente a confiar acima de tudo na fora do Direito e no bom senso”.

Geoffrey Barrett

“El bloque regional debe tomarse un tiempo para reflexionar sobre su complicado escenario, porque en las actuales condiciones no es posible que avance la negociaci3n de un tratado de libre comercio con la Uni3n Europea”.

Fuente: Observador, El Pa3s, Últimas Noticias, La Rep3blica, Brecha, B3squeda, Cr3nicas, La Diaria, Folha de San Pablo.

Algunas opiniones sobre el ingreso de Venezuela al MERCOSUR (4)

Heber Arbuet Vignali

“La nulidad del ingreso de Venezuela es absoluta, aun en el caso de que la suspensión a Paraguay fuera legítima, ya que el Tratado de Asunción, en su artículo 20, dispone que la aprobación de toda solicitud de ingreso al MERCOSUR será objeto de decisión unánime de los Estados Partes”

Venezuela no es Estado parte del MERCOSUR, ni podrá serlo el 31/7/12, ni hasta que el Congreso paraguayo autorice a su Poder Ejecutivo a depositar su ratificación y éste lo haga. Salvo que Paraguay se retire del MERCOSUR o éste decida expulsarlo, lo que nos parece ilegítimo, ya que esta sanción no está prevista en el sistema”.

Sergio Abreu

Calificó la situación de “gravísima” sobre todo a partir de lo admitido por parte de Almagro, ya que Uruguay mantenía una postura contraria al ingreso de Venezuela en este momento. “¿La reacción de protesta es sentarse en la segunda fila? Sinceramente, resulta hasta jocoso”.

Gustavo Licandro

“Hoy no le aporta nada a Uruguay el ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Si tuviera que buscar acuerdos de libre comercio con países del resto del mundo, Venezuela no sería de los que generaría más beneficios a Uruguay”.

Gustavo Arce

“Los tres presidente dieron predominancia los aspectos políticos sobre los jurídicos, lo cual es muy cuestionable porque ha sido vulnerado el Estado de Derecho que debería regularnos y darnos a todos garantías”. Subrayó que la consecuencia de esta decisión es la creación de un nuevo pacto regional. Aún asumiendo esta violación a la normativa, los tres presidentes han creado por la vía de los hechos un nuevo MERCOSUR, un nuevo contrato. Es una situación muy endeble. No sé quien lo refrendará, pero hay un nuevo contrato de hecho”.

Fuente: Observador, El País, Últimas Noticias, La República, Brecha, Búsqueda, Crónicas, La Diaria.

5. El Arancel Externo Común

5.1 Antecedentes

Desde la crisis asiática de 1997, el MERCOSUR ha planteado subas del Arancel Externo Común del MERCOSUR (AEC), de forma prácticamente ininterrumpida e incluso concretándose en algunos casos de forma unilateral, lo que implica un desvío a las normas vigentes.

En los hechos, ya desde el momento en que se aprobó el AEC (en 1994 por la Decisión CMC N°22/94 del Consejo del Mercado Común), el número de excepciones aprobadas y luego sucesivamente aumentadas por los socios (algunas al alza como es el caso de Argentina y Brasil y otras a la baja, caso de Paraguay y Uruguay) han desnaturalizado el instrumento que es el componente principal de una unión aduanera.

Entre las excepciones existentes en el MERCOSUR se destacan:

- Listas nacionales.
- Regímenes nacionales de importación.
- Aranceles diferenciales para los Bienes de Capital.
- Aranceles diferenciales para los Bienes de Informática y Comunicaciones.
- Sectores excluidos del AEC (Automotriz y Azúcar).
- Regímenes especiales de importación (admisión temporaria, Draw- Back).
- Sectores sensibles (textiles, vestimenta, calzado, juguetes, preparaciones de hortalizas...).
- Aplicación unilateral de medidas de defensa comercial por la ausencia de instrumentos comunes.
- Acuerdos comerciales bilaterales.
- Zonas Francas.

Cuadro 2 – Estructura del Arancel Externo Común del MERCOSUR

Niveles arancelarios	Número de líneas	Participación
14%	2.087	21,1%
2%	1.863	18,8%
10%	947	9,6%
18%	802	8,1%
12%	785	7,9%
16%	778	7,9%
0%	711	7,2%
26%	375	3,8%
35%	374	3,8%
20%	372	3,8%
8%	299	3,0%
6%	257	2,6%
4%	223	2,3%
28%	11	0,1%
Total	9.884	100%

Fuente: Departamento de Integración y Comercio Internacional en base a la Secretaría del MERCOSUR

En la última reunión del MERCOSUR desarrollada en Montevideo en diciembre de 2011, se aprobó la Decisión CMC N°39/11 denominada “Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional”. La misma autorizó a los Estados Partes a elevar de forma transitoria las alícuotas del impuesto de importación por encima del AEC para las importaciones originarias de extrazona. La suba no podrá superar los niveles consolidados ante la OMC.

Cada país podría solicitar hasta un total de 100 rubros a través de la presentación de un formulario (que consta en anexo de la norma) ante la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, con copia a la Secretaría del MERCOSUR (SM) y los Estados Partes.

Cabe mencionar que la Decisión CMC N°39/11 no fue finalmente incorporada por todos los Estados miembros. Solo Argentina y Brasil incorporaron la norma, justamente los dos miembros que lideraron la aprobación del nuevo mecanismo. Si bien en los dos casos avanzaron en la definición de los 100 productos a ser incluidos en las listas, ninguno de los dos países comentados comunicó la lista a la Comisión Comercio del MERCOSUR tal cual lo exigía la Decisión CMC N°39/11.

Semanas antes de la reunión del CMC a desarrollarse en Mendoza, Argentina propuso a los demás socios del MERCOSUR una suba generalizada del AEC, al máximo nivel permitido por la OMC (en su gran mayoría al 35%). Esta propuesta no fue aceptada por Brasil, mostrándose Uruguay también contrario a dicha posibilidad. Previo a la reunión de Mendoza y de acuerdo a las versiones de prensa ya se conocía que dicha posibilidad no se aceptaría y que probablemente se aprobara una suba más limitada para un total de 400 líneas de la NCM.

5.2 Decisión CMC N°25/12

En el marco de la Cumbre de Mendoza se aprobó la Decisión CMC N°25/12 “Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional” que establece a los miembros la posibilidad (a excepción de Paraguay que se encuentra suspendido) de elevar de forma transitoria (períodos de 12 meses renovables) las alícuotas del derecho de importación para un total de 200 códigos NCM (ocho dígitos de la nomenclatura).

La comentada decisión deroga la Decisión CMC N°39/11 anteriormente comentada (por lo que la suba máxima será de un total de 200 líneas de la NCM) y replica el procedimiento previsto en la Dec CMC N°39/11 respecto a la modalidad del pedido de adopción de suba por parte de los Estados Parte del MERCOSUR (ver informe de la XLII Reunión del CMC)²⁰.

5.3 Uruguay y la suba del AEC

En términos comerciales, la aprobación de excepciones generalizadas del AEC no favorece a los intereses nacionales, ya que podría decirse que la estructura industrial del país se encuentra adecuadamente protegida con los niveles actuales del AEC, si bien los aumentos del arancel podrían justificarse en algunos casos puntuales. En efecto, los sectores industriales mayormente afectados por la competencia externa ya cuentan con elevados niveles de protección (en algunos casos llegando hasta el nivel máximo permitido por la OMC. Los instrumentos demandados por estos sectores no son de tipo arancelario, sino vinculados a la aplicación efectiva de instrumentos de defensa comercial y valoración aduanera que el Estado no ha tenido voluntad política de profundizar.

Tomando en cuenta el escenario actual del MERCOSUR y dada la especialización productiva de Uruguay, la mayor conveniencia para Uruguay pasa por utilizar excepciones para bajar el AEC más que para subirlo, tal cual ha ocurrido históricamente en la mayoría de los casos.

Una suba del AEC, si bien teóricamente podría profundizar las oportunidades de generar encadenamientos productivos y mayor penetración en los mercados de los países socios en algunos sectores, dado el contexto actual, no parece razonable pensar que tales circunstancias puedan prosperar y consolidarse.

Respecto al AEC, los intereses de Uruguay deberían estar centrados en mantener las excepciones vigentes y extender su vigencia en el tiempo, las cuales en algunos casos son de especial importancia para el sector industrial (admisión temporaria, régimen de BK y BIT, lista de excepciones).

Cabe recordar que entre las excepciones, se encuentran las 224 posiciones del AEC que Uruguay aplica a la baja (particularmente para reducir el costo de insumos y materias primas que se procesan para el mercado interno).

²⁰ En: http://www.ciu.com.uy/innovaportal/v/752/24/innova.front/cumbres_mercosur.html

De cualquier forma, a partir de esta nueva decisión, Uruguay cuenta con la legítima posibilidad de solicitar subas puntuales al AEC para algunos sectores con producción nacional que están sufriendo la competencia internacional.

En términos de las negociaciones intra y extra bloque, el hecho de que el MERCOSUR siga aprobando excepciones que no son acompañadas por todos los miembros implicará mayores dificultades para futuras negociaciones con terceros mercados y aumentará los costos asociados a la gestión de un arancel cada vez más heterogéneo y perforado. En ambos casos se trata de perjuicios que en términos relativos afecta mayormente a los países más pequeños del bloque.

Por el contrario, seguir aceptando perforaciones al AEC permite seguir sumando argumentos para afirmar que el MERCOSUR no solo no ha alcanzado una unión aduanera, sino lo que es peor, está claramente retrocediendo en ese objetivo. Esta realidad podría dar cabida a algunos de los planteamientos referidos a la necesidad de validar nuevas excepciones en el bloque, que favorezcan por ejemplo la suscripción de acuerdos con terceros países de forma adelantada o individualmente de los demás países del MERCOSUR.

6. Otras decisiones de interés para el sector industrial

6.1 Agenda externa

La Decisión CMC N°24/12 sobre “Complementación y articulación MERCOSUR – UNASUR” impulsa la articulación y complementación de las políticas, acuerdos y compromisos asumidos por algunos de los órganos del MERCOSUR con los demás socios de la UNASUR. Esta decisión, como se comentó anteriormente, refuerza la voluntad de los miembros del MERCOSUR en integrar progresivamente a los socios de la UNASUR al MERCOSUR, como expresamente transmitió el Presidente Mujica.

Si bien los dos acuerdos pueden progresivamente ir armonizando posiciones en algunos asuntos, no puede desconocerse que se está frente a dos organizaciones de naturaleza distinta. El MERCOSUR es un acuerdo comercial que negoció los instrumentos necesarios para alcanzar ciertos objetivos vinculados con la liberalización e integración tanto comercial como económica. Por su parte, la UNASUR no cuenta con dichos objetivos ni tampoco previó los instrumentos necesarios para alentarlos, siendo esta organización un foro político con escasa incidencia en la agenda económica o comercial de la región²¹.

²¹ Por más información sobre la UNASUR se recomienda acceder al informe elaborado por el Departamento de Integración y Comercio Internacional de la CIU.

En: http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/429/1/la_unasur.pdf

La vinculación cada vez más comentada entre las dos organizaciones, evidencia cómo los Presidentes del MERCOSUR han priorizado lo político frente a lo económico – comercial.

Respecto a la agenda externa del bloque, si bien finalmente no se aprobó una norma sobre dicha temática, la delegación uruguaya confirmó que los Estados Partes estarían de acuerdo en aceptar flexibilidades para que Uruguay negocie acuerdos con terceros países, siempre y cuando los mismos se celebren con países de América Latina y el Caribe.

Cabe señalar que al menos en términos de comercio, la medida no tendría impactos sustantivos, salvo en contados casos, ya que Uruguay cuenta con profundas ventajas arancelarias con un gran número de países de la región a través de los acuerdos de ALADI²².

En ese marco, incluso ha negociado protocolos adicionales con otros países en servicios y otras temáticas, por lo que la decisión dista de la demandada por gran parte del sector empresarial desde el año 2006²³, que naturalmente implica excepciones con actores de mayor peso económico, como la Unión Europea y Estados Unidos.

La agenda externa del bloque también estuvo marcada por la video conferencia realizada entre los Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay con el Primer Ministro de China, Wen Jiabao (desarrollada el 25 de junio de 2012 en el marco de una visita del Primer Ministro a la región). En la misma, los Presidentes analizaron la posibilidad de alcanzar una alianza estratégica entre el MERCOSUR y China²⁴.

La video conferencia no contó con la participación Paraguay, por estar suspendido. Además, cabe recordar que Paraguay mantiene actualmente relaciones con Taiwán, por lo que no cuenta con relaciones diplomáticas con China. Este hecho podría ser considerado como un gesto diplomático más que los países del MERCOSUR pretenden transmitirle a Paraguay.

²² En: <http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEB/acuerdos>.

²³ Posición Conjunta. Asociación Rural del Uruguay (ARU), Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP) y Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) (Abril de 2006). <http://www.ciu.com.uy/innovaportal/v/684/24/innova.front/>

²⁴ <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/lideres-mercosur-promueven-alianza-estrategica-china-desarrollo-region>.

A partir de dicha instancia, la prensa regional se hizo eco de las posibilidades de avanzar en la firma de un acuerdo comercial entre el MERCOSUR y China. La mencionada posibilidad parece desconocer la política de corte proteccionista seguida por los dos socios mayores del MERCOSUR, reflejadas en el sin número de medidas implementadas en este último tiempo para limitar las importaciones, así como las sucesivas propuestas para subir el AEC del bloque (que tiene entre sus objetivos fundamentales defenderse de la pérdida de mercado interno frente a las importaciones chinas y de otros países asiáticos). Este contexto, alerta sobre las dificultades que enfrentarían los países del MERCOSUR para avanzar en un acuerdo arancelario con China.

6.2 Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR

Se aprobaron dos decisiones sobre el FOCEM. Una referida al presupuesto de 2012 (actualización), Decisión CMC N°05/12 y la Decisión CMC N°06/12 sobre la aprobación del proyecto de “Construcción de la avenida costanera norte de Asunción – 2ª etapa (11.522 km).

6.3 Aspectos institucionales

A través de la Decisión CMC N° 10/12 se creó el Grupo de Cooperación Internacional, como órgano auxiliar del Grupo de Mercado Común (GMC), que tendrá por objetivo asegurar que los programas de cooperación sean elaborados y ejecutados de conformidad con la Política de Cooperación del MERCOSUR. El mencionado grupo será el encargado de llevar a cabo las Directrices de la Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR aprobadas por la Decisión CMC N°11/12.

Por su parte, la Decisión CMC N°12/12 sobre la estructura del GMC y su tipología determinó que la estructura del GMC estará integrada por las siguientes categorías de órganos: Grupos, Subgrupos de Trabajo, Grupos Ad Hoc y Reuniones Especializadas. La norma establece definiciones para el gran número de órganos subsidiarios del GMC.

Cabe resaltar que la reforma de la estructura institucional del MERCOSUR es uno de los tantos temas pendientes, reconociéndose el gran número de órganos que no favorecen con la eficiencia y el desarrollo del proceso de integración.

Por último, la Decisión CMC N°17/12 definió la estructura orgánica del Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas empresas²⁵.

²⁵ Por más información sobre el fondo, se recomienda acceder al informe MERCOSUR Año N°5 – N°10 del 2009, elaborado por el Departamento de Integración y Comercio Internacional de la CIU.