

LA CUMBRE DE SAN JUAN ¿UN NUEVO IMPULSO DEL MERCOSUR?

JORGE E. FERNÁNDEZ REYES ^{1(*)}

I- INTRODUCCION

Los días 2 y 3 de agosto de este año, y como consecuencia de la finalización de la Presidencia Pro Tempore de la República Argentina, se desarrolló en la ciudad de San Juan – Provincia de San Juan, la habitual “Cumbre del MERCOSUR” en el marco de la XXXIX Reunión del Consejo del Mercado Común (i.e. órgano superior del MERCOSUR).

En dicha oportunidad, se celebran en forma prácticamente simultánea, las reuniones ordinarias de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (en adelante CCM), del Grupo Mercado Común (en adelante GMC), y naturalmente del Consejo del Mercado Común (en adelante CMC), es decir de los órganos decisorios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). ⁽²⁾

Asimismo, y como ya es tradicional en este esquema de integración, se produce la Reunión de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR (es decir la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay), con participación de algunos de los Estados Asociados del MERCOSUR e invitados especiales.⁽³⁾

Las “Cumbres del MERCOSUR”, no son una instancia orgánica institucional prevista en el Tratado de Asunción o en el Protocolo de Ouro Preto o en una norma mercosuriana expresa, se trata de “instancias de reunión participativa” (con dicha denominación), y representan – del punto de vista formal – la culminación de la Presidencia Pro Tempore de uno de los Estados Parte, con las últimas reuniones ordinarias de los tres órganos decisorios del MERCOSUR (conforme a lo previsto en el Protocolo de Ouro Preto y las normas que regulan su funcionamiento).

Sin embargo, a nuestro criterio, y del punto de vista conceptual y sustantivo, las “Cumbres del MERCOSUR” revisten suma importancia en el marco del esquema de integración y son adicionalmente representativas de:

- (i) una evaluación de los resultados obtenidos en el proceso de integración durante el semestre que ejerció la Presidencia Pro Tempore el país que entrega la Presidencia, y ello se desprende claramente del informe que presentan los Coordinadores Nacionales que ejercieron durante dicho semestre la Presidencia Pro Tempore en el ámbito de los respectivos órganos decisorios y que culmina con el informe final a los integrantes del órgano político del MERCOSUR, es decir al Consejo del Mercado Común por parte del Ministro de Relaciones Exteriores del país que ejerció la PPT en el semestre que culmina;
- (ii) una evaluación de los resultados obtenidos – a nivel normativo – durante el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore, principalmente a través de las Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común;

1 ^(*) Director del Master en Integración y Comercio Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Ex Director de la Secretaría del MERCOSUR.

2 Los órganos con capacidad decisoria se encuentran definidos en el artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto, y su régimen de funcionamiento se regula por dicho Protocolo y el Reglamento Interno de cada uno de los órganos.

3 En esta Cumbre de Presidentes además de los Estados Partes (se incluye a la República Bolivariana de Venezuela), participaron los Presidentes de los Estados Asociados de Bolivia y Chile; y como invitados especiales la Secretaria de Relaciones Exteriores de México; el Ministro de Industria de Egipto; el Secretario General de la UNASUR; la Secretaria Ejecutiva de CEPAL; el Secretario General de la ALADI; el Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento y el Director de la Oficina de la Representación de la SEGIB.

- (iii) una evaluación del estado del MERCOSUR en tanto proceso de integración, en lo interno, en lo regional y en lo internacional, al más alto nivel político, por parte de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, y que se puede visualizar en cuanto a su contenido en la Declaración de los Presidentes del MERCOSUR, y por último;
- (iv) una evaluación del estado del MERCOSUR, desde la óptica de los Estados Partes y los Estados Asociados, extremo que se puede observar – a su vez - en la Declaración de los Presidentes del MERCOSUR y los Estados Asociados.

Sobre estas bases conceptuales y metodológicas, nuestra intención es analizar en este documento, los resultados de la última Cumbre de Presidentes, celebrada en la ciudad de San Juan – República Argentina.

Este breve introducción, orienta al lector en el contenido del trabajo, ya que las lecturas sobre los resultados de la Cumbre del MERCOSUR, son variadas, y no siempre coincidentes.

En efecto, hemos tenido oportunidad en este escaso lapso transcurrido desde la finalización de la Cumbre, prestigiosos analistas del MERCOSUR, que han resaltado los resultados positivos de la Cumbre de San Juan, que permitiría pensar en que se ha abierto “una nueva etapa del MERCOSUR”⁽⁴⁾, o que se trata de la “última oportunidad”; o por el contrario se trata de las consecuencias de otras negociaciones ajenas al MERCOSUR y que se derraman sobre el esquema de integración en forma inevitable.

II- ANALISIS DE LA CUMBRE DE SAN JUAN

Este artículo no pretende ser un análisis exhaustivo de los distintos resultados de la Cumbre de San Juan, sino que por el contrario pretende destacar aquellos extremos representativos de una realidad diferente a lo acontecido durante los últimos años, que a nuestro criterio se desprende de distintos elementos que se dieron en dicha Cumbre.

Inicialmente, a nivel interno, es decir, en el orden jurídico del MERCOSUR, y en el marco de una profundización del proceso de integración, por primera vez en un largo tiempo, se pueden apreciar, al menos, definiciones importantes sobre aspectos trascendentes en la línea de la conformación definitiva de la Unión Aduanera en el MERCOSUR.

En efecto, tres son las Decisiones que permiten realizar la afirmación precedente:

- (i) la Decisión CMC No. 27/10, que aprobó el Código Aduanero del MERCOSUR (CAM);
- (ii) la Decisión CMC No. 10/10, que reglamenta la eliminación del doble cobro del arancel externo y la distribución de la renta aduanera;
- (iii) la Decisión CMC No. 17/10, que crea el Documento Único Aduanero; y
- (iv) la Decisión CMC No. 16/10, que establece el Manual de Procedimientos de Control del valor en aduana.

Las Decisiones señaladas anteriormente, demuestran una clara voluntad política, al igual que de su contenido resulta una gran creatividad para dirimir y disimular posiciones encontradas de los Estados Partes.

La simple lectura de los títulos de las Decisiones referidas, si bien son altamente alentadores acerca del alcance de lo acordado en el esquema de integración, también nos obligan a adoptar una opinión prudente en cuanto a su aplicación en la realidad de los Estados Parte.

En efecto, no es ajeno a nuestra consideración, que el contenido de dichas Decisiones no es de aplicación inmediata y por lo tanto no tienen una implementación automática en la región integrada, esto es, que (i) es necesaria su incorporación al ordenamiento jurídico de los Estados Partes para adquirir vigencia en cada uno de ellos (y consecuentemente la vigencia simultánea que preceptúa el POP); que (ii) es necesaria la reglamentación de algunos aspectos establecidos en las normas en cuestión; y que (iii) en las propias disposiciones se disponen plazos – en algunas situaciones - prolongados para su efectiva aplicación, a los efectos de que se produzcan los ajustes organizativos en cada uno de los países.

4 PEÑA, Félix – Negociaciones comerciales de la Argentina – <http://felixpena.com.ar> – visita octubre 2010.

En suma, ahora corresponde que los compromisos asumidos sean cumplidos en toda su dimensión y realmente tenga la aplicación práctica y real que se proyectó en su aprobación en el ámbito del MERCOSUR, esto es, que tengan vigencia, eficacia y eficiencia en todos y cada uno de los Estados Partes del esquema de integración.⁵

No obstante ello, no menos cierto, es que se trata de señales auspiciosas en lo interno del proceso, en la medida que las negociaciones sobre aquellos aspectos esenciales para salir de la Unión Aduanera “imperfecta” o “incompleta” que se encuentra el MERCOSUR desde su ingreso a dicha condición en el año 1994, parecían no tener resultado alguno.

En segundo lugar, y también en lo que respecta al ámbito interno del proceso de integración, es dable destacar la aprobación de una serie de Proyectos en el marco del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Dicho Fondo fue creado por los Estados Partes del MERCOSUR, con la finalidad de ir superando las asimetrías entre los países que forman parte del proceso de integración, y Programa de Convergencia Estructural, en base a aportes diferenciales de los Estados y asignaciones también diferenciales pero a la inversa de las aportaciones, con la finalidad de financiar Programas claramente definidos (Programa de Desarrollo de la Competitividad; Programa de Cohesión Social; Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración) (6).

Se aprueban entonces 8 (ocho) Proyectos por un monto aproximado a los U\$S 800 millones de dólares que en forma resumida son: (i) Construcción de la línea de transmisión eléctrica 500 kv Itaipú- Villa Hayes, la Subestación Villa Hayes y la ampliación de la Subestación margen derecha de Itaipú; (ii) Interconexión Eléctrica de 500MW Uruguay-Brasil; (iii) Rehabilitación y pavimentación asfáltica del tramo Concepción Vallemí; (iv) Vínculo de Interconexión en 132 Kv ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte; (v) Intervenciones integrales en los edificios de enseñanza obligatoria en los departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay y San Javier- Provincia de Santa Fe; (vi) Ampliación del sistema de saneamiento de Ponta Porã – MS; (vii) Calificación de Proveedores de la Cadena Productiva de Petróleo y Gas; (viii) Intensificación y Complementación Automotriz en el Ámbito del MERCOSUR y Pymes Exportadoras.(7)

En tercer lugar, nos parece muy importante, en el marco de las relaciones externas del MERCOSUR, la confirmación de la reanudación de las negociaciones con la Unión Europea, que se encontraban en suspenso desde hace 6 (seis) años.

Sin perjuicio de que es prematuro formular consideraciones sobre la apertura de nuevas instancias negociadoras entre estos dos bloques regionales, se puede afirmar que en la primera ronda formal (i.e. XVII Reunión del Comité de Negociaciones Birregionales) se han constatado interesantes avances.

Complementariamente, se concretó la firma del Tratado de Libre Comercio MERCOSUR – Egipto, la suscripción de Acuerdos en materia de cooperación técnica con la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), y con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Del desarrollo realizado precedentemente, surgen señales sumamente positivas para la profundización del proceso de integración, aunque la voluntad política de los gobiernos de los Estados Partes, sigue siendo demasiado influyente en la marcha del MERCOSUR hacia los objetivos plasmados en el Tratado de Asunción hace prácticamente 20 años.

5 Esta visión auspiciosa del proceso de integración, no debe distraer la atención de los Gobiernos de los Estados Partes, y en sustancia de los Estados Partes, de dar cumplimiento a la incorporación de normas esenciales a la profundización del esquema de integración, como es el tratamiento de las inversiones (entre los Estados Partes y Terceros Países), dado que se trata de Protocolos que aún descansan en los estamentos gubernamentales de los países sin ser aprobados (a vía de ejemplo, Decisión CMC No. 11/93 - Protocolo de Colonia sobre Inversiones en el MERCOSUR y Decisión No. 11/94 - Protocolo de Buenos Aires, sobre Inversiones de Estados No Partes).

6 Decisión CMC No. 18/05, que refiere a la “Integración y funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de las Instituciones del MERCOSUR”.

7 Decisiones CMC Nos. 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 11.

Lamentablemente, estas señales que nos permiten hoy ser más optimistas, responden principalmente a la superación de obstáculos que los propios países se habían impuesto entre sí, por distintas razones que notoriamente eran ajenas al propio proceso, y residualmente a un avance creativo y novedoso del MERCOSUR.

Esperemos que una vez superados los obstáculos mencionados, los negociadores pueden avanzar cualitativa y cuantitativamente en la implementación de un proceso que lo necesita más que nunca, so pena de profundizar cierto desánimo de la sociedad civil de todos y cada uno de los Estados Partes, respecto a la eficacia y eficiencia del MERCOSUR en cuanto al cumplimiento de sus objetivos básicos.