

Facultad de
Derecho

Abogacía –
Notariado

Derecho de la
Integración



Ana María Pereyra y

Leonel Estevez
Coordinadores.

**Materiales de apoyo al
Curso**

Magdalena Bas

María José Brunetto

Yessica Biquez

Paola Curbelo

Colaboradores

PRÓLOGO

Mucho nos complace esta participación en la convocatoria para la producción de materiales de estudio básico para estudiantes de grado, llevada a cabo en nuestra Facultad, iniciativa que a nuestro juicio constituye un relevante apoyo a los estudiantes en este punto, fomentando a su vez la producción académica.

Corresponde precisar que el presente trabajo no pretende constituirse en un detalle exhaustivo de las organizaciones internacionales abordadas, pero sí en una útil aproximación a los procesos de integración de baja, mediana o alta intensidad que ellas representan. A través de esta mirada, los suscritos se proponen brindar a los estudiantes de grado –en especial, a los cursantes de la asignatura Derecho de la Integración- una herramienta que les permita el acceso a una presentación general o en su caso a aspectos sustantivos de las organizaciones aquí identificadas.

En ese sentido, se incluye un capítulo sobre el Mercosur, que con avances y postergaciones se presenta igualmente como un referente integrador para los estados de nuestra subregión; exploramos una organización poco conocida en nuestro continente, como la Unión Africana; recorremos los principales procesos de integración en América Central y el Caribe; comentamos los principales aspectos de la Comunidad Andina de Naciones, interesante proceso de integración sudamericano que nos presenta atisbos de supranacionalidad en un intento de instalar en nuestro continente una grado de integración cuyos principales paradigmas resultan visibles en el escenario de la Unión Europea, organización que ameritará un estudio por separado en una próxima instancia.

Objetivos del curso

El objetivo de este Curso y es procurar que los estudiantes, en tanto destinatarios del mismo, no solo conozcan la ubicación del Derecho de la Integración dentro del sistema jurídico y sus principales instituciones en el marco del Derecho Internacional Público sino también procurar que adquieran una idea general de esta materia, a efectos de resolver los problemas que se le presenten en el ejercicio profesional en esta rama del Derecho, y que puedan analizar e identificar los profundos cambios acaecidos en los últimos años.

En especial, procuraremos que puedan desentrañar los principales conceptos del Derecho de la Integración y del Derecho Comunitario, explicar las características, relaciones y/o diferencias que existen con otras ramas del Derecho, distinguir las distintas etapas de la integración y no solo conocer a fondo las principales organizaciones internacionales con propósito integracionista sino también tener los elementos de juicio necesarios para apreciar la verdadera necesidad y utilidad de las mismas en el marco de un mundo globalizado.

El presente curso tratará de captar la atención de los estudiantes y generar expectativas al implementarles inquietudes varias, a efectos que si desean profundizar en la materia, tengan los elementos necesarios como punto de partida. Es un deseo, de quiénes estamos vinculados a esta asignatura, que los alumnos, al final del curso, lleguen a conocer, respetar e identificarse con esta disciplina jurídica, que se presenta no como “una alternativa válida” sino como la “principal alternativa válida” para el desarrollo de todas las naciones, y en particular de los países en desarrollo, como nuestro país.

CAPÍTULO I

EL DERECHO DE LA INTEGRACIÓN

Yesica Biquez^{*1}

1. Conceptos básicos

Ingresando en el estudio del Derecho de la Integración, debemos desentrañar el significado de determinados conceptos básicos que nos acompañarán a lo largo del curso y nos permitirán realizar un estudio pormenorizado de esta rama del Derecho Internacional Público.

A partir de la segunda guerra mundial hasta nuestros días asistimos a la proliferación de un fenómeno en crecimiento, los **procesos de integración**. Proceso de integración entendido como relación interestatal compleja dotado de características propias. Debemos tener en cuenta que cada uno de estos procesos nace a la luz o tienen su origen en distintos intereses y se dirigen también hacia objetivos disímiles que comprenden desde la faz política, económica, social, cultural a aspectos exclusivamente centrados en el desarrollo o en la mera cooperación entre los Estados.

Como consecuencia de la interrelación entre los Estados fueron naciendo instituciones jurídicas dotadas de características propias, completamente distintas a las reguladas en el Derecho Internacional clásico.

2. El concepto de Cooperación

Se ha sostenido que al hablar de integración existe una gran confusión en esta materia y que muy frecuentemente se la confunde o asimila con la idea de cooperación². Por ello, la necesidad de determinar claramente ambos conceptos.

En el ámbito de las relaciones internacionales los Estados cooperan o se integran. Cuando dichas relaciones se producen de forma bilateral (entre dos Estados) ó entre pocos Estados estamos frente al fenómeno de la cooperación.

¹ * Yesica Ximena Biquez López: Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Escribana, Aspirante a Profesor Adscripto en Derecho de la Integración, Instituto de Derecho internacional Público (IDIPu).

² LAREDO, Iris M.: 1996 Mercosur, Balance y Perspectivas, FCU, Bs As, pàg 171.

Como caracteres determinantes de la misma, podemos señalar que es inorgánica, esporádica y asimétrica.

En cambio los Estados se integran a través de un proceso, en el cual, varios Estados soberanos se comprometen a actuar sistemáticamente en forma conjunta, organizados a través de una estructura institucional que los agrupa.

En el sentido etimológico de la palabra³, cooperar proviene del latín “*cooperari*”, de las voces “*cum*” (con) y “*operari*” (trabajar); esto significa “*Trabajar u obrar juntamente con otro u otros para el mismo fin*”.

El Dr. Heber Arbuét Vignali⁴ sostiene que “*La cooperación encauza la actividad conjunta de dos o más Estados que compiten entre sí y con los demás en forma más o menos intensa. Los Estados que cooperan entre sí coordinan algunas acciones de su política exterior generalmente en el campo económico-comercial o tecnológico, prestándose mutuo apoyo porque encuentran que al hacerlo obtendrán ventajas particulares para mejorar su situación internacional, pero sin que esto signifique que se integran y dejan de competir entre ellos, hasta tal punto que también se puede cooperar sólo para evitar los desgastes de una oposición demasiado violenta.*”

Como elementos integradores de este concepto, podemos distinguir los siguientes:

- 1) Desde el punto de vista funcional, la cooperación se origina en el **acuerdo directo** de dos o más Estados;
- 2) Se concreta mediante **negociaciones**, ya sean diplomáticas, técnicas o políticas. En la mayoría de los casos se da entre una gran potencia, que aporta tecnología y demás insumos y una pequeña potencia que propicia el ámbito para que se desarrollen esas negociaciones.
- 3) Sus actividades generalmente **no son institucionalizadas** ni se apoya en Organizaciones Internacionales, sin perjuicio que puede sostenerse en instituciones muy laxas con estructuras simples y limitado jurídicamente.

La Prof. Lic. Ana María Pereyra destaca⁵, en el curso curricular de Derecho de la Integración que la cooperación es el proceso en que, sin eliminarse las discriminaciones, se disminuyen trabas al intercambio y se establece una colaboración en diversas áreas (financiera, económica, social, asistencia técnica, infraestructura, etc.). En la cooperación los Estados conservan

³ Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano Salvat, 1987

⁴ Arbuét- Vignali, Heber, Claves jurídicas de la integración en los sistemas del MERCOSUR y la UNION EUROPEA, 1ª ed., Santa Fe, 2004, pág. 178

⁵ La profesora, sigue a Balassa en tanto la cooperación incluye acciones destinadas a disminuir la discriminación, como es el caso de acuerdos internacionales, sobre políticas comerciales; el proceso de integración económica comprende medidas conducentes a la supresión de algunas formas de discriminación, como es la eliminación de barreras al comercio.

íntegramente su soberanía y la organización común sólo tiene órganos intergubernamentales que aprueban resoluciones por unanimidad o consenso.

3. El concepto de Integración

Antes de abordar el tema de la integración y para comprender su necesidad y progreso inminente, debemos imperiosamente hablar del fenómeno de la globalización que ha propiciado y le ha abierto las puertas a aquella. ¿Qué es la globalización⁶? Es un conjunto de transformaciones que se dan en el orden político y económico mundial, visibles desde finales del siglo XX. Este fenómeno ha creado puntos o centros comunes en el ámbito **económico, tecnológico, social, cultural y político**, y por lo tanto convirtió al mundo en un mundo interconectado e interdependiente, en torno a una idea de carácter global. Mediante la misma, se procura romper las fronteras, lo que genera una expansión capitalista que permite llegar a mercados y realizar negocios que, hasta el momento, no se habían logrado porque se encontraban limitados por los propios mercados internos. El resultado de este fenómeno, para algunos autores, denominado globalización, fue el surgimiento o más bien la respuesta para la formación de los procesos de integración regional.

Ahora bien, determinado el concepto de cooperación y explicado el fenómeno de la globalización, corresponde precisar el concepto de integración. En este sentido podemos encontrar tantas definiciones como autores han abordado el tema.

Significado etimológico: según el diccionario Enciclopédico Hispano-Americano, “integrare” viene del latín que significa formar las partes de un todo. Completar un todo con las partes que faltaban. Contribuir, unirse o entrar a formar parte de un todo o conjunto. Dar integridad a una cosa.

Según el profesor BELA BALASSA, integración “*es el acuerdo entre dos o más Estados que suprimen discriminaciones entre unidades económicas nacionales.*”

⁶ Giddens, entiende que la Globalización es el conjunto de cambios más fundamentales que se están llevando a cabo en el mundo moderno, sacudiendo las estructuras de la sociedad mundial, sin que pueda verse con certeza hacia donde esos cambios conducen, destacando que no se encuentra una dirección definida, dado que se originan nuevas formas de unidad como nuevas formas de fragmentación”. Arbuét- Vignali considera que es la “interdependencia exagerada de los Estados independientes en las más diversas manifestaciones de la vida en sociedad, principalmente en los aspectos económicos y comerciales, sin perjuicio de sus connotaciones políticas y sociales”.

Según RAMÓN TAMAMES “desde el punto de vista económico, la integración es un proceso.”

Karl Deutsch sostiene que: “integrar significa generalmente constituir un todo con las partes, es decir transformar unidades previamente separadas en componentes de un sistema coherente”. Añade que: “la característica esencial de cualquier sistema, debemos recordar, es un grado significativo de interdependencia entre sus componentes y la interdependencia entre dos componentes o unidades cualesquiera consiste en la probabilidad de que un cambio ocurrido en una de ellas-o una operación realizada sobre una de ellas produzca un cambio predecible en otra”.

De acuerdo a esta última definición; la integración está ligada a los conceptos de interacción e interdependencia. Si hablamos de interacción en un proceso de integración nos referimos a una condición necesaria pero no suficiente por sí misma, que se da entre los participantes; y hablamos de interdependencia como la más típica de sus manifestaciones, siendo también al igual que la interacción una circunstancia necesaria pero no suficiente. Estos dos factores conforman una verdadera integración siempre que se base en un proyecto colectivo (todos los implicados) tendiente a obtener objetivos como el progreso económico y mayor seguridad en el plano político.

Cuando la integración se desarrolla en el sistema internacional global estamos frente a integración internacional, y si se desarrolla en un ámbito más limitado o restringido hablamos de integración regional.

El problema en encontrar una definición única que abarque todas las posibles formas de manifestación del fenómeno de la integración radica en que la misma se puede dar en diferentes campos de las relaciones interestatales, puede tener dimensiones espaciales disímiles, sus objetivos respecto al grado de compromiso e integración pueden ser menores o mayores.

3.1 Concepto amplio de integración: Es el proceso por el cual, una agrupación de Estados se asocian con el objetivo de alcanzar un nivel superior de desarrollo y bienestar, conservando siempre su individualidad.

3.2 Concepto restringido de integración: Según el profesor Cerexhe, la expresión integración en Derecho, sólo se aplica a los procesos en que se atribuyen competencia a órganos que pueden aplicar resoluciones vinculantes (obligatorias) por mayoría. A esto podemos agregar que en dichos procesos los Estados conservan siempre su soberanía; no obstante, “atribuyen” o “ceden” ciertos aspectos de la misma a órganos con capacidad de decisión vinculante, como es el caso de la política monetaria de la Unión Europea.

En la integración internacional, el esfuerzo de los Estados se dirige hacia un fin común en forma institucionalizada mediante una acción encauzada dentro del marco de una organización internacional.

Todo proceso de integración internacional requiere una estructura orgánica, dentro de la cual se actúe y se decida. Esta estructura orgánica generalmente se apoyará en una persona jurídica de Derecho Internacional Público; si bien ello, no es estrictamente necesario, si no la posee puede tropezar con serias dificultades para prosperar.

Respecto a la naturaleza jurídica de la estructura orgánica, la misma, puede ser intergubernamental o supranacional según el sistema jurídico en que se ubique y a la profundidad o grado de integración que se pretenda, pero una no es excluyente de la otra, se pueden dar ambos como en los procesos de integración más profundos que estudiaremos tanto en América (Comunidad Andina de Naciones, CAN) como en Europa (Unión Europea).

De acuerdo a todo lo manifestado, podemos concluir, que la determinación y caracterización de cada proceso de integración depende del objetivo que pretendan alcanzar los Estados, y en función de ello, se está en condiciones de determinar los institutos jurídicos y políticos necesarios a los efectos de concretar dichos objetivos.

4. Grados de integración internacional

Respecto a este tema, tomaremos la clasificación que realizara el Dr. Arbuet Vignali⁷ en su obra ya citada.

i) “de los heterogéneos”

ii) “de bajo perfil”

iii) “de mediana intensidad”

iv) “profunda o comunitaria”

i) Integración de los heterogéneos: es propia del siglo XX, responde a la necesidad de proteger la civilización de los peligros que derivan de la situación que se produce entre 1947 y 1962 y que da lugar a un esquema heterogéneo en las relaciones internacionales con fuertes oposiciones ideológicas entre los Estados que poseen armas de destrucción masiva. Un claro ejemplo de este tipo de integración es la Organización de Naciones Unidas (ONU). Este grado de integración se regula por el Derecho Internacional Público.

⁷ Arbuet Vignali, Op, cit. 189 a 193

ii) Integración de bajo perfil: se trata de procesos de integración orientados a intensificar solo las relaciones económicas comerciales. La diferencia con la integración heterogénea radica en que estos se insertan en un esquema estructural de política homogénea. Se apoyan en organizaciones internacionales con personería jurídica internacional o sin ella. Sus objetivos radican en la cooperación económica de los Estados miembros. Poseen una estructura orgánica débil, cooperan de forma espontánea, circunstancial, generalmente bilateral. Un ejemplo de este grado de integración es el sistema económico del Asia Pacífico.

iii) Integración de mediana intensidad: aquí los objetivos se intensifican y se amplían. Aparece una organización internacional con personería jurídica de naturaleza intergubernamental, es decir, los Estados miembros transfieren competencia y confían el ejercicio de ciertas jurisdicciones para actuar en una materia o conjunto de materias. En las áreas compartidas, la capacidad de decidir se traslada del ámbito individual y discrecional de cada Estado miembro al ámbito de resolución colectivo adoptada en conjunto y bajo las reglas que haya establecido la organización, la voluntad soberana del Estado miembro constituye la base de las decisiones de sus órganos. Este grado de integración como la de bajo perfil se regula por el Derecho de la Integración.

iv) Integración profunda o comunitaria: aparece una organización internacional compleja de naturaleza supranacional, necesariamente cuenta con personería jurídica. A esta organización se le confiere además de jurisdicción y competencia un conjunto de poderes de gobierno, administrativos, legislativos y jurisdiccionales a los efectos de organizar, regular y controlar el funcionamiento de actividades relativas a ciertos ámbitos de competencias en común (conjunto de materias comunitarias). En este tipo de integración aparece un nuevo sistema jurídico de coordinación: el Derecho Comunitario. En este orden jurídico la voluntad comunitaria es pronunciada por instituciones independientes de los Estados partes.

v) Integración entre Estados independientes para su fusión: Estados independientes se fusionan en un todo, es decir, se conforma un nuevo Estado independiente, que puede ser de naturaleza unitaria o en la mayoría de los casos de estructura federal. Un ejemplo lo constituye la ex U.R.S.S.

5. Derecho de la integración

Uno de los rasgos caracterizantes de la Sociedad Internacional actual es la proliferación de organizaciones internacionales, las cuales, son sujetos de derecho independientes dotados de voluntad propia cuyo fin es alcanzar determinados objetivos colectivos, es decir, gozan de personería jurídica propia distinta de los Estados que la componen. Es a partir de este siglo que estos

sujetos han ido avanzando a pasos agigantados, se han ido afirmando, ampliando sus competencias, diversificando, etc. Ello provocó un fuerte impacto en el Orden Jurídico internacional ya que esta organización no encuadra ni se adapta al Derecho internacional clásico, circunstancia que propició la aparición de un proceso jurídico donde surge el Derecho de la Integración.

Estas organizaciones internacionales si bien no desplazaron al Estado como sujetos originarios y soberanos del Derecho Internacional, donde comparten con éste la subjetividad internacional, han pasado a ocupar un lugar muy importante y significativo en la Sociedad internacional, y han logrado cuestionar el dogma de la soberanía absoluta del Estado

A diferencia del Estado que posee personalidad jurídica plena y general, la personalidad de estas Organizaciones se encuentra afectada por el principio de especialidad, es decir, sus objetivos y funciones están limitados, los mismos, fueron establecidos en los Tratados constitutivos o fundacionales y a ellos hay que ceñirse. La personalidad de esta organización internacional se fundamenta en las competencias que le atribuyen los Estados, éstas pueden ser más o menos vastas o importantes; no obstante nunca se encuentran ilimitadas como ocurre en el campo del Estado.

La cesión o transferencia de competencias nos permite distinguir dos tipos de Organizaciones. Las primeras en donde los Estados se proponen cooperar entre ellos y coordinar actividades hacia intereses comunes pero no han cedido el ejercicio de competencias soberanas a sus órganos. Y las otras donde los Estados realizan una transferencia del ejercicio de competencias soberanas a dichas organizaciones, sometiéndose a una autoridad exterior y superior que generalmente tienden a la integración o unificación de Estados miembros; algunos autores las califican o denominan como Organizaciones supranacionales otros las consideran como verdaderos procesos de integración.

Pese a las dificultades que se nos presentan para definir la integración, se nos imponen como elementos esenciales los conceptos de proceso, interestatal y voluntario.

De acuerdo a lo estudiado, estamos en condiciones de afirmar que en un proceso de integración basado en la libre voluntad de los Estados, éstos se relacionan mediante acuerdos que determinan las formas⁸ en que ha de enmarcarse la integración. Dichos acuerdos son una formulación jurídica del

⁸ Las clasificaciones de los esquemas, tipos o formas de integración presentan variaciones según la interpretación de los diferentes autores o instrumentos normativos, ver al respecto Art XXIV del GATT y Art. V del GATS/AGCS; y ABREU BONILLA, Sergio: MERCOSUR e Integración, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991;

proyecto entre dichos Estados, que se efectivizará en el tiempo, en función de un modelo establecido para regir sus relaciones⁹

Ese acuerdo marco o fundacional, que se genera en el ámbito del Derecho Internacional Público¹⁰, contiene el ordenamiento jurídico que se ha de erigir en el derecho originario de la integración. Por lo tanto podemos inferir que el Derecho de la integración es una rama especializada del Derecho internacional público que regula un proceso de integración de cualquier tipo. El derecho de la integración no es autónomo, sino una parte especial del Derecho Internacional.

Arbuet-Vignali distingue derecho de la integración en sentido amplio y en sentido estricto¹¹. Derecho de la integración en sentido amplio comprende todo conjunto de normas jurídicas cuyo objeto es regular un proceso de integración, cualquiera sea su tipo, naturaleza o profundidad.

Derecho de la integración en sentido estricto, es una rama del Derecho internacional público que aparece después de mediados del siglo XX destinada a regular los procesos de integración de bajo y mediano intensidad de carácter económico y tendiente a incentivar el comercio internacional regional y el desarrollo de los países. En cambio las normas jurídicas que regulan los procesos de integración profunda con instituciones y atributo de supranacionalidad forman el Derecho Comunitario.

La Prof. Lic. Ana María Pereyra explicita en sus clases, que el derecho de la Integración es la rama del derecho que estudia el conjunto de principios, instituciones y normas que rigen la constitución y funcionamiento de procesos de integración constituidos por Estados que se asocian con una finalidad común, pero conservan su individualidad y personalidad jurídica internacional. Procesos, que por lo general tienen en su comienzo carácter exclusivamente económico, pero que la dinámica los lleva a incluir elementos políticos, sociales, culturales, etc.

Tomando en cuenta que los distintos autores le otorgan a la integración el carácter de proceso, esto implica la idea de cambio y la constante actualización de dicho proceso. Ello determina la concepción de un nuevo

⁹ En un proceso de integración voluntario o consensual, la voluntad de los Estados participantes se manifiesta en un proyecto o plan de integración. Dicho proyecto se formula jurídicamente en un tratado internacional. Precisamente, el ordenamiento jurídico de un proceso de integración está orientado a regular y facilitar la realización en el espacio y en el tiempo de un proyecto de integración que es el resultado de la voluntad concertada de los actores del proceso. La relación del plan de integración – tratado de integración – se observa históricamente en el proceso de integración europea. CÁRDENAS, Emilio y PEÑA, Félix: La dimensión jurídica de la integración, BID/INTAL, Buenos Aires, Argentina, 1973, pág. 130.

¹⁰ Conf. ARBUET VIGNALI, Heber: MERCOSUR Balance y Perspectivas, Fundación de Cultura Universitaria, Buenos Aires, Argentina, 1996, pág 38 y MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, op.cit., pág, 295, GARRÉ COPELLO, Belter, Estudios Multidisciplinarios sobre el MERCOSUR, Facultad de Derecho Universidad de la República, Montevideo, 1995, pág. 176 entre otros.

¹¹ Arbuet- Vignali, Heber, Op, cit, pág. 218

orden jurídico, derivado del consenso, que se desarrollará, de acuerdo al plan contenido en ese orden, y por la gestión de los órganos (sean supranacionales o intergubernamentales) que son creados con el objeto de manifestar la voluntad de las partes. Ese nuevo ordenamiento jurídico conforma el Derecho Comunitario y que oportunamente estudiaremos.

7. Relación del Derecho Internacional Público con el Derecho de la Integración y Derecho Comunitario

El Derecho Internacional Público regula sistemas de integración más simples; en tanto estos sistemas se vuelven más complejos, son regulados por el Derecho de la integración en sentido estricto. Los sistemas de integración que disponen instituciones y normas supranacionales se regulan por otro sistema jurídico distinto denominado Derecho Comunitario.

8. Sujetos del Derecho Internacional Público (DIP)

Para determinar cuáles son los sujetos y las fuentes del Derecho de la integración –como rama especializada del Derecho Internacional- debemos, en primera instancia, enunciar los sujetos del Derecho Internacional Público.

Nos referimos a sujeto como el ente apto para ser sujeto de derechos y obligaciones. La personalidad es una condición específica establecida por el orden jurídico a una entidad determinada a la que se atribuyen derechos y obligaciones. Estos sujetos participan directamente en la creación y desarrollo del Derecho, además de observar su acatamiento y la punición de las contravenciones establecidas por el mismo.

1) El primer sujeto del Derecho Internacional Público, es el Estado, y posee la característica de ser un sujeto originario

Los elementos constitutivos del Estado, son tres:

- **Territorio:** es el elemento material, la base física del Estado. Se integra por el suelo, el subsuelo, aguas y el espacio aéreo. Espacio sobre el que se encuentra instalada la comunidad nacional. Kelsen se refería al territorio como un espacio tridimensional, que comprende la superficie, el espacio aéreo y el subsuelo. Desde el punto de vista jurídico el territorio es el ámbito donde se aplica el poder soberano del Estado.
- **Población:** es el elemento humano del Estado, lo integran todas las personas que se encuentran en su territorio, ya sea en forma permanente o transitoria, sometidas al poder jurídico del Estado.
- **Soberanía:** este elemento es el que presenta mayor complejidad. La raíz etimológica de la palabra “soberanía” deriva del sustantivo latín “soberanus” que significa superior. Históricamente esta noción se forja en la Edad

Media en relación a la lucha del Príncipe con la Iglesia, el Imperio Romano y los grandes señores feudales. En esta época, el Príncipe logra imponerse como el soberano ya que sus súbditos no podían apelar a una autoridad más alta. Es en el siglo XVI cuando se construye sistemáticamente el concepto de soberanía en base a la existencia de un Estado moderno, centralizado y burocrático o sea que existe una íntima relación entre los conceptos de soberanía y Estado-nación.

Fue Jean Bodin¹², (1576- Cap.8), refirió a la soberanía y realizó una elaboración teórica del concepto. BODIN, concibió a la soberanía como “el poder absoluto y perpetuo de una República”¹³.

Cuando nos referimos a la soberanía del Estado, debemos distinguir dos concepciones o planos de la misma: la “externa” y la “interna”.

Soberanía interna: conduce a una noción de supremacía, el ejercicio de un poder que, dentro de su territorio, no puede ser disputado por otra organización. El ejercicio de ese poder se efectiviza dentro de los límites que él mismo ha dictado. Asimismo, significa que las decisiones del Estado deben ser cumplidas y cuando, ellas se desobedecen, el Estado tiene medios para obligar a que se cumplan o la potestad para sancionar a los infractores.

Soberanía externa: significa que el Estado está en situación de igualdad o de independencia respecto de otros Estados. Esta soberanía o independencia no queda atenuada por el hecho de que el Estado quede sometido, en determinadas ocasiones, a decisiones de organismos internacionales debido a que su pertenencia a dichos organismos fue decidida libremente. Asimismo, podemos señalar los principios de no intervención y autodeterminación.

En conclusión, en la teoría del Estado la expresión “soberanía” puede ser considerada desde dos puntos de vista. Desde el punto de vista interno aparece como el poder del Estado particular de auto-organización y desde el punto de vista externo (desde fuera del Estado) aparece como la calidad de independencia que lo caracteriza respecto de los demás Estados sin perjuicio de la subordinación al orden jurídico internacional¹⁴.

2) Otro sujeto del DIP es la Comunidad Beligerante. Éste es un sujeto de carácter transitorio. Los presupuestos para ser una Comunidad Beligerante son:

- Lucha generalizada e importante
- Ocupación y administración de parte del territorio (efectividad)

¹² Bodin, Jean, 1756, “*Les Six Livres de la République*”, Libro I

¹³ Bodin, Jean, 1756, *Traité de la République*, Libro Primero, Capítulo IX, págs. 266 y ss. (edición digitalizada books.google.com.uy).

¹⁴ Jiménez de Aréchaga, Justino “*La Constitución Nacional*” Tomo I, 1988, pág. 186

- De acuerdo a las reglas del Derecho Internacional (responsabilidad)
- Surgimiento sin violaciones del Derecho Internacional y sin intervención de terceros

Es un grupo rebelde que tiene poder efectivo dentro de un ámbito determinado que ejerce jurisdicción. Posee ciertos derechos y obligaciones emanados del orden jurídico internacional, como por ejemplo, la posibilidad de instruir bloqueos, cobro de impuestos, etc. y como obligaciones deben comportarse de acuerdo a lo preceptuado por el Derecho Internacional Público en lo que se refiere al uso de la fuerza, etc.

El reconocimiento de la Comunidad Beligerante tiene naturaleza declarativa y sus efectos radican en que los actos en el territorio de la misma no son imputables al Estado del que forman parte.

En el caso de la comunidad beligerante, podemos adelantar, por los conceptos vertidos, que no son sujetos del Derecho de la Integración.

3) Otro sujeto, muy importante, del Derecho Internacional Público de carácter secundario¹⁵, son las Organizaciones Internacionales. Ellas son una: *“Asociación de Estados regida por un acuerdo internacional, que establece una estructura permanente con atribuciones propias que expresan la voluntad de los Estados y dan cumplimiento a los fines para los cuales se asocian”*.

Los requisitos que determina la Corte Internacional de Justicia para considerar como tal a una Organización Internacional son:

- Poseer personería jurídica internacional para que la organización pueda cumplir sus cometidos;
- Existencia de órganos a los que se les ha encomendado el cumplimiento de tareas específicas;
- Existencia de obligaciones de los miembros respecto a la organización. Ejemplo, la realización de aportes económicos.
- Posesión de capacidad jurídica, privilegios e inmunidades en el territorio de sus miembros.
- Posibilidad de que la organización celebre acuerdos con sus miembros.

Estas organizaciones agrupan a sujetos de Derecho Internacional y son creadas mediante Tratados, los cuales, regulan todo lo concerniente al funcionamiento de las mismas, como objetivos, cometidos, organización institucional, alcance de los mismos, facultades y poderes. Los encargados de

¹⁵ O derivados, también sostenidos por algunos autores, en el sentido de que son sujetos que devienen de la voluntad de los estados para su creación.

expresar la voluntad de la organización a los efectos de alcanzar sus propósitos son sus órganos; ellos pueden ser de naturaleza deliberante, de decisión, administrativos u órganos de control. Dicha voluntad es de naturaleza jurídica e independiente de la voluntad de los miembros que componen los órganos. Respecto a la formación de la voluntad, dependiendo del tipo de organización y funciones de la misma, puede adoptarse decisiones mediante unanimidad, mayoría o consenso y en algunas de ellas encontramos la figura del veto, que no es otra cosa, que el voto ponderado

Las organizaciones internacionales pueden clasificarse en universales, regionales, subregionales, abiertas, cerradas, mixtas y de acuerdo a sus cometidos pueden ser políticas, económicas, de integración o de simple cooperación internacional. Para lograr sus cometidos están dotadas de medios materiales, humanos y lógicamente de sustento jurídico. Ellas ejercen debidamente la función pública internacional.

4) Para culminar el tema, debemos precisar que respecto al ser humano individual, existe una larga discusión en cuanto a considerarlo sujeto de derecho internacional. El individuo tiene personalidad internacional pasiva, reconocida en los principios de Núremberg, en cuanto es susceptible de ser sancionado según el Derecho Internacional. Además de ello la persona física es beneficiaria de muchos derechos que le otorgan las normas internacionales, tal como, a modo de ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos. No obstante, el individuo, no tiene personería internacional activa, lo que no impide que en el futuro puedan ser considerados sujetos de Derecho internacional en virtud de la evolución y desarrollo del mismo..

Sobre el tema existen discrepancias pero lo cierto es que el individuo no crea el Derecho Internacional Público.

9. Sujetos del Derecho de la Integración.

Pueden incluirse como tales, los Estados y las Organizaciones Internacionales.

10. Fuentes del Derecho de la Integración

Tomando en cuenta que el Derecho de la integración es una rama del Derecho Internacional Público y como tal, forma parte del mismo, corresponde precisar las fuentes de este último y determinar las de aquél. Al respecto realizaremos una breve descripción y conceptualización de cada una de ellas.

Fuentes son aquellos métodos de creación y verificación de una norma, es decir, los medios por los cuales una regla de conducta entre Estados llega a cobrar validez jurídica.

El artículo 38 de la Corte Internacional de Justicia establece las fuentes:

“La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;

b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;

c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.....”

Basado en esta norma que realiza una enumeración taxativa, podemos afirmar que el Derecho internacional tiene sus propias fuentes y entre ellas, gozan de primacía los Tratados, la costumbre internacional y los principios generales del derecho. No existe jerarquía entre las fuentes, todas ellas gozan del mismo rango.

Las fuentes principales son:

- Tratados
- Costumbre
- Principios generales de Derecho

Fuentes auxiliares

- Decisiones judiciales
- Doctrina
- Equidad (puede ser fuente principal si lo acuerdan los Estados)
- Actos unilaterales de los Estados y de las Organizaciones Internacionales. Para algunos autores se habla ya aquí (con relación a los Actos unilaterales) de una auténtica fuente incluso formal, del DIP

1) Tratados

Los Tratados son acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional, acuerdo entendido como concordancia de voluntades, destinado a producir efectos jurídicos, es decir crear, modificar o suprimir una relación de derecho. y regido por el Derecho Internacional.

La Convención sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de Viena del año 1969 en su art. 2 a) dice que se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. Como normativa vinculante a los Tratados tenemos además de la Convención antes mencionada, la Convención sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (Viena 1986)

Las denominaciones de los Tratados pueden ser varias: convención, convenio, acuerdo, protocolo, carta o anexo

Sus etapas de formación son:

- Negociación
- Adopción del texto
- Autenticación
- Ratificación: en nuestro país ratifica el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo solo aprueba
- Entrada en vigor: depende la legislación interna del Estado, la entrada en vigor puede ocurrir en diferentes momentos.
- Adhesión o accesoión en Tratados multilaterales
- Registro y publicación
- Depósito del Tratado en los multilaterales y Canje de ratificaciones en los bilaterales

¿Qué es la reserva de un Tratado? La Convención sobre el Derecho de los Tratados entre Estados, Art. 2 inc. 1d dice que es la "Declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un Tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del Tratado en su aplicación a ese Estado"

Los Tratados deben interpretarse de acuerdo al artículo 31 del Convenio de Viena de 1969 de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del Tratado, en el contexto y teniendo en cuenta su objeto y fin.

Los efectos de los mismos serán entre las Partes:

- Pacta sunt servanda: el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y el mismo artículo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986 lo regula
- Prevalencia de la Carta de Naciones Unidas
- Normas Jus Cogens.

Respecto a terceros Estados, cabe precisar que, un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento. Las obligaciones para terceros estados deben contar con aceptación expresa y por escrito

2) Costumbre internacional: es una práctica seguida por todos los sujetos de Derecho Internacional, generalmente aceptada como derecho que por tal motivo deviene en obligatoria. Posee dos elementos:

A) Elemento material: lo conforma la repetición, usos o prácticas uniformes de los sujetos de derecho internacional de forma constante.

B) Elemento psicológico u “opinio iuris sive necessitatis”: es la convicción de la obligatoriedad de esos usos o prácticas

Con respecto al tiempo exigido para que se configure una costumbre internacional, hay que precisar que, no es necesario que la práctica sea muy prolongada ni desde tiempo inmemorial; no obstante, no se admite la “costumbre instantánea”. La doctrina coincide en que un período de 15 años sería suficiente. Ejemplos de costumbre internacional es la libertad de mares y libertad del aire.

3) Los principios generales de Derecho

Estos principios son preceptos básicos y fundamentales del derecho positivo que se encuentran en todos los ordenamientos jurídicos. Los principios generales de Derecho Internacional son los inferidos de las normas consuetudinarias (costumbre) y de las convencionales (tratados). Son disposiciones que carecen de condición de aplicación y que contienen una pauta o indicación genérica a seguir, pero no una prescripción definida.

Estos principios no necesitan una costumbre precedente para ser aceptados como fuente creadora del DIP. De acuerdo al artículo 38.1 del Estatuto CIJ, los mismos son considerados fuente principal del Derecho Internacional Público.

El Art.38. c) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia los consagra como fuente cuando dice: “los principios generales de Derecho reconocidos por las naciones civilizadas...”

A modo de ejemplo podemos citar estos principios consagrados en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados: buena fe (art. 46.1), pacta sunt servanda (art. 26), integridad (arts. 17 y 44), preclusión (art. 45.b)

En la carta de Naciones Unidas (art. 2) se consagran, entre otros, los siguientes principios: igualdad soberana de los estados, buena fe, arreglo de controversias mediante medios pacíficos, abstención de recurrir al uso de la fuerza, mantenimiento de la paz y seguridad internacional, no intervención en los asuntos internos de los Estados.

Medios Auxiliares

Por otra parte existen medios auxiliares de interpretación y aplicación del derecho, que son aquellos instrumentos que ayudan al juez o al intérprete a determinar la norma aplicable o a interpretarla, pero no producen normas.

El Art. 38. d) mencionado anteriormente consagra estos medios auxiliares: “ d) Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliara para la determinación de las reglas de derecho sin perjuicio de los dispuesto en el art. 59.”

Jurisprudencia

Es un medio auxiliar que determina reglas de derecho (art. 38.1.d) para las partes en litigio. La CIJ no les da jerarquía de fuentes creadoras de normas, sino las invoca como medios auxiliares para verificar la existencia de normas jurídicas internacionales.

Art. 38 d. Las decisiones de judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 59.

Art. 59 -La decisión de la Corte no es obligatoria sino para las partes en litigio y respecto del caso que ha sido decidido.

Doctrina: es otro medio auxiliar para determinar reglas de derecho. La doctrina de los publicistas no crean derecho, sino que lo interpretan y sistematizan para clarificar el alcance y contenido de normas jurídicas internacionales existentes.

Normas de Jus cogens

El art 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969)

establece que: “*Es nulo todo Tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de Derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de Derecho*

Internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad Internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de DI general que tenga el mismo carácter.”

Sus caracteres son la imperatividad, inderogabilidad, generalidad, aceptación y reconocimiento universal, dinamismo y mutabilidad.

Sus efectos implican que toda norma u acto contrario se sanciona con la nulidad o extinción.

Podemos agruparlas en normas que protegen a los intereses de la comunidad en su conjunto, normas que protegen a los Estados y sus relaciones y normas que protegen a la persona

El objeto de estas Normas de Jus Cogens son:

- Pacta sunt servanda
- Rebus sic stantibus
- Responsabilidad de los Estados
- Reglas que rigen las fuentes, etc
- Serían los valores sociales internacionales trascendentes.

Equidad: Es un medio para atemperar, completar y suplir el derecho (art. 38.2 base compromisoria). Su finalidad es completar el derecho, atempera el formalismo jurídico, se relaciona con el concepto de justicia. Se ha aplicado para decidir en casos arbitrales; es una posibilidad conferida al Tribunal para decidir el caso concreto disponiendo la norma aplicable al mismo.

Actos unilaterales de los Estados: son actos emanados e imputables a un solo sujeto de Derecho Internacional, generador de derechos y obligación, que da por tanto origen a vínculos jurídicos internacionales con otros sujetos, y cuyos efectos están previstos o autorizados por el Derecho Internacional.

Actos de Organismos Internacionales: los tratados constitutivos permiten a sus órganos crear disposiciones dirigidas a los Estados miembros y a reglamentar sus propios derechos y obligaciones y de los sujetos vinculados. Es Derecho derivado de instituciones internacionales.

Para concluir este tema debemos señalar que son fuentes formales del Derecho de la Integración los Tratados.

11. El Derecho Comunitario.

El proceso de integración europeo ha dado a luz un peculiar Derecho de la integración, el Derecho comunitario Europeo. Este Derecho convive dentro de los sistemas jurídicos de los Estados miembros con el Derecho nacional y tienen iguales destinatarios. Por ello, es necesario determinar en tales circunstancias qué normas deben aplicarse, ya que la atribución de competencias que se realiza en este proceso de integración a las Instituciones comunitarias implica, el reconocimiento de los efectos de los actos adoptados por las mismas; de tal forma dichos actos podrían tener efecto directo en el Derecho interno y prevalecerán en caso de discordancia entre ambos órdenes jurídicos. Tengamos presente que las normas comunitarias no tiene como únicos destinatarios a los Estados, ni como único objetivo las relaciones entre los mismos, sino que también están dirigidos a los particulares afectando sus derechos y obligaciones, quiénes pueden invocarlas ante cualquier Tribunal.

Debido a los aspectos mencionados es que podemos afirmar que el Derecho Comunitario es un verdadero Derecho de la Integración, en sus dos caras, primero por el marco teórico-conceptual y de realización de avances y experiencias concretas. En otras palabras, podemos afirmar que el Derecho Comunitario es una variedad del Derecho de Integración y responde a la realidad socio-económica de países con alto nivel de industrialización y alto grado de integración social interna.

El Derecho Comunitario constituye un nuevo ordenamiento jurídico y ha sido habitualmente asociado al término supranacionalidad, término que fue recogido en el lenguaje jurídico internacional por el Artículo 9° del Tratado de París de 1951 que entró en vigor el 23 de julio de 1952 y que da origen a la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA). La mencionada disposición determinaba que *“Los miembros de la Alta Autoridad ejercerán sus funciones, con plena independencia, en interés general de la Comunidad. En cumplimiento de sus deberes, no solicitarán ni atenderán instrucciones de gobierno ni organismo alguno. Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir sobre los miembros de la Alta Autoridad en la ejecución de sus tareas”*.

Dicho término desapareció como consecuencia de su supresión por el Artículo 19 del Tratado de Fusión de 1965. Ningún Tratado en el marco del proceso de integración europeo posteriormente reiteró el término “supranacionalidad”, no obstante, la doctrina y jurisprudencia internacional aceptan que el Derecho comunitario se estructura a partir del concepto de supranacionalidad.

A modo ilustrativo, un politólogo del momento calificó¹⁶ *“el establecimiento de órganos supranacionales por un tratado internacional, como un nuevo*

¹⁶ Kunz, Josef L., “Supra-national Organs”, The American Journal of International Law, vol. 46, Nº 4, 1952, pág. 690

experimento en organización internacional”, a tal punto que “sería realizado por primera vez en el nivel regional de la Europa no comunista.”

Asimismo, un jurista del momento - Van Raalte, Ernest- observó que el arreglo institucional de la nueva Comunidad implicaba *“una fusión de soberanías y no solo coordinación o cooperación”*. Debemos tener presente que todas estas manifestaciones respondían a la incertidumbre oportunamente instalada sobre el éxito de la nueva teoría institucional.

Aún con la ausencia del término “supranacionalidad” en los tratados posteriores, las instituciones fueron dotadas de mayor autonomía; asimismo, se fue gestando y generalizando – tanto en doctrina como en jurisprudencia- la opinión que el derecho comunitario se organizaba a partir del concepto de supranacionalidad.

Arbuet Vignali sostiene que la idea de supranacionalidad indica una situación intermedia entre el Derecho Internacional Público - donde el atributo de la soberanía está presente en cada acto y en cada compromiso que se asume- y el sistema del Estado federado, donde desaparece la soberanía, aunque permanecen todos los demás atributos del Estado. En tal sentido refiere al Derecho Comunitario como un sistema intermedio en el cual los Estados partes, por un acto de su voluntad soberana y en ejercicio pleno de su soberanía, acuerdan, en el marco del Derecho Internacional Público, crear órganos comunitarios, diferentes de los órganos intergubernamentales.

En este sentido Arbuet lo define como el¹⁷*“conjunto de normas jurídicas y principios que las jerarquizan y coordinan coherentemente, que regula las relaciones entre Estados soberanos y Organizaciones Internacionales supranacionales, empeñados en un proceso de integración profundo (comunitario), cuando actúan en el marco de coordinación de una comunidad internacional inserta en una sociedad internacional más amplia, con el propósito de colaborar entre los estados partes bajo la coordinación de un nuevo tipo de Organizaciones Internacionales supranacionales que los agrupan para obtener mayor seguridad y bienestar y fortalecer sus posiciones al actuar en conjunto frente a los demás Estados (Derecho Comunitario originario) y que alcanza también a todas las personas, físicas y jurídicas, situadas en el ámbito territorial de los Estados partes (Derecho Comunitario derivado, aunque también el originario). Este sistema regula y dispone de estructuras de coordinación y subordinación.”*

En relación a la distinción entre órganos intergubernamentales y comunitarios, podemos decir que, los órganos intergubernamentales poseen la particularidad que sus representantes son designados por los Estados miembros; se

¹⁷ Arbuet-Vignali, Heber, Op. cit, pág 335 y 336

encuentran integrados por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y la voluntad del órgano, que no es otra que la de los representantes de los Estados que responden al mandato del gobierno, o sea, a los representantes de los intereses de los propios Estados. Las normas que dictan dichos órganos se encuentran generalmente sometidas a los procedimientos comunes de entrada en vigor de los Tratados

En cambio los órganos comunitarios son creados por un acto soberano de los Estados; sus integrantes son elegidos de acuerdo a conocimientos técnicos y la voluntad del órgano comunitario responde al leal saber y entender de sus representantes, no recibiendo instrucciones de gobierno alguno y atendiendo fundamentalmente a los intereses de la comunidad. Las normas emanadas de estos órganos obligan a los Estados sin ningún otro trámite interno; se aplican inmediatamente y se integran a su ordenamiento jurídico. Además de ello dichas normas gozan de prevalencia jurídica respecto a las leyes internas de cada uno de los Estados. En el caso del sistema de integración de la Unión Europea estas decisiones de los órganos supranacionales se ubican, jerárquicamente, aún por encima de la Constitución nacional de cada Estado parte.

Este nuevo sistema jurídico posee estructuras de coordinación y subordinación distintas a las del Derecho Internacional Público con sus propios sujetos, fuentes, modos de aplicación e interpretación.

En el ámbito de la supranacionalidad (propio de una Organización internacional comunitaria) el atributo de la soberanía de cada uno de los Estados se mantiene. No obstante por un “acuerdo soberano” aquéllos le transfieren al órgano supranacional en forma temporal y limitada ámbitos de jurisdicción y competencia respecto a ciertas materias e incluso determinados poderes. La cesión que se opera hacia las Instituciones comunitarias es la del ejercicio de competencias soberanas, no de la soberanía.

El Derecho Comunitario, se crea, aplica y desarrolla debido a que los Estados miembros consintieron limitar a favor de las Instituciones comunitarias el ejercicio de sus derechos soberanos, en ámbitos específicos. En este sentido, cabe precisar que las Instituciones comunitarias no poseen competencias ilimitadas si bien están facultadas a ejercer poderes amplios por sus vastas metas. La naturaleza de estas facultades otorgadas son una atribución de competencias; este principio está consagrado en el artículo 5 del Tratado CE: *“La comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente tratado y de los objetivos que éste le asigna.”*

Si aceptamos que hay atribución de competencias, hay una limitación correlativa de poderes soberanos de los Estados miembros. Consecuencia de ello, es menester que en las Constituciones nacionales de los Estados miembros, tal atribución de competencias y desprendimiento de poderes

soberanos- esté permitido y se puede afirmar que en todo proceso de integración reposa una noción de soberanía distinta a la concepción tradicional de una soberanía abstracta, individual, inalienable y absoluta.

En este sentido, José Manuel Sobrino Heredia¹⁸ sostiene “*Es el ejercicio divisible de la soberanía lo que permite a unos Estados asociarse con otros y ceder todos parcelas de la misma para su ejercicio común por unas Instituciones con la finalidad de alcanzar unos intereses colectivos.*”

Por otra parte y reafirmando lo mencionado precedentemente, la doctrina Europea señala las siguientes consecuencias.

- El derecho comunitario se integra de pleno derecho en el orden interno de los Estados miembros, sin necesidad de ninguna fórmula especial de introducción;
- Las normas comunitarias ocupan su lugar en el orden jurídico interno en calidad de derecho comunitario;
- Los jueces nacionales tienen la obligación de aplicar el Derecho comunitario.

El núcleo normativo del Derecho Comunitario comprende el mercado interior con las libertades fundamentales (de circulación de mercaderías, de trabajadores, de establecimiento, de servicios y libre circulación de capitales y pagos) y su régimen en materia de competencia. Este mercado se complementa con determinadas políticas comunitarias fundamentalmente en los siguientes ámbitos: económico, monetario, agrícola, de asilo e inmigración, transportes, fiscal, empleo, comercial, social, educación y juventud, cultural, de consumidores y de sanidad, de redes transeuropeas, industrial, de cohesión económica y social, de investigación y desarrollo tecnológico, ambiental y de cooperación de desarrollo. Además de estas normas hay otras de naturaleza intergubernamental en el campo de la cooperación de la política exterior y de seguridad común y en el de la cooperación policial y de justicia penal.

En conclusión, podemos afirmar que el Derecho Comunitario se ha erigido en el verdadero cimiento jurídico de la integración europea y constituye una característica inherente del mismo este tipo de Organizaciones internacionales, que se distinguen de otros modelos de Organizaciones como las de cooperación y las que se ubican dentro de un proceso de integración menos profunda y menos avanzadas, (ej. Mercosur). Consecuencia de esto, es que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, no sólo garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de las normas comunitarias sino

¹⁸ Sobrino Heredia, José Manuel, las nociones de integración y de supranacionalidad en el derecho de las organizaciones internacionales”, Rev. Impulso Nº 31, pág. 125, Coruña (España)

que también controla todas las relaciones que se dan entre los sujetos de Derecho Comunitario. En función de lo antedicho, se puede afirmar que el proceso de integración europeo ha generado un ordenamiento de corte “constitucional” autónomo¹⁹ cuyas normas tienen como destinatarios no sólo a los Estados y las Instituciones comunitarias sino también a los derechos y obligaciones de los ciudadanos comunitarios, quienes pueden invocarlas ante los Tribunales.

Principios del Derecho Comunitario

Se trata de conceptos básicos que resultan trascendentes para la correcta interpretación y aplicación del sistema comunitario. Los mismos otorgan coherencia a la norma del sistema comunitario. Estos principios proceden de los Tratados fundacionales a través de la interpretación que ha hecho la doctrina y fundamentalmente de la aplicación jurisprudencial.

Primordialmente han sido identificados y formulados por los Tribunales.

Entre los mismos, podemos identificar los siguientes

- 1) La autonomía del sistema comunitario respecto al derecho internacional que le da origen y respecto a los derechos internos de los Estados partes. Al transferirse el ejercicio de competencias soberanas de los Estados miembros a favor de las Instituciones comunitarias, en determinadas y diversas materias, se ha ido otorgando al ordenamiento jurídico comunitario cada vez más autonomía respecto de los derechos nacionales y respecto al propio Derecho internacional.
- 2) Aplicabilidad inmediata de la norma comunitaria que adquiere automáticamente carácter de Derecho positivo en el orden interno de los Estados. La norma comunitaria adquiere automáticamente estatuto de derecho positivo en el orden interno de los Estados, sin necesidad de un acto de “nacionalización”.
- 3) La uniformidad de la interpretación y aplicación de la norma comunitaria en todos los Estados partes, lo que se conoce como el procedimiento de prejudicialidad en la Unión Europea.
- 4) La norma comunitaria goza de primacía respecto a las normas de Derecho interno. La norma comunitaria ocupa en el orden interno un lugar con rango de prioridad sobre las normas nacionales.

¹⁹ Véanse, los pronunciamientos del TJCE:STJCE (23/04/86), “Los Verdes”, 294/83, Rec. p. 1339; Dictamen C-1/91 (14/12/91), EEE, Rec. p. I-6079; Dictamen 3/94 (13/12/95), GATT-OMC –Acuerdo marco sobre los plátanos.

5) La norma comunitaria posee “efecto directo”, crea directamente derechos y obligaciones para los Estados y para las personas físicas y jurídicas quienes pueden invocarlas ante los Tribunales.

6) El Estado puede incurrir en responsabilidad patrimonial del estado miembro por daños causados a particulares cuando, estos, incumplan obligaciones establecidas en el Derecho Comunitario. Consecuencia de ello, es que las normas comunitarias con los caracteres antes mencionados, deben ser aplicadas inmediatamente de su entrada en vigor, a pesar de la eventual precedencia de una ley nacional incompatible, y deben ser aplicadas durante todo el período en el que se encuentran en vigor, a pesar de la adopción de una ley posterior incompatible.

Dependerá de los órganos jurisdiccionales nacionales que estos principios se vean reflejados en prácticas concretas, garantizando de este modo, la plena eficacia del derecho Comunitario, en caso de conflicto con el Derecho interno. Resulta imprescindible que los jueces nacionales participen en la aplicación judicial de las normas comunitarias. De la doctrina basada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea se destaca la importancia del juez nacional, al permitírsele controlar la “comunitariedad” de su legislación nacional; téngase presente que el tribunal de Luxemburgo invita a “todo juez nacional competente” a dejar inaplicada “por su propia autoridad” cualquier ley nacional posterior incompatible con el derecho Comunitario, sin necesidad de solicitar su eliminación previa por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento

Sujetos del Derecho Comunitario

Son sujetos del Derecho Comunitario los Estados miembros, las Instituciones comunitarias y las personas físicas y jurídicas en tanto las normas comunitarias los instituyen como destinatarios de las mismas y pueden invocarlas ante sus Tribunales.

Relación con el Derecho Interno

El orden jurídico comunitario prevalece sobre los órdenes jurídicos internos de cada Estado, independientemente que los actos nacionales sean anteriores o posteriores a los comunitarios, estos últimos gozan de primacía.

En el supuesto que hayan normas contradictorias (comunitaria e interna) el juez nacional tiene la obligación de aplicar íntegramente el Derecho comunitario, no aplicando la norma interna.

Relación con el Derecho Internacional

El Derecho Comunitario no forma parte del Derecho internacional público, sino que constituye un orden jurídico propio, diverso y autónomo aunque de origen internacional.

Diferencias entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Comunitario

Podemos afirmar que la principal diferencia que existe entre estos sistemas es que el Derecho internacional público clásico es un derecho de cooperación, en tanto el Derecho Comunitario es un derecho de integración. Además de ello, y referido a sus fuentes el Derecho Internacional es de origen esencialmente convencional, en tanto, el Derecho Comunitario, si bien tiene su origen en los Tratados, se desarrolla a través de la “potestad legislativa” de sus órganos institucionales. Esta actividad normativa emanada de sus instituciones conforma el Derecho Comunitario derivado.

Relación entre el Derecho Comunitario y el Derecho interno de los Estados miembros de las Organizaciones Comunitarias

La relación existente entre ambos Derechos radica esencialmente en tres puntos. Primero, tenemos la autonomía del Derecho Comunitario respecto al Derecho interno basado en la transferencia de competencias o potestades que realizan los Estados miembros a favor de las instituciones.

En segundo lugar, podemos señalar la primacía del Derecho Comunitario respecto al interno, las normas de aquél se aplican de forma inmediata en el Estado miembro sin necesidad de norma interna alguna que le otorgue validez.

Y por último encontramos la eficacia directa del Derecho Comunitario, en tanto sus destinatarios son, además de los Estados miembros de la Organización, las personas físicas individuales que habitan dichos Estados.

Asimismo, debemos considerar que el Derecho Comunitario es aplicado por los jueces nacionales de cada Estado miembro en cooperación con el Tribunal de Justicia. Son verdaderos jueces comunitarios.

Fuentes del Derecho Comunitario

Las fuentes del Derecho comunitario se dividen en dos grupos:

1) Derecho originario o primario: se tratan de los tratados fundacionales y los Tratados modificativos y complementarios, Protocolos Anexos de los mismos y los Tratados de Adhesión. Como ejemplo de los primeros están el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) firmado en París y que entró en vigor el 23 de julio de 1952, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (CE) firmado en Roma y que entró en vigor el 1 de enero de 1958, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de la Energía

Atómica EURATOM) firmado en Roma y que entró en vigor el 1 de enero de 1958. El tratado CECA ha cumplido su plazo de vigencia de 50 años (1952-2002), por lo que en la actualidad no se encuentra vigente.

Los tratados fundacionales han sido adaptados a los hechos en ocasión de la adhesión de nuevos miembros y han sido objeto de modificaciones institucionales importantes y de introducción de nuevos ámbitos de competencias.

Como Tratados modificativos se encuentran el Tratado de Fusión, el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastrich y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, Tratado de Ámsterdam que entró en vigor el 1 de mayo de 1999 y el Tratado de Niza que entró en vigor el 1 de febrero de 2003 y el Tratado de Lisboa firmado en el 2007 y que entra en vigor en el 2009.

2) Derecho derivado: El Derecho derivado comprende los actos unilaterales y los actos convencionales. Los primeros son aquellos actos jurídicos aprobados por las instituciones comunitarias con competencias legislativas, en algunos casos con efecto vinculante (obligatorio) como los reglamentos (actos aplicables directamente en todos los Estados miembros y de manera uniforme), las directivas (actos que fijan los objetivos a alcanzar pero que dejan a los Estados miembros la elección de los medios para alcanzarlos), las decisiones (actos que obligan únicamente al destinatario) y los no vinculantes como las recomendaciones y los dictámenes.

En segundo lugar tenemos los actos convencionales que engloban los acuerdos internacionales firmados entre la Unión Europea, por una parte, y un tercer país u organización por otra; los acuerdos entre Estados miembros y los acuerdos interinstitucionales, es decir, entre las instituciones de la Unión Europea.

Además del Derecho Comunitario se suele hablar del “acervo comunitario” que va más allá del derecho en sentido estricto y que los países deben aceptar antes de adherirse a la Unión europea. Está compuesto por:

- El contenido, los principios y los objetivos políticos de los Tratados
- La legislación adoptada en aplicación de los Tratados
- La jurisprudencia del tribunal de justicia, Tribunal de primera instancia y de los Tribunales especializados.
- Las declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la Unión
- Actos en materia de política exterior y seguridad común
- Actos acordados en materia de justicia y asuntos de interior
- Convenios internacionales celebrados por la Comunidad, así como los celebrados por los Estados miembros entre sí

Las excepciones y exenciones al acervo comunitario son escasas y limitadas. La Unión Europea se ha propuesto mantener este acervo inmutable y procurar su desarrollo.

Control de cumplimiento del Derecho Comunitario

Existen varios instrumentos que procuran controlar el cumplimiento del derecho comunitario. El más importante es el control jurisdiccional mediante la interposición de recursos judiciales. A modo enunciativo, ya que se estudiarán al dar la Unión europea, son:

- Recurso de incumplimiento
- Recurso de anulación
- La excepción de ilegalidad
- El recurso de inacción
- Procedimiento prejudicial

12. Clasificación de los diversos tipos de integración económica internacional según la intensidad del proceso.

A mediados del siglo XX los procesos de integración se vincularon con la economía; ello condujo a la doctrina a elaborar conceptos teóricos clasificando los procesos de integración según la intensidad de los mismos y de acuerdo a las características y alcance de los compromisos económico-comerciales asumidos.

Según el profesor Bela Balassa, tradicionalmente se distinguen cinco grados de integración, según la intensidad del proceso. Los mismos no son progresivos ni excluyentes, es decir, no instituyen un orden que deba imperiosamente seguirse.

1.- Zona de libre comercio: Se define como “el acuerdo entre 2 o más países que se comprometen a eliminar los gravámenes y restricciones de todo orden que inciden en la importación de productos originarios de cualquiera de las otras partes contratantes.”

En estas zonas se eliminan las tarifas arancelarias y las trabas no arancelarias que dificultan el comercio entre los países. Ruiz Díaz Labrano sostiene que dichas trabas se suprimen paulatinamente hasta lograr su total eliminación. Debemos tener presente que no son todas las trabas arancelarias las que se suprimen.

En la clasificación de los grados de integración, mencionada anteriormente y elaborada por el Dr. Arbuét Vignali, este proceso de integración puede ubicarse

en los de “bajo perfil”; son ejemplos de estos procesos el NAFTA y los TLC’s celebrados por los Estados.

Las zonas de libre comercio se encuentran reguladas en el **numeral 8 del Artículo XXIV del GATT**, que reza:

“(…) b) se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (...) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.”

Las partes quedan en libertad de fijar el arancel respecto de terceros países. De manera que no hay política comercial común, cada uno de los Estados miembros mantienen su propio arancel.

2.- Unión Aduanera:

Es un acuerdo por el cual, además de la liberación del comercio, se establece un arancel externo común. Las partes se obligan a un tipo de arancel igual para todos los terceros países, de manera que unifican su política comercial, en cuanto a aranceles.

La implementación del arancel externo común constituye la diferencia principal respecto a la zona de libre comercio. Este Arancel común significa que las mercaderías originarias y provenientes de terceros países pagan lo mismo, cualquiera sea el medio de ingreso al país, y al mismo tiempo se conforma una política externa común.

El **numeral 4 del Artículo XXIV del GATT** reconoce las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio como excepciones a la cláusula de la nación más favorecida y el **numeral 8** define las Zonas de Libre Comercio –como ya vimos– y las uniones aduaneras.

Veamos estos textos.

Respecto al primer punto que es la cláusula de la Nación Más Favorecida, el **artículo I del GATT** la define como “(…) cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.”

Por lo tanto, podemos definirla como una estipulación contenida en un tratado por la cual las partes contratantes se confieren mutuamente la participación en las ventajas más considerables que ellas han acordado, o puedan llegar a

acordar en el futuro, a un tercer Estado, sin que sea necesaria una nueva convención entre ellas.

Ahora bien, el **numeral 4 del Artículo XXIV del GATT** que reconoce la existencia de la UA y de las ZLC establece que: *“Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios.”*

Numeral 8: Definición de unión aduanera

“(…) a) se entenderá por unión aduanera, la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera: i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (...) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios.

ii) que (...) cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que o estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos;...”

Sergio Abreu²⁰ caracteriza estos procesos a partir de tres elementos:

- 1) liberación gradual del comercio recíproco;
- 2) tarifa externa común y
- 3) aduanas comunes a los efectos de repartir y recaudar la renta o para destinarlas a un fondo común.

Respecto a la Unión aduanera, estamos ante un proceso de integración de “mediana intensidad” debido que resulta necesario contar con el soporte de una Organización Internacional, cuyos órganos dicten normas comunes y obligatorias para los Estados partes.

Una aproximación de este sistema lo configura el MERCOSUR pero en forma imperfecta.

²⁰ Abreu Bonilla, Sergio, Mercosur e integración, 2º ed., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo (Uruguay), 1992

Es importante reiterar que solamente las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras están previstas en el GATT como excepciones a la cláusula de la nación más favorecida.

3.- Mercado común

A este proceso además de las concesiones y ventajas recíprocas propias de la Unión Aduanera se le adicionan cuatro libertades:

- Libertad de circulación de bienes;
- Libertad de servicios
- Libertad de capitales y
- Libertad de circulación de personas.

La libre circulación de bienes significa la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias para productos originarios de los Estados miembros.

H. Di Biase²¹ enseña que el mercado común se caracteriza por los siguientes elementos:

“a) Supone la integración de dos o más mercados nacionales en un solo espacio económico que une territorios aduaneros hasta entonces separados, por la voluntad política de esos gobiernos otorgando a cada mercado, la dimensión adecuada para el desarrollo de sus actividades productivas;

b) Es un proceso irrevocable y aceptado, que solo puede existir si todos, operadores públicos y privados, productores y consumidores, saben que es definitivo e irrevocable;

c) Quita importancia a las ventajas comparativas, determinadas por condiciones naturales, y la otorga a las ventajas competitivas, adquiridas en base a la eficiencia de personas, empresas y de instituciones;

d) Permite el acceso a las ventajas de la producción en escala, ventajas que sólo son posibles dentro de un mercado realmente competitivo;

e) La mera existencia real o potencial de un mercado común, exige paulatinamente y cada vez en mayor grado, adoptar nuevas reglas y asumir nuevos compromisos, garantizado por ejemplo condiciones leales y equivalentes de competencia.”

Podemos afirmar que los Estados llegan a lograr un mercado común después de haber establecido una zona de libre comercio, adoptado un arancel externo común y armonizado sus legislaciones y sus políticas macroeconómicas.

²¹ Di Biase, Héctor, *Introducción al Derecho de la Integración con especial referencia al Mercosur*, en *El Mercosur después de Ouro Preto. Aspectos jurídicos*, Libro colectivo, serie de Congresos y Conferencias, N° 11, UCUDAL-Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Montevideo (Uruguay), 1995, págs. 18 y 19.

Cuando lo relacionado precedentemente se logra, los países conforman un solo gran mercado cuyo fin es el comercio recíproco y se exhiben hacia el exterior como una unidad o bloque de acción económica. Derrumbados todos los aranceles y demás barreras y prohibiciones, en sus territorios circulan libremente todos los factores de producción: personas, capitales, bienes, tecnologías, información y mano de obra.

Los Estados deben recorrer varias etapas en un proceso de integración económica para lograr conformar un Mercado común -propiamente dicho- por ello se dice que estamos ante un grado de integración importante o considerable, con repercusiones en distintos ámbitos. Ejemplo de aspirar a este sistema es la ALADI y el MERCOSUR.

4.- Unión Económica:

Es una forma o grado de integración profunda y superior respecto al mercado común, adicionando políticas unificadas comunes, especialmente la económica y monetaria.

Juan Armagnague²² sostiene que *“La unión económica es una forma de integración superior a la del mercado común, suponiendo la existencia de una autoridad supranacional que, por encima de las políticas económicas de cada país, marque las pautas de la unificación monetaria o bien la adopción de tipos de cambio fijos entre los países miembros, al igual que la implementación con el carácter de uniformidad en las políticas coyunturales, fiscales y sociales.”*

Es un tipo de integración comunitaria o profunda, lo que implica la existencia de órganos comunitarios que dictan normas de naturaleza supranacional reguladas por el Derecho comunitario.

5.- Integración económica total: Significa la unificación de las políticas económicas y monetarias de los Estados partes. Ejemplo la adopción de la moneda única en la Unión Europea (EURO)

²² Armagnague Juan F., Estudios sobre el MERCOSUR, , 1º ed., Ediciones Jurídicas Cuyo Mendoza (Argentina), 2007 pág. 325

Etapas y evolución de los procesos de integración económica

ZONA DE PREFERENCIAS ARANCELARIAS	ZONA DE LIBRE COMERCIO	UNIÓN ADUANERA	MERCADO COMÚN	UNIÓN ECONÓMICA	UNIÓN MONETARIA
Preferencias arancelarias a una lista de productos	Libre circulación de bienes	Libre circulación de bienes	Libre circulación de bienes	Libre circulación de bienes	Libre circulación de bienes
		Arancel externo común	Arancel externo común	Arancel externo común	Arancel externo común
			Libre circulación de factores productivos (*)	Libre circulación de factores productivos (*)	Libre circulación de factores productivos (*)
				Políticas macro-económicas comunes	Políticas macro-económicas comunes
					Moneda única

Fuente: Balassa, Bela (1964) – Teoría de la integración económica, México, Uthea

(*) Por “factores productivos” debe entenderse trabajo (personas) y capital

Fines del Derecho de la Integración

Antes de culminar este capítulo, expondré algunos de los fines del Derecho de la Integración, a efectos que los estudiantes comprendan la importancia que esta materia reviste en la actualidad y las inmensas posibilidades de crecimiento y desarrollo hacia el futuro.

- El Derecho de la integración procura mejorar sensiblemente la economía de los Estados, en tanto, repercute sus mercados (lugar donde se encuentra la

oferta y la demanda de productos y servicios y se determinan los precios). La libre circulación de mercaderías dentro de un Estado y entre ellos, constituye un fin en sí mismo de esta rama del Derecho Internacional Público, procurando una integración total, es decir, no solo hacia el exterior sino también hacia el interior del Estado.

- A su vez del Derecho de la Integración propicia en promover la competencia en el mercado, lo que tiene como resultado la reducción de los precios de las mercaderías. En este sentido, se debe tener presente también, que a raíz de ello, determinadas empresas pueden resultar ineficientes en virtud de sus costos de producción. La promoción de la competencia incluye como fin principal la protección de los consumidores, quienes se verán beneficiados por las distintas opciones que se ofrezcan en el mercado. Se trata de una política que busca eliminar los monopolios de hecho y es por ello que la misma (incluyendo el derecho de la integración) encuentra a veces la oposición de los grandes conglomerados empresarios o de quienes tienen determinada cuota de mercado.
- El Derecho de la Integración procura lograr mecanismos de integración a los efectos del crecimiento de la competencia y del mercado. Se procuran abrir las fronteras de los países miembros para que haya más competencia y más mercado. Esto último determina la reducción de los precios.
- Se procuran crear mercados más amplios para el intercambio de bienes y servicios en un Estado y entre Estados
- Otro cometido de la integración es, al impactar en el crecimiento de los socios, el aumento de la renta tributaria de los Estados, ya que aumenta el número de sujetos pasivos (empresas) de los tributos por la mayor competitividad. Sobre este punto algunos autores sostienen que los fenómenos de la tercerización y otros institutos similares, propician el aumento de los consumidores en el mercado y ello permite que pequeñas empresas compitan con grandes empresas o corporaciones.
- Por otra parte, que el Estado forme parte de un proceso de integración, también puede implicar la reducción de los costos fijos de las empresas y en consecuencia, la reducción de los precios de venta al público.

Conclusión

El Derecho de la Integración es la respuesta al necesario e inevitable desarrollo de los Estados; resulta difícil concebir en el mundo actual -ante el fenómeno de la globalización- la posibilidad que los países puedan actuar en forma individual y aislados (salvo excepciones), sino que por el contrario, inevitablemente necesitan estar cada vez más interrelacionados desde el punto de vista económico, político y social.

Consecuencia de ello, los Estados buscan procurar la creación de bloques integracionistas con otros Estados, con los que armonicen o concuerden en cuanto a objetivos, siempre tendientes al desarrollo económico y a la cooperación internacional.

Si bien cada pueblo o nación tienen su propia cultura, los latinoamericanos en particular, por nuestra forma de ser y sentir, debemos proyectarnos y explotar nuestros conocimientos y potencialidades -sin dejar de tener presente nuestra propia realidad- hacia estos procesos de integración que, de manera cada vez más acelerada, se nos imponen. Debe siempre evaluarse una actitud de apertura a efectos de aprender y extraer de cada uno de los procesos de integración, ya existentes, aquellos elementos que puedan ser extrapolables a nuestra realidad.

Para culminar podemos señalar que la integración debe tener en cuenta también la escala humana, ser siempre aportando calidad de vida para los individuos, procurando ser, en todos los casos selectiva, respecto a los sectores potencialmente redituables para invertir y producir, teniendo en cuenta en todos los casos las prioridades sociales de los pobladores del Estado. Para lograr la integración "ideal", ella debe cumplir con la regla de las tres "E", es decir, ser eficaz, eficiente y efectiva; si esto ocurre, los individuos, en su calidad de habitantes o ciudadanos de cada Estado y destinatarios de estos procesos de integración, estarán mejor preparados y capacitados, para ejercer sus respectivos roles.

CAPÍTULO II

La Integración Económica como una excepción a las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Por María José Brunetto^{23}*

La Organización Mundial del Comercio

Antecedentes

Los orígenes de la OMC se remontan a la última fase de la Segunda Guerra Mundial, cuando las naciones aliadas estaban realizando esfuerzos para reconstruir la economía mundial. En 1944, los representantes de los cuarenta y cuatro Estados – naciones reunidos en Bretton Woods (Estados Unidos – EEUU) acordaron promover la instauración de un ambiente de mayor cooperación económica internacional, a través de la creación de tres organismos internacionales, a saber el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), posteriormente conocido como Banco Mundial y la Organización Internacional del Comercio.

La primera de estas organizaciones a crear apuntaba a mantener la estabilidad de los tipos de cambio y asistir a las economías nacionales con desequilibrios en sus balanzas de pagos mediante el acceso a fondos especiales, a fin de desestimular el uso de medidas restrictivas del comercio internacional como mecanismo para corregir estos desequilibrios financieros, práctica esta que había sido muy común, durante los años treinta. La segunda de las organizaciones a crear debía cumplir la función de proporcionar los capitales necesarios para reconstruir las economías devastadas por la guerra mundial.

Finalmente, la Organización Internacional del Comercio debía cumplir la función de coordinar y supervisar la negociación de un nuevo régimen para el comercio mundial, basados en los principios del multilateralismo y del liberalismo.

Al finalizar el conflicto mundial, de las tres instituciones propuestas solo fueron efectivamente creadas dos, el FMI y el BIRF o Banco Mundial, pues la organización rectora del comercio mundial no lo fue. Puesto que su texto constitutivo conocido como “Carta de La Habana” por ser aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo celebrada en dicha ciudad en 1947, por los representantes de cincuenta Estados nación nunca entró en vigor, al no ser ratificado por los EEUU, pese a ser uno de sus principales promotores. De hecho, el mencionado documento nunca fue sometido a tratamiento en el Congreso de los EEUU por ser considerado por

²³ BRUNETTO, Ma. José Mag. En Economía Internacional. Licenciada en Relaciones Internacionales. Profesora Adscripta en Historia de las Relaciones Internacionales. Profa. Adjunta(G3) Teoría del Comercio Internacional.

un sector importante del sistema político estadounidense como un instrumento para limitar la capacidad de los Estados para decidir soberanamente e impedir que estos adoptasen medidas que supusiesen restricciones mayores al comercio mundial. Este temor podía ser correcto, pues la mencionada Carta de La Habana era demasiado ambiciosa ya que contenía no solo las reglas y disciplinas para el comercio mundial de mercaderías sino además, normas en materia de empleo, inversiones internacionales, comercio internacional de servicios y acuerdos sobre productos básicos o commodities. Para salir de este impasse fue intención de los negociadores, el celebrar un “acuerdo provisorio”.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

En 1945, inmediatamente después del fin de la guerra mundial, quince Estados interesados en reducir y consolidar los aranceles²⁴ aduaneros como medio para impulsar rápidamente la liberalización del comercio, habían emprendido negociaciones para aprobar un acuerdo general al respecto, en paralelo a las que se venían desarrollando entre un número más amplio de Estados a fin de redactar el texto constitutivo de la OIC. Pero para el momento de la aprobación y firma de este acuerdo en octubre de 1947, estas negociaciones abarcaban a veinte y tres Estados. De este modo, surge el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Si bien el GATT nace como ese acuerdo provisorio al que se hacía referencia como medio de salir del impasse del fracaso en la creación de la OIC, en la práctica, ha tenido una vigencia de más de medio siglo. Pues en general, el Acuerdo General continúa estando en vigor a través de la redacción de un nuevo texto aprobado en 1994, con el Acta de Marrakesh y los demás acuerdos que crearon la OMC. Es por eso que muchos autores hablan del GATT / OMC, para hacer referencia al proceso de evolución de las instancias de liberalización comercial y marcar así la continuidad del proceso. Pero se reconoce que ambos son diferentes. El GATT no es, ni nunca fue, legalmente, una verdadera organización internacional, mientras que la OMC sí lo es. El Acuerdo General simplemente es y fue entre 1948 y 1995, el único instrumento multilateral que establece las disciplinas generales que regulan el comercio mundial de mercaderías, principalmente de bienes manufacturados o industriales²⁵. Sin embargo en la práctica, a lo largo de cerca de cincuenta años, el GATT tuvo un esbozo de institucionalización a fin de organizar las distintas rondas de negociación comercial y de supervisar la aplicación de las reglas. En su evolución, el GATT ha cumplido tres funciones principales.

En primera instancia, nació para constituirse en “el conjunto de reglas acordadas multilateralmente, para regir el comportamiento internacional de los

²⁴ Un arancel es un tributo que cobra el gobierno de un Estado al momento de importar o exportar de mercaderías.

²⁵ Del universo de productos, cuyo comercio se encontraba amparado por el GATT, quedaron excluidos no sólo los productos de base agropecuaria, aquellos derivados de las industrias extractivas y los productos textiles.

gobiernos en el ámbito comercial y convertirse en un código de conducta de los mismos" (Henry, 2006: 52).

En su origen, como código de conducta, este acuerdo retoma el Capítulo IV de la Carta de La Habana, referido a la Política Comercial que preveía una primera ronda de negociación arancelaria y el establecimiento de las reglas que regulaban alrededor de un quinto del comercio internacional de mercaderías de la época,

Durante cerca de medio siglo, los principios jurídicos fundamentales del GATT continuaron siendo los mismos que los plasmados en el texto original del Acuerdo, con excepción de las modificaciones introducidas en 1955 referidas al tratamiento especial que reciben los países en vía de desarrollo²⁶, aquellas comprendidas en la sección sobre el desarrollo, añadida en 1960²⁷ y los acuerdos "plurilaterales" (es decir, de participación voluntaria) en el decenio de 1970²⁸. En el mismo sentido, durante ese largo período, las partes contratantes continuaron los esfuerzos para continuar reduciendo los niveles arancelarios. Gran parte de estos esfuerzos se vieron plasmados en la serie de rondas de negociación multilateral organizadas bajo los auspicios del GATT. Asimismo, estas mismas rondas de negociación sirvieron para perfeccionar el sistema de reglas comerciales contenidas en el GATT/OMC.

Por otra parte, se ha constituido en un foro internacional de negociaciones comerciales que buscan liberalizar el comercio internacional, así como hacerlo más transparente y previsible, ya sea mediante la apertura de los mercados nacionales, ya sea mediante el reforzamiento y/o la extensión de las reglas comerciales a otros ámbitos. Esta es la segunda función que ha cumplido el GATT.

Por último, la tercera función del GATT es la de ser su propio arbitro para las controversias surgidas entre las partes contratantes. Pues estas podían ser elevadas a paneles especialmente creados para solucionarlas y que podían autorizar la adopción de medidas de represalia. Sin embargo, el principal punto débil del sistema era que la parte perdedora de la controversia podía bloquear la acción del panel y la toma de las medidas de represalias, pues las decisiones dentro del panel se tomaban por consenso.

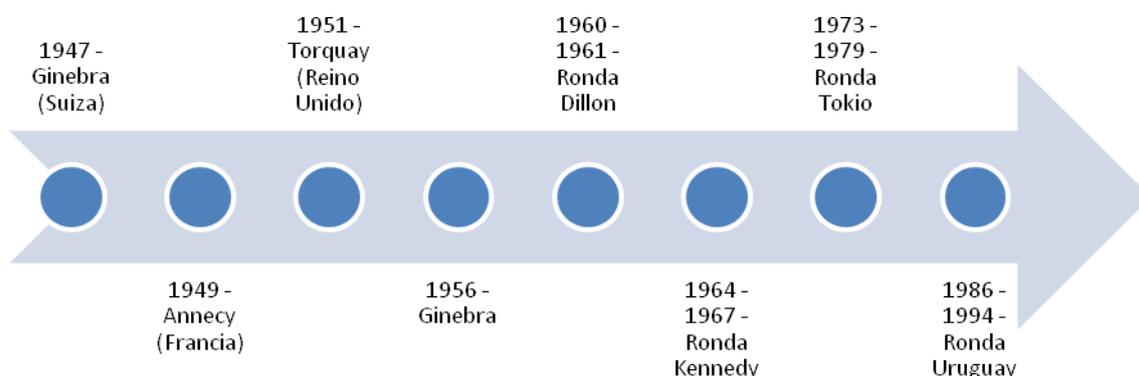
Las rondas de negociaciones comerciales en el marco del GATT

Como foro de negociación, desde la entrada en vigor del Acuerdo General y hasta la puesta en funcionamiento de la OMC, se realizaron una serie de ocho rondas de negociación comercial, tal como queda mostrado en la siguiente figura.

²⁶ Sección B del Artículo XVIII del GATT.

²⁷ Parte IV del GATT.

²⁸ Aquellos introducidos en la Ronda Tokio del GATT.



FUENTE: Elaboración propia.

De estas ocho rondas de negociación, las cinco primeras tuvieron una escasa participación de los Estados parte del GATT, revelando así, el escaso número de Estados partes del Acuerdo. Recién a partir de la denominada Ronda Kennedy, y acompañando el proceso de descolonización y el surgimiento de nuevos Estados soberanos, el número de Estados adherentes al Acuerdo General se incrementó fuertemente con la adhesión a este sistema de reglas comerciales de los nuevos Estados creados que en su casi totalidad se encontraban en los estadios iniciales del proceso de desarrollo económico. Ello llevó a que el número de participante de las sucesivas rondas de negociación también aumentara hasta llegar al máximo de 123 Estados participantes de la Ronda Uruguay,

Paralelamente, a esto el valor del comercio afectado por los consensos adoptados en las sucesivas rondas de negociación también se multiplicó, pasando de los 10 billones de dólares comprometidos durante la primera ronda a los 3,7 trillones de dólares de la Ronda Uruguay. Ello se debió al proceso de desgravación arancelaria alcanzado a lo largo de todo este proceso de rondas. Ello queda puesto en evidencia cuando en 1947, el nivel medio de los aranceles aplicados al comercio de mercaderías era del 40% y al finalizar la Ronda Uruguay, este nivel había caído al 5%. Esta reducción arancelaria fue el resultado de que en las seis primeras negociaciones, las mismas apuntaron exclusivamente a promover la disminución recíproca de los aranceles que afectaban las importaciones de los productos amparados por el GATT. La primera ronda de negociaciones de 1947 abarcó un universo de unas 45000 concesiones arancelarias²⁹. Estas primeras concesiones arancelarias entraron en vigor en 1948, en virtud de un "Protocolo de Aplicación Provisional".

²⁹ Una concesión arancelaria refleja el compromiso de las partes contratantes del GATT de reducir sus niveles arancelarios aplicados a un conjunto más o menos amplio de mercaderías (productos industriales) incluidos en sus respectivas listas nacionales de compromisos así como la fijación de los niveles

Sólo a partir de la Ronda Kennedy, se incluyeron dentro de la agenda de negociaciones otros tópicos como la lucha contra la competencia desleal, a través de la promoción de la celebración de un acuerdo plurilateral que prohíbe la práctica del dumping³⁰ y como la temática del desarrollo. Además, de la desgravación arancelaria, en la séptima ronda de negociaciones, se negociaron una serie de ocho acuerdos plurilaterales que se conocen con el nombre del “Código de conducta de Tokio”, que introdujeron nuevas reglas del comercio internacional, y que buscaban reducir la incidencia de instrumentos no arancelarios como formas de protección de la industria nacional. El gran problema que tuvieron estos acuerdos es que al ser plurilaterales sólo tenían validez entre las partes signatarias. Estos nueve acuerdos son: el de Barreras u Obstáculos Técnicos³¹, el de Subsidios o Subvenciones a la exportación³², el de Valoración Aduanera, el de Licencias de Importación, el de Compras Gubernamentales, el de Comercio de Aeronaves, y los acuerdos sobre Carne Bovina y el de Productos Lácteos. Estos dos últimos acuerdos perdieron vigencia al entrar en vigor los acuerdos de la OMC.

La Ronda Uruguay, que fue la octava de estas rondas, fue la de mayor envergadura. Pues dio lugar a la creación de la OMC y a un nuevo conjunto de acuerdos.

La Ronda Uruguay del GATT

Esta última ronda que comenzó en Punta del Este en 1986 y finalizó en abril de 1994 en Marrakesh (Marruecos) fue la más larga de la historia del GATT, además de ser la más amplia en cuanto a la cantidad de Estados participantes y más compleja por la amplitud de la agenda de temas a negociar. Esta amplitud se debe a la multiplicidad y diferencias de intereses entre los actores participantes. Por un lado, las partes contratantes con economías más desarrolladas que buscaban introducir en la agenda de negociaciones, temas nuevos como los servicios o la propiedad intelectual y aquellas partes contratantes con economías con un grado de desarrollo menor que defendían que las negociaciones sólo abarcaran temas más tradicionales como el comercio de productos agropecuarios, de aquellos vinculados a la explotación

arancelarios máximos que están dispuestos a aplicar a la importación de los productos comprendidos en las mismas listas.

³⁰ El dumping es una práctica empresarial de discriminación de precios que supone la existencia de una diferencia entre el precio al que la empresa vende su producto en el mercado interno de su país de origen y el que aplica al mercado internacional. De este modo, la empresa coloca su mercadería a un precio menor en el mercado internacional que al que la vende en el mercado interno. Esta práctica puede ser utilizada como una medida de competencia desleal en el mercado de exportación, cuando con ella se busca desplazar a la competencia de las empresas nacionales de ese mercado.

³¹ Se considera una barrera técnica aquel tipo de reglamentación técnica como las que reglamentan el uso de etiquetas para los productos, el de los embalajes, etc.

³² Un subsidio o subvención a la exportación es una ayuda directa o indirecta que otorga el gobierno de un Estado a una empresa productora para que pueda exportar en condiciones ventajosas de precios, al permitirle que coloque sus productos a un precio menor que el del mercado internacional. Este tipo de medida también puede resultar en una acción de competencia desleal que coloca a la empresa exportadora subsidiada en condiciones de ventaja respecto a sus competidores extranjeros.

de recursos naturales (minería, pesca, forestales) o de productos textiles y de artículos de vestimenta.

Desde su lanzamiento, esta ronda tuvo una doble intención: por un lado, “mejorar la normativa que reglamenta el comercio de mercancías y el desarme de barreras y trabas al comercio” (Castillo, 1991: 85) y por otro, “reglamentar un problema que no entraba plenamente en la esfera de competencia del GATT, el comercio de servicios, un mundo nuevo de intercambio, cuyo volumen era entonces de aproximadamente de un 30% del comercio de mercancías de la época” (Castillo, 1991: 85). Esto ya ponía en evidencia la complejidad temática que iba a tener la agenda de la negociación.

Sin embargo, tal como lo pone en evidencia la Declaración Ministerial de Punta del Este, pasaron a ser objetivos de la Ronda:

- a) reducir toda traba (cualquiera su naturaleza) al comercio de mercaderías;
- b) actualizar y mejorar todos los instrumentos jurídicos negociados en el marco de las rondas Kennedy y Tokio;
- c) acabar con el régimen excepcional de que gozaba el comercio de ciertos productos como los textiles;
- d) extender la disciplina multilateral a ciertos sectores comerciales, que hasta ese entonces, por imposibilidad práctica de incluirlos, quedaron fuera del campo de aplicación del GATT como eran los productos agrícolas;
- e) definir y elaborar reglas multilaterales a campos que trascienden los aspectos comerciales como pueden ser las inversiones, la propiedad intelectual;
- f) reglamentar el ya mencionado comercio de servicios; y
- g) mejorar los aspectos institucionales y de funcionamiento del GATT, a través de la creación de una organización internacional.

Esto muestra la amplitud de los temas de la agenda, que incluía las siguientes temáticas:

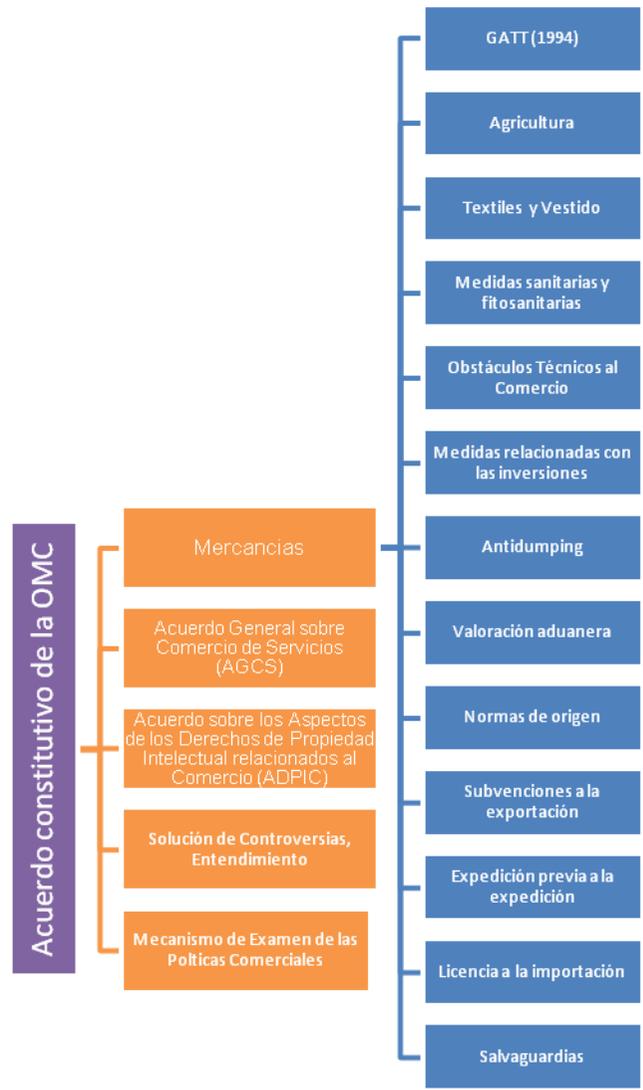
- a) institucionalización del GATT a través de la creación de la OMC;
- b) profundización de la desgravación arancelaria del comercio de bienes industriales pero extendiéndola también al comercio de productos agrícolas;
- c) elaboración de normativa regulatoria al comercio de servicios;
- d) reglamentación para proteger los derechos de propiedad intelectual;
- e) refuerzo de las disciplinas del GATT en materia de medidas anti-dumping, reglamentos de origen, subvenciones a la exportación; licencias de importación, valoración aduanera, medidas fitosanitarias, reglamentos técnicos, inspección, preembarque, inversiones;
- f) negociación de un nuevo procedimiento de solución de controversias; y
- g) negociación de una serie de entendimientos sobre diferentes artículos del GATT, entre los cuales se encuentra el que nos resulta más de interés que es el artículo XXIV.

Si bien la Declaración Ministerial de Punta del Este establecía como fecha máxima para alcanzar los consensos necesarios para celebrar los acuerdos

sobre la amplia temática de la agenda, el 31 de diciembre de 1990 con una reunión evaluatoria en 1988, la duración de las negociaciones se extendió más allá de esa fecha, como consecuencia del bloqueo en las negociaciones sobre el comercio de productos agrícolas. Ese bloqueo sólo pudo ser superado para 1992, es decir dos años después de la fecha prevista para concluir las negociaciones. De este modo, en 1993 recomenzaron las negociaciones que concluyeron al año siguiente, en la conferencia de Marrakesh.

Los resultados de esta Ronda pasaron a determinar las reglas del comercio internacional aplicables no sólo a las relaciones entre los grandes actores del comercio mundial para dirimir los posibles conflictos futuros entre ellos, sino también a las que tienen recíprocamente y con los más poderosos, las pequeñas y medianas economías. Además, la creación de una organización internacional como la OMC proporcionó a los actores comerciales más débiles de los medios de supervisión y de apoyo para que estos pudiesen ampliar su acceso a los mercados protegidos de los países más desarrollados.

El Acta final de Marrakesh es el documento que pone fin a las negociaciones de esta Ronda. La misma comprende el Acuerdo constitutivo de la OMC que incluye los veintinueve acuerdos presentados en la siguiente figura.



³³ El GATT (1994) comprende al conjunto conformado por las disposiciones generales del GATT de 1947, reformado y todas las modificaciones posteriores introducidas.

Asimismo, forman parte de los instrumentos jurídicos aprobados en la Ronda Uruguay los siguientes acuerdos plurilaterales:

- a) Acuerdo sobre Comercio de Aeronaves Civiles
- b) Acuerdo sobre Contratación Pública
- c) Acuerdo sobre Comercio de Productos Lácteos
- d) Acuerdo sobre el Comercio de Carne Bovina

Cabe aclarar que estos dos últimos Acuerdos expiraron en 1997.

La OMC

¿La OMC es lo mismo que el GATT?

Los apartados anteriores nos han ilustrado en la idea de que hay una continuidad entre el GATT y la OMC. Esta última continua cumpliendo las funciones de proveer el código de conducta y de constituirse en un foro de negociación internacional, tal como lo hacía el GATT / 1947.

Sin embargo, ¿es lo mismo que aquel? La respuesta es no. Pues pese a poseer muchas similitudes, también presenta diferencias profundas. Entre las similitudes se puede encontrar que tanto el Acuerdo General de 1994 como el de 1947, contienen disposiciones que en su mayoría son casi idénticas en su redacción y espíritu. Además, ambos se rigen por los mismos principios que serán analizados más adelante.

En cambio, GATT y OMC difieren marcadamente de seis maneras. En primer lugar, como ya fuera señalado, el GATT no es más que un acuerdo multilateral entre partes contratantes. Pues si bien para conformarse como foro de negociación comercial internacional y arbitro de controversias entre partes contratantes, el GATT se tuvo que dotarse de un atisbo de institucionalidad, con órganos para coordinar las negociaciones y solucionar las controversias – los paneles-, esta incipiente institucionalidad no le dio nunca el carácter de organización internacional.

En cambio, la OMC es una verdadera organización internacional con membresía y estructura orgánica propia. EL Artículo I del Acuerdo que establece la OMC, explícitamente se refiere a la creación de una Organización Internacional, a la que le compete la tarea de dotarse de *“el marco institucional común para conducir las relaciones comerciales entre sus Estados miembro”* (Artículo II). Más aún el resto del Acuerdo especifica una compleja estructura orgánica que permite y garantiza los medios y mecanismos de funcionamiento de la OMC como organización internacional. Asimismo, la autoriza a cooperar con otras organizaciones internacionales que tengan responsabilidades en el campo comercial. Además, la OMC goza de una personería jurídica internacional que el GATT nunca tuvo.

En segundo lugar, el GATT solo operó sobre una base provisional. Además, el Protocolo de Aplicación provisoria exceptuaba a las partes contratarse de

aplicar algunas importantes disposiciones del Acuerdo General, si éstas eran inconsistentes con sus legislaciones nacionales preexistentes. Esta situación era denominada la “cláusula del abuelo”.

En contraste, la OMC no fue creada como una medida provisoria. Además, bajo la OMC, el principio o cláusula del abuelo, no se aplica. De este modo, los miembros de la Organización no podían dejar de implementar y aplicar aquellas disposiciones contenidas en los otros acuerdos aprobados, ni evitar la adhesión a los mismos, apelando que los acuerdos contenían disposiciones contradictorias con sus legislaciones nacionales pre-existentes. Ello significa que los miembros tuvieron que modificar sus legislaciones nacionales para adecuarlas a las disposiciones de los acuerdos, al momento de ratificar o de adherir a ellos, a riesgo si así no lo hiciesen de sufrir una represalia.

En tercer lugar, otro elemento que permite distinguir al GATT de la OMC, es que en la OMC todos los acuerdos aprobados en Marrakesh, se encuentran celebrados en un único acto, al aprobar el Acta que puso fin a las negociaciones. Por lo que se encuentran unidos en un único instrumento jurídico. Por lo que los participantes en la Ronda Uruguay no pueden selectivamente implementar un conjunto restringido de acuerdos y entendimientos. Este enfoque es totalmente opuesto al existente en el GATT, cuando los acuerdos plurilaterales aprobados en las rondas Kennedy y Tokio, sólo fueron negociados, celebrados e implementados por un conjunto más reducido de los participantes en esas dos rondas. Esto llevó a que existiera una plétora de acuerdos, negociados con propósitos diferentes, por diferentes partes contratantes y en algunos casos, contrarios a las disposiciones del propio GATT. Con el enfoque adoptado en la Ronda Uruguay, de aprobar todo en una única instancia y mediante un único instrumento jurídico, se corrigieron esas inconsistencias así como dada la amplitud de los temas de la agenda de negociación, se pudieron catalizar los “trade-offs” entre los participantes en forma transversal a las áreas temáticas de la negociación y facilitar los consensos en aquellas que eran prioritarias para la mayoría de ellos.

Una cuarta diferencia es que el mandato de la OMC es mucho más intrusivo que el del GATT. El GATT se centra más en los instrumentos arancelarios de la política comercial, mientras que los no arancelarios solo excepcionalmente son referenciados en el propio texto del GATT. Pues más bien, fueron objeto de reglamentación en los acuerdos plurilaterales. En cambio, en la Ronda Uruguay, y en el Acta de Marrakesh, los acuerdos y entendimientos alcanzados y aprobados, trascienden la temática estrictamente comercial³⁴ y las barreras arancelarias al comercio internacional. Van incluso más allá del comercio de bienes al incluirse los servicios y más allá de los bienes manufacturados al incluirse la agricultura.

En quinto lugar, a diferencia de lo que sucedía en el GATT en materia de solución de controversias, donde coexistían diferentes mecanismos de solución perteneciente a cada acuerdo plurilateral, en la OMC se ha reforzado este tema, al establecerse un único Mecanismo de Solución de Controversias.

³⁴ Al incluirse reglas para los derechos de propiedad intelectual, referencias sobre el medio ambiente, las inversiones, etc.

Por último, dada el nuevo carácter organizacional de la OMC, se ha constituido una Secretaría de la Organización, en sustitución de la Comisión provisoria, establecida en la Carta de La Habana y retomada en el GATT.

La OMC como organización internacional

Sus funciones

Ya como en tiempos del GATT, el cometido central de la Organización es ayudar a que el comercio internacional fluya con mayor facilidad y previsibilidad, en beneficio de todos. Ello supone dos facetas: la reducción de los obstáculos a la libre circulación de bienes y servicios en el plano internacional por un lado, y por otro, la elaboración de las reglas que regulan el comercio. Ambas facetas ya como ocurría en el GATT, se logran a través de las negociaciones comerciales. Por lo que ahora dotada de personería jurídica internacional, la OMC continúa cumpliendo las mismas tres funciones que ya tenía el GATT, pero dotándola de los mecanismos organizativos necesarios para desempeñarlas y alcanzar los objetivos generales previstos en el Preámbulo del Acuerdo Constitutivo de la OMC.

De este modo serían objetivos generales de la Organización:

- a. Buscar promover que las relaciones comerciales entre los miembros se conduzcan de un modo que puedan permitir:
 - i. mejorar sus niveles de vida;
 - ii. asegurar el pleno empleo;
 - iii. asegurar un nivel de crecimiento económico amplio y estable del volumen de renta real y de demanda efectiva;
 - iv. expandir los niveles de producción y de comercio de bienes y servicios y
 - v. el uso eficiente de los recursos naturales de acuerdo con los parámetros de desarrollo sustentable que permitan proteger y preservar simultáneamente el medio ambiente de un modo compatible con las necesidades económicas de los diferentes niveles de desarrollo económico; y
- b. hacer los esfuerzos positivos necesarios a los efectos que los países en vías de desarrollo en general y especialmente aquellos menos avanzados o desarrollados puedan captar la parte del crecimiento del comercio que sea acorde a sus necesidades de desarrollo.

De este modo, continúa siendo un código de conducta, integrado por los acuerdos y entendimientos aprobados, sobre las diferentes temáticas de la agenda de la Ronda Uruguay del GATT y por aquellas reglas que se aprueben en las rondas de negociaciones futuras.

Sigue cumpliendo la función de foro de negociación internacional multilateral para reformar y aprobar las nuevas reglas del comercio internacional y continuar en el proceso de liberalización del comercio de mercaderías y servicios.

Dotada de los órganos previstos en el Acuerdo sobre Solución de Controversias, continúa cumpliendo de foro para auto-solucionar las controversias que surjan entre los miembros de la Organización.

Para alcanzar los dos objetivos generales antedichos, utiliza como estrategia la celebración de acuerdos, que esencialmente sobre la base de la reciprocidad, no discriminación y aprovechamiento de los beneficios recíprocos apunten a la liberalización del comercio internacional tanto de bienes como de servicios y a crear un entorno comercial transparente, estable y previsible, integrando un sistema multilateral de comercio, más duradero y viable.

Su membresía

Son miembros de la OMC, tanto los Estados como los territorios, cuyas autoridades tengan completa autonomía para conducir sus relaciones comerciales externas. De esta definición, se desprende la idea de que para ser miembro de la OMC, no necesariamente se tiene que ser un Estado soberano, sino se puede ser un simple territorio, siempre y cuando las autoridades locales que gobiernan ese territorio tengan completa autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores. Ello permite que los territorios de Hong Kong y de Macao, pese a ser provincias chinas sean miembros de la Organización.

En la actualidad, los miembros de la Organización son 159. Estos pertenecen a diferentes regiones del planeta y presentan distintos niveles de desarrollo económico. Además, existen 31 territorios y/o Estados que son observadores.

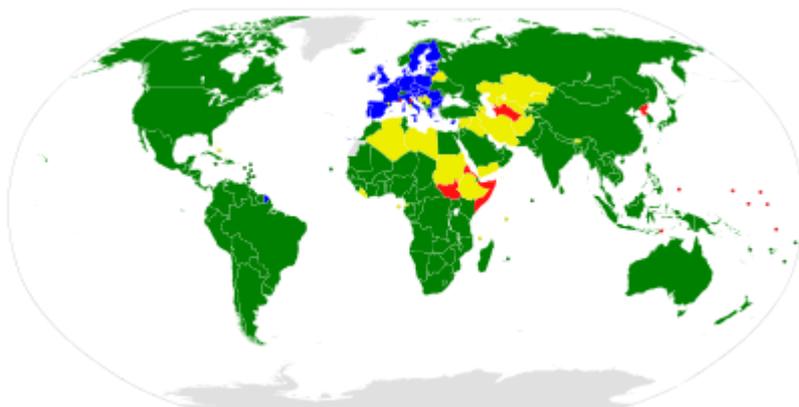
Como ya se indicara, todos los miembros de la Organización, tanto fundadores como adherentes presentan profundas diferencias en cuanto a sus niveles de desarrollo económico y por lo tanto en cuanto a sus necesidades comerciales, económicas y financieras y a condiciones socio-económicas y sociales en general. Las dos terceras partes de los miembros son países en desarrollo. Entre estos sólo una pequeña minoría, los que se consideran economías emergentes (México, Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y aquellos ya industrializados (como Corea, Taiwán, Singapur, Hong Kong, Tailandia, Indonesia o Singapur), no presentan dificultades en materia de inserción comercial de sus productos a nivel internacional

Como ya fuera señalado al analizar las excepciones a los principios básicos de la no discriminación y reciprocidad –Parte IV del GATT y cláusula de Habilitación-, aquellos países que se encuentren en alguna etapa del proceso de desarrollo económico, son beneficiarios de un tratamiento especial y diferenciado. Este tratamiento será más favorable todavía para una subcategoría de país en desarrollo que es la de aquellos países menos avanzados o menos desarrollados que se encuentren en las etapas iniciales del proceso de desarrollo, por ser estos países, los más pobres, con escasa diversificación productiva de sus exportaciones y los que tienen mayores dificultades de inserción internacional con sus productos de exportación.

Sin embargo, con excepción de la subcategoría de “país menos avanzado o desarrollado³⁵”, en ninguna parte de los acuerdos, existe una definición clara y precisa de país en desarrollo. Por lo que el método es el de la auto-calificación de los países al momento de presentar sus listas de concesiones y compromisos específicos nacionales. Sin embargo, este método se encuentra plagado del subjetivismo del país reclamante del tratamiento especial y diferenciado, pues tampoco existen criterios objetivos precisos para calificar a una economía como en desarrollo o desarrollada.

Esto no sucede en el caso de la categoría de “país menos avanzado o desarrollado”, pues la OMC toma la lista y los criterios adoptados para elaborar esa lista por el Consejo Económico y Social de la ONU. Por lo que actualmente, entre los miembros de la OMC existen 34 que son calificados oficialmente como “país menos avanzado o desarrollado”. Estos son: Angola, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Rep. Centroafricana, Chad, Rep. Democrática del Congo, Djibouti, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Haití, Laos, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Niger, Ruanda, Samoa, Senegal, Sierra Leona, Islas Salomón, Tanzania, Togo, Uganda, Vanuatu y Zambia.

El siguiente mapa muestra los miembros y los observadores a marzo de 2013.



FUENTE: Sitio web oficial de la OMC.

En verde, están los miembros. En azul, está la Unión Europea, cuyos miembros están dualmente representados. En amarillo, son los observadores y en rojo, los Estados y/o territorios que aún no son miembros.

A. Miembros fundadores u originarios.

De los 159 miembros que tiene la Organización al año 2013, 128 son miembros fundadores, que son aquellos Estados y/o territorios, que a la fecha de comienzo en funcionamiento de la OMC – 1 de enero de 1995 – hubiesen firmado o adherido al GATT de 1947, y además que hubiesen aceptado el Acuerdo Constitutivo de la OMC y los demás acuerdos multilaterales negociados durante la Ronda Uruguay, presentando sus Listas nacionales de

³⁵ Pays moins avancés o PMA por su sigla en francés o Least Developed Countries o LDC por su sigla en inglés.

Concesiones y compromisos específicos para ser anexadas al GATT/1994 y sus listas de compromisos específicos a ser anexadas al GATS.

Entonces, son miembros fundadores de la OMC, los Estados y/o territorios, que se presentan en la siguiente lista, acompañada de la fecha de ratificación o de adhesión al GATT.

Alemania	1°de octubre de 1951
Angola	8 de abril de 1994
Antigua y Barbuda	30 de marzo de 1987
Argentina	11 de octubre de 1967
Australia	1°de enero de 1948
Austria	19 de octubre de 1951
Bangladesh	16 de diciembre de 1972
Barbados	15 de febrero de 1967
Bahrein	13 de diciembre de 1993
Bélgica	1°de enero de 1948
Belice	7 de octubre de 1983
Benin	12 de septiembre de 1963
Bolivia	8 de septiembre de 1990
Botswana	28 de agosto de 1987
Brasil	30 de julio de 1948
Brunei Darussalam	9 de diciembre de 1993
Burkina Faso	3 de mayo de 1963
Burundi	13 de marzo de 1965
Camerún	3 de mayo de 1963
Canadá	1°de enero de 1948
Chad	12 de julio de 1963
Chile	16 de marzo de 1949
Chipre	15 de julio de 1963
Colombia	3 de octubre de 1981
Congo	3 de mayo de 1963
Corea, Rep. de	14 de abril de 1967
Costa Rica	24 de noviembre de 1990
Côte d'Ivoire	31 de diciembre de 1963
Cuba	1°de enero de 1948
Dinamarca	28 de mayo de 1950
Djibouti	16 de diciembre de 1994
Dominica	20 de abril de 1993
Egipto	9 de mayo de 1970
El Salvador	22 de mayo de 1991
Emiratos Árabes Unidos	8 de marzo de 1994
Eslovenia	30 de octubre de 1994
España	29 de agosto de 1963
Estados Unidos	1°de enero de 1948
Fiji	16 de noviembre de 1993
Filipinas	27 de diciembre de 1979
Finlandia	25 de mayo de 1950
Francia	1°de enero de 1948
Gabón	3 de mayo de 1963
Gambia	22 de febrero de 1965
Ghana	17 de octubre de 1957
Granada	9 de febrero de 1994
Grecia	1°de marzo de 1950
Guatemala	10 de octubre de 1991
Guinea	8 de diciembre de 1994
Guinea Bissau	17 de marzo de 1994
Guyana	5 de julio de 1966
Haití	1°de enero de 1950
Honduras	10 de abril de 1994
Hong Kong	23 de abril de 1986
Hungría	9 de septiembre de 1973
India	8 de julio de 1948
Indonesia	24 de febrero de 1950
Irlanda	22 de diciembre de 1967
Islandia	21 de abril de 1968
Islas Salomón	28 de diciembre de 1994
Israel	5 de julio de 1962
Italia	30 de mayo de 1950
Jamaica	31 de diciembre de 1963
Japón	10 de septiembre de 1955
Kenya	5 de febrero de 1964
Kuwait	3 de mayo de 1963
Lesotho	8 de enero de 1988
Liechtenstein	29 de marzo de 1994
Luxemburgo	1°de enero de 1948
Macao	11 de enero de 1991
Madagascar	30 de septiembre de 1963
Malawi	28 de agosto de 1964
Malasia	24 de octubre de 1957
Maldivas	19 de abril de 1983
Malí	11 de enero de 1993
Malta	17 de noviembre de 1964
Marruecos	17 de junio de 1987
Mauritania	30 de septiembre de 1963
Mauricio	2 de septiembre de 1970
México	24 de agosto de 1986
Mozambique	27 de julio de 1992
Myanmar, Unión de	29 de julio de 1948
Namibia	15 de septiembre de 1992
Nicaragua	28 de mayo de 1950
Níger	31 de diciembre de 1963
Nigeria	18 de noviembre de 1960
Noruega	10 de julio de 1948
Nueva Zelandia	30 de julio de 1948
Países Bajos	1°de enero de 1948
Pakistán	30 de julio de 1948
Papua Nueva Guinea	16 de diciembre de 1994
Paraguay	6 de enero de 1994
Perú	7 de octubre de 1951
Polonia	18 de octubre de 1967
Portugal	6 de mayo de 1962
Qatar	7 de abril de 1994
Reino Unido	1°de enero de 1948
República Centroafricana	3 de mayo de 1963
República Checa	15 de abril de 1993

República Dominicana	19 de mayo de	1950
República Eslovaca	15 de abril de	1993
Rumania	14 de noviembre de	1971
Rwanda	1°de enero de	1966
San Cristóbal y Nieves	24 de marzo de	1994
San Vicente y las Granadinas	18 de mayo de	1993
Santa Lucía	13 de abril de	1993
Senegal	27 de septiembre de	1963
Sierra Leone	19 de mayo de	1961
Singapur	20 de agosto de	1973
Sri Lanka	29 de julio de	1948
Sudáfrica	13 de junio de	1948
Suecia	30 de abril de	1950
Suiza	1°de agosto de	1966
Suriname	22 de marzo de	1978
Swazilandia, Reino de	8 de febrero de	1993
Tanzania	9 de diciembre de	1961
Tailandia	20 de noviembre de	1982
Togo	20 de marzo de	1964
Trinidad y Tabago	23 de octubre de	1962
Túnez	29 de agosto de	1990
Turquía	17 de octubre de	1951
Uganda	23 de octubre de	1962
Uruguay	6 de diciembre de	1953
Venezuela	31 de agosto de	1990
Yugoslavia	25 de agosto de	1966
Zaire	11 de septiembre de	1971
Zambia	10 de febrero de	1982
Zimbabwe	11 de julio de	1948

FUENTE: Sitio oficial de la OMC.

B. Miembros adherentes

Los otros 31 miembros, son miembros adherentes. En la siguiente tabla, se muestra la lista de miembros adherentes así como las fechas de adhesión.

País	Fecha de adhesión
Ecuador	21 de enero de 1996
Bulgaria	1 de diciembre de 1996
Mongolia	29 de enero de 1997
Panamá	6 de setiembre de 1997
Republica Kirguiza	20 de diciembre de 1998
Letonia	10 de febrero de 1999
Estonia	13 de noviembre de 1999
Jordania	11 de abril de 2000
Georgia	14 de junio de 2000
Albania	8 de setiembre de 2000
Omán	9 de noviembre de 2000
Croacia	30 de noviembre de 2000
Lituania	31 de mayo de 2001
Moldova	26 de Julio de 2001
China	11 de diciembre de 2001
Taipei chino (Taiwán)	1 de enero de 2002
Armenia	5 de febrero de 2003
F. Y. R. de Macedonia	4 de abril de 2003
Nepal	23 de abril de 2004
Camboya	13 de octubre de 2004
Arabia Saudita	11 de diciembre de 2005
Vietnam	11 de enero de 2007
Tonga	27 de julio de 2007
Ucrania	16 de mayo de 2008
Cabo Verde	23 de julio de 2008
Montenegro	29 de abril de 2012
Samoa	10 de mayo de 2012
Federación Rusa	22 de agosto de 2012
Vanuatu	24 de agosto de 2012
Laos	2 de febrero de 2013
Tayikistán	2 de marzo de 2013

FUENTE: Sitio web oficial de la OMC

C. Los observadores

Pueden ser Estados y/o territorios aduaneros separados en proceso de acceso, u organizaciones internacionales intergubernamentales a las que se les ha concedido esta condición de observador, en alguno de los órganos de la OMC.

En el caso de los Estados y/o territorios que fuesen aceptados como observadores, éstos con excepción de la Santa Sede, deben presentar sus candidaturas para acceder como miembro de la Organización, en un plazo de cinco años a partir de la aceptación de su condición de observador.

D. Del proceso de acceso o adhesión.

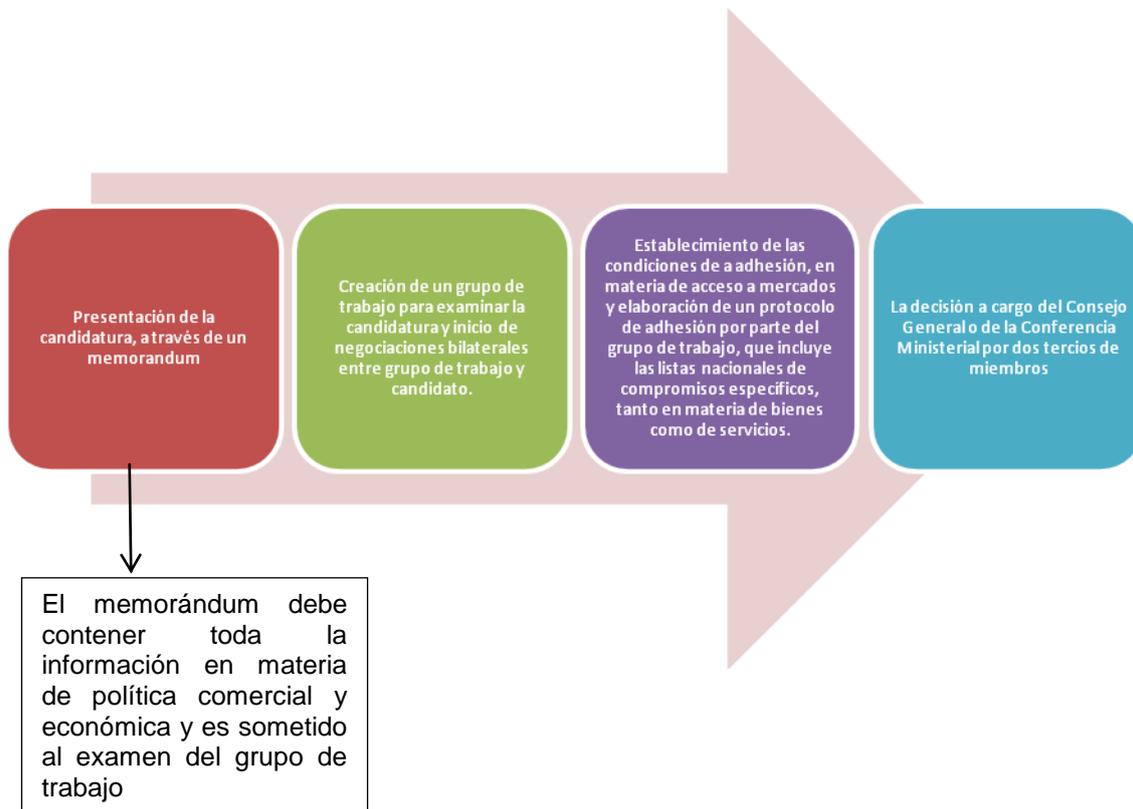
Pueden candidatos para el ingreso a la Organización, aquellos Estados o territorios aduaneros separados, que tengan autonomía completa en materia de conducción de sus relaciones comerciales externas y de otros asuntos que se encuentran contemplados en los Acuerdos incorporados en el Acta de Marrakesh. Entre los observadores, 24 de ellos han presentado sus candidaturas para poder adherir a la Organización. Estos son los que se encuentran ordenados por la fecha de presentación de sus candidaturas en la siguiente tabla:

País	Fecha de presentación de candidatura
Argelia	1987
Belarus	1993
Sudan	1994
Uzbekistán	1994
Seychelles	1995
Kazajstán	1996
Azerbaiyán	1997
Andorra	1999
Líbano	1999
Bosnia Herzegovina	1999
Bután	1999
Yemen	2000
Bahamas	2001
Siria	2001
Etiopía	2003

Libia	2004
Iraq	2004
Afganistán	2004
Republica de Serbia	2004
Irán	2005
Sao Tomé and Príncipe	2005
Unión of las Comoras	2007
Guinea Ecuatorial	2007
Republica de Liberia	2007

FUENTE: Sitio oficial de la OMC.

El proceso de adhesión consta de estas cuatro etapas, que se presentan esquemáticamente en la siguiente figura.



FUENTE: Elaboración propia.

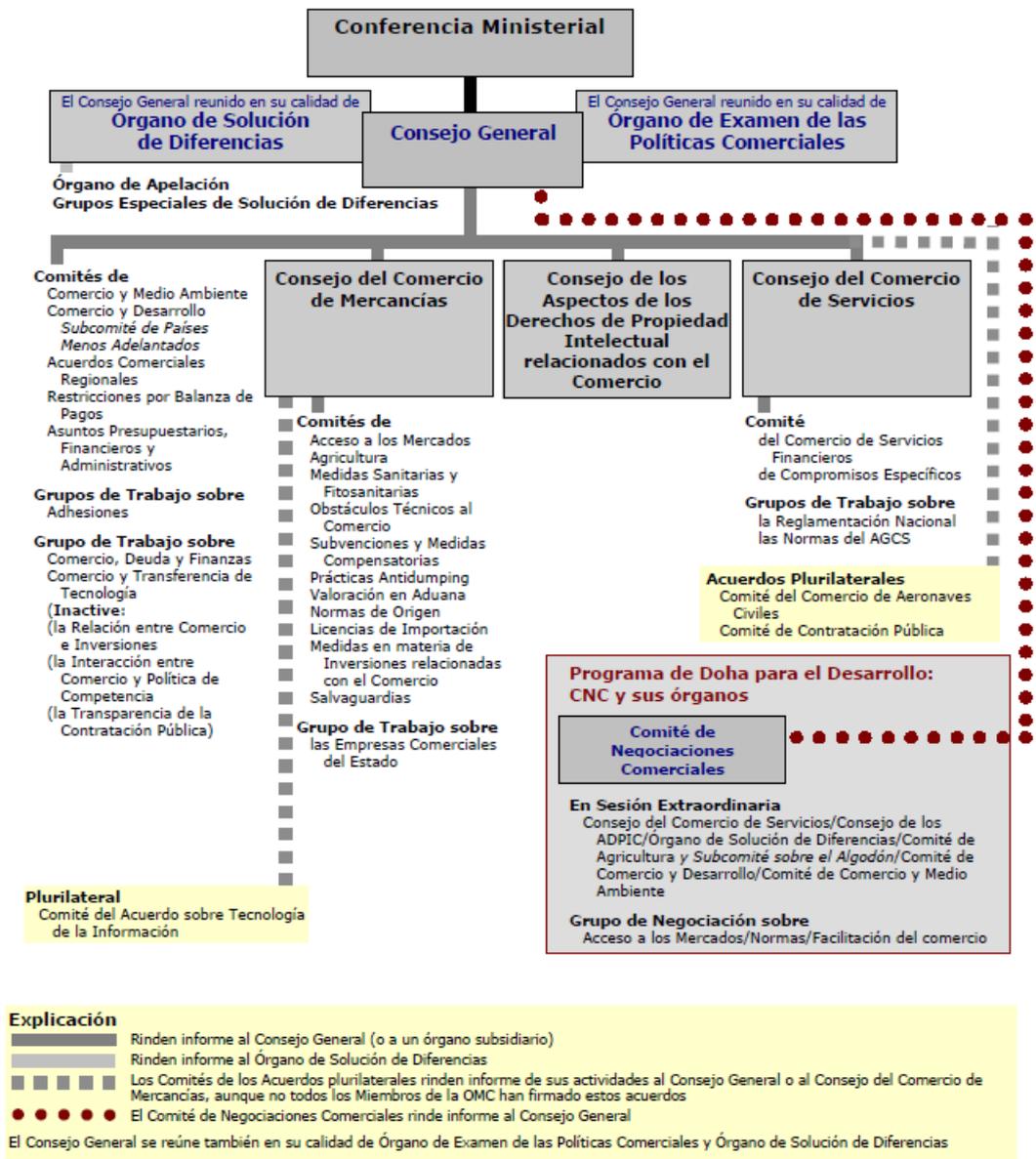
Su estructura orgánica

El Artículo IV del Acuerdo Constitutivo de la OMC es el que dota a la misma de una estructura orgánica. Una primera vista de la misma nos da muestras de cuan equitativa, democrática y eficiente es esta organización internacional. Por un lado, el proceso mismo de negociación de acuerdos, su implementación y cumplimiento depende mismo de los miembros de la organización. De este modo, su estructura orgánica, es creada e integrada por sus miembros, dirigida hacia sus miembros. De hecho, los diferentes órganos están integrados por todos los miembros. La única excepción a esta regla son aquéllos creados por los Acuerdos Plurilaterales, firmados sólo por algunos miembros de la Organización.

En cuanto al sistema de toma de decisiones, con excepción para lo establecido para la Conferencia Ministerial y el Consejo General, la regla general, siguiendo la tradición ya impuesta en el GATT, es el consenso. Esta regla es comúnmente aplicable en el caso de la toma de decisiones en los órganos del tercer y cuarto nivel.

Aún en el caso de la Conferencia Ministerial y del Consejo General, y pese a lo establecido en cuanto al procedimiento de toma de decisiones en el Artículo IX del Acuerdo Constitutivo, en la práctica, las decisiones se toman por consenso. Sólo cuando este no se puede alcanzar se toman las decisiones por mayoría. En algunas situaciones, expresamente indicadas en los acuerdos, estas decisiones se toman por mayorías especiales de tres cuartos o dos terceras partes de los votos emitidos.

El siguiente organigrama presenta los órganos principales y secundarios que integran esta estructura.



FUENTE: Sitio oficial de la OMC.

Del mismo, se desprende que en la OMC, existen órganos ubicados en distintos niveles, según la amplitud de las competencias y la autoridad que tengan.

A. La Conferencia Ministerial: el órgano de primer nivel por excelencia³⁶.

Es el órgano deliberativo y decisorio máximo, compuesto por los representantes de todos los miembros, sin importar su peso político u económico, ni su juventud en cuanto a la calidad de miembro. En ella, cada miembro tiene derecho a un voto. Sin embargo, se prevé que cuando la Unión Europea ejerza su derecho al voto, tendrá un número de votos equivalentes a la cantidad de miembros de la Unión³⁷ que sean miembros de la OMC.

La misma se reúne en forma ordinaria, cada dos años. Tiene la autoridad plena y una competencia omnicompreensiva, pues toma decisiones sobre todas las materias de cualquiera de los acuerdos. Es el órgano encargado de convocar a la apertura de toda nueva ronda de negociaciones comerciales. Los representantes de los miembros que pueden asistir a una conferencia ministerial, son los Ministros de Relaciones o Asuntos Exteriores y/o Ministros de Economía o de Comercio Exterior³⁸.

En las reuniones de este órgano, la toma de decisiones se hace por mayoría de votos emitidos, salvo en aquellos asuntos en los que se establezca otra cosa, en virtud de este Acuerdo o de cualquier otro de los Acuerdo Comerciales Multilaterales (Artículo IX del Acuerdo Constitutivo de la OMC).

Hasta la fecha, se han producido 9 reuniones de este órgano, que se presentan por orden cronológico a continuación:

- i. Singapur (1996)
- ii. Ginebra (1998)
- iii. Seattle (1999)
- iv. Doha (2001)
- v. Cancún (2003)
- vi. Hong Kong (2005)
- vii. Ginebra (2009)
- viii. Ginebra (2011)
- ix. Bali (2013)

De estas reuniones, la más importante es la celebrada en Doha (Qatar) en noviembre de 2001, pues en ella, se aprobó la Declaración Ministerial por la cual se lanzó la actual ronda de negociaciones, que se conoce con el nombre de Ronda del Desarrollo o Ronda de Doha.

³⁶ Artículo IV párrafo 1 del Acuerdo Constitutivo de la OMC

³⁷ En la actualidad, los miembros de la Unión son 28. Todos ellos, son miembros de la OMC.

³⁸ Si el miembro así lo tuviera.

B. El Consejo General: órgano de segundo nivel³⁹

Es el órgano decisorio de actividad cotidiana en los períodos entre las conferencias, con sede permanente en Ginebra. Por lo tanto, tiene las mismas competencia y autoridad que tiene la Conferencia Ministerial. Por lo que en los períodos inter-reuniones de la Conferencia Ministerial, actúa en representación de ese órgano de primer nivel. Cumple todas las tareas que le asignen los Acuerdos y la Conferencia Ministerial. Por el Acuerdo Constitutivo de la OMC tiene la facultad de crear órganos subsidiarios, dependientes de él.

Asimismo, tiene la competencia específica de crear acuerdos de cooperación efectiva entre la OMC y otros organismos internacionales, con responsabilidades afines a la Organización. Del mismo modo, tienen la potestad de crear disposiciones relativas a la celebración de consultas y a la cooperación con organizaciones no gubernamentales sobre cuestiones afines a las competencias de la OMC⁴⁰.

Está integrado por representantes de todos los miembros, que cumplen la función de representarlos en forma permanente en la Organización. Se reúne ordinariamente toda vez que sea necesario. A los efectos de la toma de decisión, rigen las mismas condiciones que en el caso de la Conferencia Ministerial.

Además, es el órgano de análisis en el mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales⁴¹. Como tal, el Consejo General puede hacer preguntas, pedir aclaraciones a los representantes nacionales del miembro informante y emitirá las recomendaciones a seguir por el miembro informante así como elevará un acta de la reunión de este órgano, a la Conferencia Ministerial.

Asimismo, es el órgano de supervisión del procedimiento de solución de controversias comerciales, que será analizado en otro apartado.

C. Los órganos del tercer nivel

³⁹ Artículo IV párrafos 2, 3 y 4 del Acuerdo Constitutivo de la OMC.

⁴⁰ Artículo V del Acuerdo Constitutivo de la OMC.

⁴¹ Periódicamente, con frecuencias que van de dos a seis años, todos los miembros deben hacer exposiciones sobre sus políticas comerciales, dónde se detallan las medidas de política económica y comercial adoptadas, y como se vienen implementando los acuerdos a nivel de cada país, en el período a informar. La Secretaría acompaña esa exposición con un informe detallado elaborado en forma independiente, por ella. Los integrantes de la denominada "cuadrilateral", es decir EEUU, Unión Europea, Japón y China, elevan sus informes de revisión cada dos años. Los restantes 16 miembros de mayor participación en el comercio internacional lo hacen cada cuatro años. El resto de los miembros deben hacerlo cada seis años. Queda abierta la posibilidad que los Países menos desarrollados lo hagan en períodos mayores a los seis años.

A este nivel, pertenecen en primera instancia, los tres Consejos, que atiende cada uno, una amplia esfera del comercio. Los tres son órganos subsidiarios dependientes del Consejo General y como tales deben rendir informes a él. Estos pueden adoptar todas las normas de procedimiento para cumplir en forma eficiente sus funciones, ad referendum de la aprobación por parte del Consejo General. Estos tres órganos⁴² son:

- i. El Consejo de Comercio de Mercancías⁴³
- ii. El Consejo de Comercio de Servicios⁴⁴
- iii. El Consejo de los ADPIC⁴⁵.

Los tres tienen que cumplir las funciones que les atribuyan los respectivos acuerdos, cuyo funcionamiento supervisan así como las que les otorgue el Consejo General.

Pueden formar parte de su integración todos los miembros de la Organización. Se reúnen con la frecuencia necesaria para cumplir sus funciones. Asimismo, tienen la competencia de crear todos los órganos subsidiarios dependientes que sean necesarios para desempeñar sus funciones así como crear sus propias normas de procedimiento, ad referendum de la aprobación del Consejo, del cual dependen.

A este nivel, también pertenecen los tres órganos creados por Conferencia Ministerial⁴⁶, con competencias más específicas. Estos son:

- i. el Comité de Comercio y Desarrollo⁴⁷,
- ii. el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos;
- iii. el Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos, que desempeñarán las funciones a ellos atribuidas en el presente Acuerdo y en los Acuerdos Comerciales Multilaterales, así como las funciones adicionales que les atribuya el Consejo General.

A estos tres comités, hay que sumar otros dos creados por el Consejo General en 1995, que son:

- i. El Comité de Comercio y Medio Ambiente
- ii. El Comité de Acuerdos Comerciales Regionales.

⁴² Artículo IV párrafo 5 del Acuerdo Constitutivo de la OMC

⁴³ Este órgano tiene la competencia central de supervisar la implementación y funcionamiento de los Acuerdos Comerciales Multilaterales relativos al comercio de mercaderías.

⁴⁴ A este órgano, le compete supervisar el funcionamiento del AGCS.

⁴⁵ Este órgano se encarga de la supervisión del funcionamiento del ADPIC.

⁴⁶ Artículo IV párrafo 7 del Acuerdo Constitutivo de la OMC. Este artículo menciona taxativamente los tres comités mencionados.

⁴⁷ Este comité, a través de la acción de un subcomité, tiene la competencia de examinar periódicamente, las disposiciones especiales a favor de los Países Menos Avanzados, contenidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales y puede elevar al Consejo General sugerencias sobre la adopción de disposiciones adecuadas para atender las necesidades especiales de esta categoría de países.

Así como también hay que agregar los grupos de trabajos creados por la Conferencia Ministerial de Singapur, sobre adhesiones, inversión y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio.

A este nivel, pertenecen dos comités creados en el marco de los acuerdos plurilaterales. Estos dos comités tienen competencias muy restringidas y no están integrados por todos los miembros de la Organización, sino sólo por aquellos miembros que han suscripto dichos acuerdos. Nos referimos a los Comités sobre Comercio de Aeronaves y al relativo a la Contratación Pública.

Finalmente, por la Conferencia Ministerial de Doha, que lanzó una nueva ronda de negociaciones comerciales, se agrega un nuevo órgano en este tercer nivel que es el de Negociaciones Comerciales,

Todos los órganos de este nivel deben informar regularmente al Consejo General sobre sus actividades, a través de informes periódicos.

De todos los Comités y grupos de trabajo de este nivel, nos detendremos más adelante, al analizar las relaciones entre los Acuerdos Comerciales Regionales, en el estudio de las competencias y atribuciones del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales.

D. Los órganos de cuarto nivel

Estos son aquellos comités y grupos de trabajo dependientes directamente de los Consejos que podemos decir más especializados, el de comercio de mercaderías, el de servicios y el de los ADPIC. Son subsidiarios de ellos.

También pertenecen a este nivel los órganos del Mecanismo de Solución de controversias.

E. La secretaría

Este es el órgano técnico administrativo, conformado por el Director General de la Organización y el staff de personal administrativo. Tiene oficinas en la sede central de la OMC.

La OMC como código de reglas

Como código de reglas que rigen las conductas de los miembros de la Organización, la OMC aplica el conjunto de disposiciones contenidas en los 29 Acuerdos y Entendimientos aprobados en la Ronda Uruguay del GATT, ya

señalados. Este código se basa en un conjunto de principios rectores que se presentan y analizan en el siguiente apartado.

Los principios rectores del GATT-OMC y sus excepciones

Los dos principios claves del sistema ya se encontraban presentes en el texto del Acuerdo General de 1947. Ello pone en evidencia la continuidad del proceso. Estos son en primera instancia el principio de **no discriminación** y en segundo término el de **reciprocidad**.

A. La no discriminación

La no discriminación se encuentra en el corazón del multilateralismo. Hoekman y Kosteki (Hoekman, 2001) identifican dos caras del principio de no discriminación: la de la Cláusula de la Nación Más Favorecida⁴⁸ y la cláusula de trato nacional⁴⁹.

a. La cláusula de la Nación Más Favorecida

La primera de estas caras deriva de los artículos I:1 del GATT, II del AGCS y 4 del ADPIC. Con variaciones de redacción, los tres artículos señalados indican las mercaderías, servicios y/u obras de propiedad intelectual originarios de una de las partes contratantes no puede ser tratado menos favorablemente que los de cualquier otra parte contratante. Por lo que toda concesión arancelaria otorgada a una parte contratante debe ser multilateralizada. Asimismo, dentro del GATT, existen otras disposiciones que requieren el tratamiento de la cláusula de la Nación Más Favorecida o uno similar. Ejemplos de estas disposiciones son los artículos III:3 (referidos a los requerimientos de contenido nacional); V (concerniente a la libertad de tránsito); IX:1 (marcas de origen); XIII:1 (administración no discriminatoria de restricciones cuantitativas); XVII (sobre empresas comerciales públicas) y XX (sobre las excepciones generales). Fuera de estos tres acuerdos centrales, en otros existen también disposiciones que establecen un tratamiento similar a la de esta cláusula. Entre estos podemos citar el Acuerdo multilateral sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT), el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS), el Acuerdo sobre Normas de Origen y el Acuerdo sobre Licencias de Importación.

⁴⁸ Si bien parece indicar un trato especial, la Cláusula de la Nación Más Favorecida en el contexto del GATT – OMC implica que un país trate a todos sus socios comerciales prácticamente por igual, como si fuesen los más favorecidos. Ello implica que si una parte contratante del GATT aumenta los beneficios comerciales que otorga a otra parte contratante, este “mejor trato” tiene que extenderse a todas las demás partes contratantes.

⁴⁹ Esta cláusula implica dar el mismo trato a los bienes y servicios extranjeros que el que se le otorga a los nacionales.

Sin embargo, hay algunas excepciones. Estas excepciones son pocas – cuatro en total - y se encuentran debidamente especificadas.

i. El Artículo XXIV del GATT y su Entendimiento interpretativo

Este artículo se refiere a la aplicación territorial, tráfico fronterizo, Zonas de Libre Comercio y Uniones Aduaneras. Asimismo, establece dos excepciones al principio de la no discriminación a través de la cláusula de la nación más favorecida. La primera de estas excepciones es la establecida en el apartado a) del párrafo 3 del mencionado artículo. Este párrafo hace referencia al tráfico fronterizo, al indicar que las disposiciones del Acuerdo General no se interpretarán en el sentido de obstaculizar las ventajas comerciales concedidas por una parte contraparte a otra a fin de facilitar el comercio fronterizo entre ambas.

Una segunda excepción hace referencia a los Acuerdos de Comercio Regional (ACR) que crean zonas de libre comercio y uniones aduaneras. Esta está contenida en los párrafos del 4 al 9 de este artículo que se transcriben a continuación.

“4. Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios.

5. Por consiguiente, las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, a condición de que:

a) en el caso de una unión aduanera o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera, los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión o en que se concierte el acuerdo provisional no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte de tal unión o acuerdo, de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resulten más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso;

b) en el caso de una zona de libre comercio o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una zona de libre comercio, los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de las partes contratantes que no formen parte de tal territorio o acuerdo, en el momento en que se establezca la zona o en que se concierte el acuerdo provisional, no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso; y

c) todo acuerdo provisional a que se refieren los apartados a) y b) anteriores comprenda un plan y un programa para el establecimiento, en un plazo razonable, de la unión aduanera o de la zona de libre comercio.

6. Si, al cumplir las condiciones estipuladas en el apartado a) del párrafo 5, una parte contratante tiene el propósito de aumentar un derecho de manera incompatible con las disposiciones del artículo II, será aplicable el procedimiento establecido en el artículo XXVIII. Al determinar el ajuste compensatorio, se tendrá debidamente en cuenta la compensación que resulte ya de las reducciones efectuadas en el derecho correspondiente de los demás territorios constitutivos de la unión.

7. a) Toda parte contratante que decida formar parte de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, o participar en un acuerdo provisional tendiente a la formación de tal unión aduanera o de tal zona de libre comercio, lo notificará sin demora a las PARTES CONTRATANTES, facilitándoles, en lo que concierne a la unión o zona en proyecto, todas las informaciones que les permitan someter a las partes contratantes los informes y formular las recomendaciones que estimen pertinentes.

b) Si, después de haber estudiado el plan y el programa comprendidos en un acuerdo provisional a que se refiere el párrafo 5, en consulta con las partes en tal acuerdo y teniendo debidamente en cuenta las informaciones puestas a su disposición de conformidad con el apartado a) de este párrafo, las PARTES CONTRATANTES llegan a la conclusión de que dicho acuerdo no ofrece probabilidades de dar por resultado el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio en el plazo previsto por las partes del acuerdo, o consideran que este plazo no es razonable, las PARTES CONTRATANTES formularán sus recomendaciones a las partes en el citado acuerdo. Estas no lo mantendrán o no lo pondrán en vigor, según sea el caso, si no están dispuestas a modificarlo de conformidad con tales recomendaciones.

c) Toda modificación substancial del plan o del programa a que se refiere el apartado c) del párrafo 5, deberá ser comunicada a las PARTES CONTRATANTES, las cuales podrán solicitar de las partes contratantes interesadas que inicien consultas con ellas, si la modificación parece que puede comprometer o diferir indebidamente el establecimiento de la unión aduanera o de la zona de libre comercio.

8. A los efectos de aplicación del presente Acuerdo,

a) se entenderá por unión aduanera, la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera:

- i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y*
- ii) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos;*

b) se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.

9. El establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio no influirá en las preferencias a que se refiere el párrafo 2 del artículo I, pero podrán ser suprimidas o ajustadas mediante negociaciones con las partes contratantes interesadas. Este procedimiento de negociación con las partes contratantes interesadas será utilizado especialmente para suprimir*

las preferencias cuya eliminación sea necesaria para la observancia de las disposiciones del inciso i) del apartado a) del párrafo 8 y del apartado b) del mismo párrafo” (WTO, 1998).

Haciendo un análisis del texto de los mencionados párrafos, se observa que el párrafo 4 reconoce la ventaja que ofrece a las partes contratantes, promover el libre comercio fomentando una mayor integración de sus economías, a través de la celebración de acuerdos voluntarios, cuyo objetivo principal sea facilitar el comercio entre las partes del acuerdo, pero sin incrementar las barreras al comercio de otras partes contratantes del GATT.

Sin embargo, sólo el quinto párrafo plantea los ACR que crean uniones aduaneras y zonas de libre comercio como una excepción a la aplicación de la Cláusula de la Nación Más Favorecida, siempre y cuando éstos cumplan con las condiciones establecidas en ese párrafo. Entre estas condiciones, se encuentran:

- a) las reglas preferenciales son establecidas para una parte sustancial del comercio entre las partes del acuerdo;
- b) los niveles arancelarios y demás barreras no arancelarias no sean más altos ni más restrictivos de los preexistentes antes de celebrar el acuerdo. Esta condiciones valida solo para las uniones aduaneras⁵⁰;
- c) el acuerdo incluya un plan y listas arancelarias a ser aplicados; y
- d) la zona de libre comercio y/o unión aduanera quede establecida en un plazo razonable.

Una quinta condición es establecida en el párrafo 7 del artículo, cuando establece que todo acuerdo que cree una zona de libre comercio o una unión aduanera debe ser notificado al GATT, brindando en esta instancia toda información que sea relevante. Esta obligación de notificación se aplica también a toda modificación a los acuerdos constitutivos iniciales

El párrafo 6 establece un límite al accionar que tienen las partes de un acuerdo de este tipo, cuando establece que previo a todo intento de las partes de aumentar los niveles arancelarios de un modo incompatible con los consolidados en sus listas nacionales de compromisos, las partes deben negociar con los afectados, por esta modificación, ofreciendo derechos compensatorios.

Del mismo modo, el párrafo 8 del Artículo XXIV define que puede ser considerado una zona de libre comercio y una unión aduanera, a los efectos del Acuerdo.

⁵⁰ Pues como ya se vio en las áreas de libre comercio, cada Estado parte conserva intacta sus restricciones al comercio, con terceros, que no forman parte del acuerdo constitutivo del área de libre comercio.

Por otra parte, en el Entendimiento sobre la Interpretación del Artículo XXIV del GATT, se explicitaron los siguientes dos aspectos:

- i. en el caso de una unión aduanera, la evaluación del impacto general de los aranceles y otras restricciones aplicables al comercio, antes de la formación de la unión, debe basarse en la media ponderada de los aranceles y otras tasas en un período de tres años;
- ii. el plazo razonable para la formación tanto de la zona de libre comercio como de la unión aduanera debe ser de 10 años.

ii. La Parte IV del GATT⁵¹ y la Cláusula de Habilitación⁵².

Ambas disposiciones hacen referencia a la situación de los países en desarrollo y contienen elementos que son excepciones al principio de no discriminación en la cara que se viene analizando.

La primera de estas dos disposiciones es relativa **al Comercio y Desarrollo**. La gama de artículos contenidos en ella⁵³ establece los objetivos y los principios del tratamiento especial y diferenciado⁵⁴ de que se pueden beneficiar los países en desarrollo en el marco de la normativa de la OMC. Asimismo, proporciona la autorización a las partes contratantes desarrolladas a adoptar una acción concertada a favor del comercio de los países en desarrollo (ÁVILA, y otros, 1994: 61).

Por otro lado, la denominada Clausula de Habilitación establece claramente en su párrafo 1, el reconocimiento del tratamiento especial y diferenciado de que se benefician los países en desarrollo en el marco de la OMC como una excepción a la Clausula de la Nación Más Favorecida.

El segundo párrafo de esta norma establece las cuatro situaciones previstas para aplicar las disposiciones que autorizan a las partes contratantes a otorgar un tratamiento especial y diferenciado a los países en desarrollo, como excepción al principio de no discriminación. Estas cuatro situaciones son:

⁵¹ Esta parte del GATT fue agregada al texto original del GATT en 1968, en virtud de lo negociado durante la Ronda Kennedy, siguiendo las recomendaciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de 1964.

⁵² Esta disposición fue aprobada en el marco de la Ronda Tokio del GATT, en 1979, y se encuentra incorporada en el denominado GATT / 1994. Bajo cuya denominación se encuentra no solo el texto original del GATT redactado en 1947, sino también toda modificación o incorporación aprobada en las rondas posteriores hasta la entrada en vigor de la OMC, es decir enero de 1995. Por otra parte, cabe señalar que en esta disposición de la Cláusula de Habilitación se encuentran también excepciones al principio de reciprocidad, que se verá más adelante.

⁵³ Artículos XXXVI, XXXVII y VXXXVIII.

⁵⁴ En su origen, a comienzos de los años sesenta cuando se comenzó a reconocer la situación diferencial en cuanto a las situaciones económicas y de desarrollo, entre países en desarrollo y países desarrollados y del derecho de los primeros a ser tratados de un modo diferente a los segundos, se hablaba de un tratamiento especial y más favorable.

- i. Las preferencias arancelarias⁵⁵ otorgadas por países desarrollados a productos originarios de países en desarrollo, en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (párrafo 2.a. de la Decisión).
- ii. Las preferencias no arancelarias reguladas en los códigos negociados multilateralmente bajo los auspicios del Acuerdo General⁵⁶ (párrafo 2b de la Decisión)
- iii. Las preferencias arancelarias y en ciertas condiciones, también las no arancelarias⁵⁷, establecidas en los “acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las PARTES CONTRATANTES...” (párrafo 2c de la Decisión).
- iv. “al trato especial de los países en desarrollo menos adelantados en el contexto de toda medida general o específica en favor de los países en desarrollo” (párrafo 2d de la Decisión).

Sin embargo, cabe aclarar en este sentido, que esta lista no es ni taxativa, ni omnicomprendiva de todas las posibles situaciones de tratamiento especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo, en las que se puede esgrimir esta cláusula como excepción al principio de no discriminación. Pues las partes contratantes pueden acordar otras preferencias comerciales que no entren en estas cuatro situaciones. En este sentido, la nota al pie del segundo párrafo de la Decisión establece que los Estados miembros conservan el derecho de considerar caso a caso, todas las propuestas sobre trato diferenciado y más favorable que no estén comprendidas en estas cuatro situaciones.

De estas cuatro situaciones, en esta oportunidad, nos interesa analizar la del apartado C del párrafo 2. Pues es la que hace referencia a los acuerdos regionales. En este sentido, indica a texto expreso que: *“las disposiciones a que hace referencia el párrafo 1 se aplicarán a:*

c) los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las PARTES CONTRATANTES, las medidas no arancelarias, aplicables a los productos importados en el marco de su comercio mutuo; ...” (WTO, 1998)

Sin embargo, los párrafos 3 y 4 establecen las condiciones materiales y de procedimiento, limitantes para que el tratamiento especial y diferenciado sea considerado una excepción a los principios fundamentales del GATT/OMC. En

⁵⁵ Una preferencia arancelaria la constituye una reducción o eliminación de los aranceles aplicados a la importación de un producto.

⁵⁶ Estos códigos se refieren a los acuerdos sobre subvenciones a la exportación y derechos compensatorios; sobre obstáculos técnicos al comercio y sobre antidumping.

⁵⁷ Cuando estas medidas no arancelarias fuesen aplicadas a los productos importados en el marco de su comercio mutuo.

este sentido, este tratamiento estará destinado a facilitar y fomentar el comercio de los países en desarrollo entre sí, y no a poner obstáculos o a crear dificultades indebidas al comercio de éstos con otras partes contratantes. Asimismo, no deberá constituir un impedimento para la reducción o eliminación de los aranceles y otras restricciones del comercio con arreglo al principio de la nación más favorecida para el comercio de las partes contratantes ajenas a estos acuerdos a que hace referencia al párrafo 2 apartado c.

iii. El Artículo V del GATS

Esta disposición se refiere **a la integración económica**. A continuación, se transcribe en su integridad.

“1. El presente Acuerdo no impedirá a ninguno de sus Miembros ser parte en un acuerdo por el que se liberalice el comercio de servicios entre las partes en el mismo, o celebrar un acuerdo de ese tipo, a condición de que tal acuerdo:

a) tenga una cobertura sectorial sustancial, y

b) establezca la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación entre las partes, en el sentido del artículo XVII, en los sectores comprendidos en el apartado

a), por medio de:

i) la eliminación de las medidas discriminatorias existentes, y/o

ii) la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación, ya sea en la fecha de entrada en vigor de ese acuerdo o sobre la base de un marco temporal razonable, excepto por lo que respecta a las medidas permitidas en virtud de los artículos XI, XII, XIV y XIV bis.

2. Al determinar si se cumplen las condiciones establecidas en el apartado b) del párrafo 1, podrá tomarse en consideración la relación del acuerdo con un proceso más amplio de integración económica o liberalización del comercio entre los países de que se trate.

3. a) Cuando sean partes en un acuerdo del tipo a que se refiere el párrafo 1 países en desarrollo, se preverá flexibilidad con respecto a las condiciones enunciadas en dicho párrafo, en particular en lo que se refiere a su apartado b), en consonancia con el nivel de desarrollo de los países de que se trate, tanto en general como en los distintos sectores y subsectores;

b) No obstante lo dispuesto en el párrafo 6, en el caso de un acuerdo del tipo a que se refiere el párrafo 1 en el que únicamente participen países en desarrollo podrá concederse un trato más favorable a las personas jurídicas que sean propiedad o estén bajo el control de personas físicas de las partes en dicho acuerdo.

4. Todo acuerdo del tipo a que se refiere el párrafo 1 estará destinado a facilitar el comercio entre las partes en él y no elevará, respecto de ningún Miembro ajeno al acuerdo, el nivel global de obstáculos al comercio de servicios dentro de los respectivos sectores o subsectores con relación al nivel aplicable con anterioridad al acuerdo.

5. Si con ocasión de la conclusión, ampliación o modificación significativa de cualquier acuerdo en el marco del párrafo 1 un Miembro se propone retirar o modificar un compromiso específico de manera incompatible con los términos y condiciones enunciados en su Lista, dará aviso de tal modificación o retiro con una antelación mínima de 90 días, y será aplicable el procedimiento enunciado en los párrafos 2, 3 y 4 del artículo XXI.

6. Los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro que sean personas jurídicas constituidas con arreglo a la legislación de una parte en un acuerdo del tipo a que se refiere el párrafo 1 tendrán derecho al trato concedido en virtud de tal acuerdo, a condición de que realicen operaciones comerciales sustantivas en el territorio de las partes en ese acuerdo.

7. a) Los Miembros que sean partes en un acuerdo del tipo a que se refiere el párrafo 1 notificarán prontamente al Consejo del Comercio de Servicios ese acuerdo y toda ampliación o modificación significativa del mismo. Facilitarán también al Consejo la información pertinente que éste pueda solicitarles. El Consejo podrá establecer un grupo de trabajo para que examine tal acuerdo o ampliación o modificación del mismo y le rinda informe sobre su compatibilidad con el presente artículo.

b) Los Miembros que sean partes en un acuerdo del tipo a que se refiere el párrafo 1 que se aplique sobre la base de un marco temporal informarán periódicamente al Consejo del Comercio de Servicios sobre su aplicación. El Consejo podrá establecer un grupo de trabajo, si considera que éste es necesario, para examinar tales informes.

c) Basándose en los informes de los grupos de trabajo a que se refieren los apartados a) y b), el Consejo podrá hacer a las partes las recomendaciones que estime apropiadas.

8. Un Miembro que sea parte en un acuerdo del tipo a que se refiere el párrafo 1 no podrá pedir compensación por los beneficios comerciales que puedan resultar de tal acuerdo para cualquier otro Miembro” (WTO, 1998)

A través de esta disposición, se reconoce que los mencionados como “acuerdos de regionales de liberalización” son considerados como una excepción a la cláusula de la nación más favorecida en el comercio de servicios, siempre y cuando estos acuerdos cumplan con las condiciones establecidas en el párrafo 1 del Artículo V, es decir:

- i. prevea una amplia cobertura sectorial tanto en materia de sectores de servicios incluidos, como en cuanto a volumen de comercio afectado y modos de abastecimiento de los servicios;
- ii. garantice la ausencia o desaparición total de toda forma de discriminación entre los Estados parte del acuerdo, ya sea mediante la eliminación de las medidas discriminatorias existentes y/o la prohibición para adoptar nuevas acciones de este tipo, al momento de la entrada en vigencia del acuerdo o en un plazo razonable.

Por su parte el párrafo 4 indica como objetivo fundamental que deben perseguir los mencionados acuerdos el incrementar el comercio de servicios entre los Estados parte y de ningún modo, contribuir al aumento del nivel general de las barreras al comercio, que afectan el intercambio con terceros no suscriptores de los mismos.

Por otro lado, el Artículo V bis de AGCS hace referencia a los acuerdos de integración de los mercados de trabajo, en el sentido de que estos acuerdos también se encuentran autorizados, “a condición de que tales acuerdos:

- a) eximan a los ciudadanos de las partes en el acuerdo de los requisitos en materia de permisos de residencia y de trabajo; y
- b) sean notificados al Consejo del Comercio de Servicios” (WTO, 1998) .

b) La cláusula de trato nacional

Esta segunda faceta de la no discriminación se deriva de los artículos III del GATT, 17 del AGCS y 3 del ADPIC. Con variaciones de redacción, los tres artículos consagran que una parte contratante no puede tratar a los bienes, servicios y/u obra de propiedad intelectual extranjeros menos favorablemente de lo que trata a sus similares nacionales.

B. La reciprocidad

Por otra parte, el principio de la reciprocidad también fue guía toda reducción arancelaria en la era del GATT de 1947. Pues cada parte contratante se compromete a liberalizar su comercio recíproco, reduciendo todas sus barreras arancelarias o no, siempre y cuando sus socios comerciales les concedan ventajas equivalentes. Esta regla básica se constituye en un mecanismo importante que limita la capacidad de maniobra de las partes contratantes. Asimismo, hace que el proceso de acordar concesiones arancelarias sean más aceptables políticamente al interior de cada parte contratante. Del mismo modo, sirve de instrumento para asegurar un acceso creciente y previsible a los mercados. Pues asegura que el mayor acceso se asegure a través de concesiones arancelarias negociadas en forma recíproca.

Sin embargo, este principio ha sido el punto de discordia en las relaciones entre países en desarrollo y países desarrollados, desde los orígenes del GATT. Ya tempranamente muchos países en desarrollo argumentaban que el trato igual era equitativo entre socios que también fuesen iguales. Pero era difícil que los más débiles del sistema pudiesen cargar con la carga de los más fuertes.

Estos debates llevaron tempranamente a que entre los partes contratantes del GATT se fuera difundiendo la idea de que los países en desarrollo debían recibir un tratamiento especial y diferenciado. En los años sesenta, a instancias de las recomendaciones de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo, se hablaba de un tratamiento especial y más favorable para los países en desarrollo, como consecuencia de las necesidades económicas, financieras y de desarrollo y la problemática de la difícil inserción de sus producciones en los mercados mundiales. Este fue el origen que en la Ronda Kennedy se introdujera en el texto del GATT toda una nueva parte, la Parte IV, aunque ya previamente en los años cincuenta se había introducido ya una modificación en la redacción del artículo XVIII.

De este modo, desde su origen, el tratamiento especial y diferenciado aparece como una excepción al principio de reciprocidad, pues el tratamiento allí establecido no se hace como contrapartida de concesiones equivalentes.

En casi todos los acuerdos y entendimientos aprobados en Marrakesh, existen disposiciones que hacen referencia al otorgamiento de un tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo. Pero todas estas disposiciones se basan en dos instrumentos jurídicos. Ambos instrumentos ya fueron presentados y analizados como excepciones al principio de no discriminación. Pero como ya se señalara en esa oportunidad, ambos contienen disposiciones que los acreditan como excepciones al principio de la reciprocidad. Estos dos documentos son la Parte IV del GATT y la Cláusula de Habilitación.

i. **La Parte IV del GATT.**

Esta parte del texto hace referencia a la problemática de la relación entre comercio y desarrollo. Contiene tres artículos. El primero de los cuales establece los objetivos –“los países desarrollados harán todo lo posible para impulsar el acceso de los productos provenientes de países en desarrollo”- y los principios de la parte IV que supone el reconocimiento que:

“La facilitación del progreso económico por parte de los países en desarrollo miembros requiere un acceso más favorable y aceptable a los mercados mundiales para los productos –primarios y manufacturados- en los que los países en desarrollo tienen un interés exportador y que esta facilitación supone un compromiso para los países desarrollados” (Jackson, 1997).

Asimismo, el párrafo 8 del mismo artículo, reconoce las concesiones que hagan los países desarrollados a los en vías de desarrollo a los efectos de facilitar el acceso a sus mercados, constituyen una excepción al principio de reciprocidad, al especificar explícitamente que *“los países en desarrollo, no deberían hacer contribuciones que fuesen inconsistentes con sus niveles de desarrollo, en el proceso negociador comercial”*(OMC, 2008).

El segundo de los tres artículos establece los compromisos de los países desarrollados para acordar una “alta prioridad” y prestar especial atención a la eliminación de las barreras al comercio que recaen sobre los productos para los que los países en desarrollo tuvieran un interés exportador y que entrañaran “una diferenciación irrazonable entre los productos primarios y los manufacturados”(OMC, 2008).

Además, el Artículo XXXVII compromete a los países desarrollados a tener en cuenta el impacto de sus políticas comerciales sobre los países en desarrollo y frenar sus intenciones de incrementar sus aranceles y de crear otros nuevos, que afectarían las exportaciones de estos mismos productos por parte de los países en desarrollo. Pero, los países en desarrollo también asumen los

mismos compromisos respecto a otros países de su misma condición. A tales efectos, el texto establece

“las partes contratantes desarrolladas deberán, en toda la medida de lo posible... abstenerse de establecer o de aumentar derechos de aduana u obstáculos no arancelarios a la importación respecto a productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas”(OMC, 2008).

El último artículo implica la promoción de un mecanismo consultivo para evaluar la implementación de los principios, objetivos y mecanismos acordados en este agregado y de otro de acción colectiva para mejorar la situación de los países en desarrollo. En este sentido, en cuanto a los productos primarios, reconoció la “necesidad de mejorar la situación de los mercados internacionales de estos productos con el fin de que sus precios permitan a los países en desarrollo productores obtener mayores ingresos”. Para lo cual, sin brindar un apoyo abierto, reconocía la validez de la celebración de acuerdos internacionales sectoriales, como uno de los métodos posibles para la estabilización de los mercados internacionales de estos productos.

ii. La Cláusula de Habilitación

Como ya fuera planteado, al momento de analizar este instrumento, el mismo prevé cuatro situaciones en las que se aplicaría esta Cláusula como excepción al principio de no discriminación. Sin embargo, el mismo instrumento jurídico, en su párrafo 5, consagra que el tratamiento especial y diferenciado a las partes contratantes en vías de desarrollo, otorgado por las más desarrolladas como una excepción al principio de reciprocidad. Pues se consagra a texto expreso que:

“Los países desarrollados no esperan reciprocidad por los compromisos que adquieran en las negociaciones comerciales en cuanto a reducir o eliminar los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de los países en desarrollo, es decir, que los países desarrollados no esperan que en el marco de negociaciones comerciales” (WTO, 1998)

C. La buena fe en las relaciones comerciales

Además de los dos principios claves ya señalados, la OMC al igual que ya lo hacía el GATT, un tercer principio es el de la exigencia de buena fe. Ello queda implícito en el fundamento de algunas de las reglas más importantes de los 29 acuerdos que integran el marco constitutivo de la OMC. En este sentido, esta buena fe queda marcada en dos elementos:

- i. La necesidad de promover la existencia de un entorno comercial internacional transparente, previsible y estable.
- ii. La consolidación de los compromisos de apertura comercial.

i. Un entorno comercial internacional transparente, previsible y estable.

Por un lado, es la necesidad de transparencia en las relaciones comerciales internacionales, la que crea la regla de dar a publicidad todos los reglamentos y demás normativa comercial que aplique una parte contratante así como a informar toda modificación a las mismas. La transparencia como regla queda evidenciada en los artículos X del GATT, 3 del AGCS y en el articulado de los otros acuerdos específicos como el de Obstáculos Técnicos al Comercio o el de Valoración Aduanera o el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Según la redacción y las características de cada acuerdo, esta transparencia se ve garantizada de diferentes formas, que pueden ir de la simple dar publicidad de toda reglamentación interna y consecuente modificación así como su forma de aplicación a la exigencia de explicación de las motivaciones que están detrás de las mencionadas normas, pasando por la exigencia de las partes contratantes designen a un interlocutor específico – punto de contacto – que faciliten el acceso a la información.

Es detrás de este mismo imperativo de crear un entorno comercial transparente, que está la idea de que si bien las partes contratantes son soberanas al adoptar todas las medidas de política comercial que estimen convenientes, aún cuando éstas puedan significar obstáculos al comercio, se prevén en los distintos acuerdos mecanismos para limitar los riesgos de adopción de medidas restrictivas del comercio innecesarias, a través de interdicciones de todo aquel instrumento de política comercial que pueda resultar en una medida de protección oculta. Para ello, los distintos acuerdos enumeran positivamente los objetivos considerados legítimos que pueden llevar a las partes a adoptar restricciones al comercio exterior. Ejemplos de este tipo de disposición es el artículo XX del GATT⁵⁸. Del mismo modo, en materia de las reglamentaciones técnicas, en los acuerdos sobre Agricultura, Obstáculos Técnicos al Comercio, o Comercio de Servicio, establecen el compromiso de las partes de que las medidas que adopten se basen en las normativas internacionales existentes en la materia.

Por otro lado, la idea de un entorno comercial previsible y estabilizado queda implícita con la exigencia de que las políticas comerciales de las partes

⁵⁸ Esta disposición considera legítimo que una parte contratante pueda adoptar de medidas nacionales para proteger la moral pública, la salud humana, vegetal o animal, o el medio ambiente.

contratantes quedan bajo supervisión de la Secretaría de la OMC a través del Mecanismo de Revisión de las Políticas Comerciales⁵⁹.

ii. La consolidación de los compromisos comerciales asumidos.

Esta segunda faceta de la buena fe es la que está detrás de la idea de la obligatoriedad de los compromisos asumidos por las partes en las Listas nacionales de concesiones arancelarias. Ello implica que en el comercio de bienes y servicios, las ofertas de apertura de mercado o concesiones arancelarias presentadas individualmente al momento de suscribir o adherir tanto al GATT como al AGCS, en las denominadas Listas Nacionales quedan “consolidadas” (es decir firmes y definitivas) una vez que son aceptadas por las demás partes contratantes. De este modo, adquieren fuerza obligatoria y quedan incorporadas en los anexos de los Acuerdos y tienen el mismo valor jurídico que tienen los acuerdos mismos. Ello no significa que los compromisos consolidados sean irrevocables. Por el contrario, las mismas pueden modificarse. Para ello, se prevén válvulas de escape que autorizan a las partes a “desconsolidar” los compromisos siempre y cuando la parte contratante que así lo pretenda atraviesa una situación de emergencia. En este sentido, constituyen estas válvulas de escape aquellas disposiciones que prevén que las partes contratantes adopten medidas de salvaguardias en caso de desequilibrios en sus balanzas de pagos (Artículos XII⁶⁰ y XVIII⁶¹).

Así como también está en la pretensión del GATT de “arancelizar” es decir transformar en aranceles todo instrumento de protección que puede ser utilizado para restringir las importaciones.

D. Promoción de la competencia leal en los mercados nacionales entre productores nacionales y extranjeros.

Este principio es el que está detrás de acuerdos como el Antidumping o el que prohíbe la adopción de medidas que signifiquen subsidios o subvenciones a las exportaciones. Pues tanto el dumping como la subvención a la exportación pueden conducir a situaciones de competencia desleal en los mercados internacionales.

⁵⁹ Ver Entendimiento sobre el Mecanismo de Revisión de las Políticas Comerciales.

⁶⁰ Este artículo autoriza a las partes contratantes en general a adoptar medidas de restricción de sus importaciones como forma de proteger la posición financiera externa del país y corregir déficits en sus balanzas de pagos

⁶¹ Este artículo es reservado a los países en desarrollo. Pues los autoriza a adoptar restricciones cuantitativas a las importaciones para corregir desequilibrios en sus balanzas de pago – Sección B del artículo – y para proteger sus industrias nacientes – sección A -.

Detrás de este principio, está la premisa fundamental que en los mercados nacionales e internacionales, todos los productos deben estar en competencia en condiciones de equidad

La OMC como foro de negociación comercial.

La Ronda del Desarrollo o Ronda de Doha: objetivos, temas y avances alcanzados.

Desde la puesta en funcionamiento de la OMC en enero de 1995, esta función de foro de negociación comercial internacional ha quedado en evidencia en 2001, cuando la IV Conferencia Ministerial de Doha aprobó la declaración ministerial que lanzaba una nueva ronda de negociaciones. El objetivo central de esta ronda era el de llevar a cabo la primera revisión del sistema creado con la aprobación de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y con la conformación de la OMC como entidad rectora de ese sistema, al iniciarse el siglo XXI. Ya en la Conferencia Ministerial de Seattle se había intentado fallidamente lanzar una ronda de negociaciones, para evaluar el funcionamiento e implementación de dicho sistema.

Por lo establecido en la Declaración Ministerial de Doha, las negociaciones debían concluir el 31 de diciembre de 2005, con una evaluación a medio plazo, en 2003. Sin embargo, los plazos se encuentran al presente, ultra vencidos. Esto hace que esta ronda de negociaciones se ha revelado como la más larga y más compleja de todas las anteriores. Es más larga y compleja que la propia Ronda Uruguay. Se dice que es la más larga de la historia del sistema multilateral de comercio creado en 1947, con la firma del GATT, porque estamos en el 2014, y aún no se ha alcanzado el consenso suficiente para aprobar nuevos acuerdos o reformas de los existentes.

Ello es consecuencia aparentemente de dos reglas, una que puede facilitar la negociación y la otra que por el contrario la ententece. La primera hace referencia a que como ya era tradición en el GATT, las decisiones que se adopten se hacen por consenso. La segunda es que “no hay acuerdo final hasta que todo no esté acordado” o el principio del “todo único”. Este procedimiento ha resultado inoperante. Pues la primera regla supone que todos los miembros tienen que estar de acuerdo con lo negociado y la segunda significa que se debe seguir el procedimiento ya establecido en ocasión de la Ronda Uruguay, que los acuerdos se aprobaron en un acto único y en único documento.

Este procedimiento puede resultar inoperante sobre todo porque hay una doble complejidad en las negociaciones. Por un lado, está la debida al amplio número de participantes y a su multiplicidad de intereses particulares. Pues de ella, participan todos los miembros de la OMC. Estos actúan individualmente como los EEUU, o colectivamente, formando numerosas asociaciones y coaliciones negociadoras. Esta tendencia de formar este tipo de agrupamientos ya había sido iniciada en las rondas Tokio y Uruguay. La existencia de múltiples grupos, asociaciones y coaliciones negociadores marca una realidad complicada. En muchos de los casos, los miembros de estos agrupamientos actúan conjuntamente, valiéndose de un solo portavoz o equipo de negociación⁶². En algunos casos, estos agrupamientos corresponden a la firma de acuerdos regionales de integración económica y a la formación de bloques económico - comerciales⁶³. En otros son simples asociaciones de cooperación económica⁶⁴.

Algunas coaliciones se corresponden a una identificación geográfica por pertenecer a un mismo continente⁶⁵, o se caracterizan por estar integrados por Estados con economías ser fuertemente especializadas en la producción de bienes de una única rama económica de producción⁶⁶.

Algunos de estos agrupamientos son políticamente más simbólicos como el G-20 o el Grupo de Cairns⁶⁷ o los BRICS⁶⁸. En otros casos, se conocen simplemente por realizar declaraciones conjuntas⁶⁹. Otros se forman específicamente por tema de la negociación⁷⁰.

En algunos casos, se constituyen para llevar a la negociación, una posición común fuerte. En otros casos, su razón de ser es más simple, específicamente para llegar a una fórmula de transacción y superar un estancamiento en la negociación.

⁶² Como es el caso de la Unión Europea.

⁶³ Unión Europea, ASEAN, MERCOSUR

⁶⁴ Foro de Cooperación Económica del Asia – Pacífico (APEC)

⁶⁵ Grupo Africano, Grupo de Países del Área del África, Caribe y del Pacífico – también conocido como Grupo ACP, Miembros del Asia en desarrollo.

⁶⁶ Los 4 del Algodón, un grupo de cuatro países africanos del África subsahariana, que tienen una estructura productiva fuertemente dependiente del cultivo del algodón, el grupo de Economías fuertemente vulnerables, especializadas fundamentalmente en productos agrícolas, o el Grupo de países productores de productos tropicales.

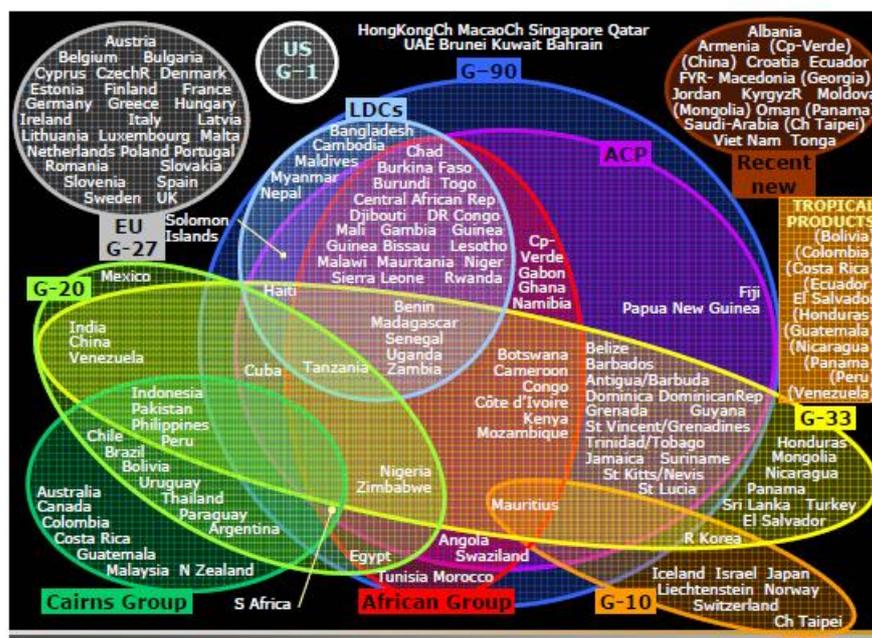
⁶⁷ Creado en los años ochenta para liberalizar el comercio de bienes agrícolas

⁶⁸ Integrado por las economías emergentes de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

⁶⁹ Grupo de los Países Menos Avanzados, o Grupo ACP, o el SELA (Sistema Económico Latinoamericano).

⁷⁰ Este es el caso del grupo de Economías fuertemente Vulnerables que se conformó con diferentes integrantes según el tema de la agenda: acceso a mercados para productos agrícolas, acceso a mercados para productos manufacturados, o reglas del comercio.

En muchos de ellos hay superposición de sus integrantes. EL siguiente mapa muestra este entrecruzamiento o superposición de sus integrantes y la gran cantidad de este tipo de asociaciones y coaliciones que actúan en la Ronda de Doha.



FUENTE: Sitio oficial de la OMC.

La segunda faceta de esta realidad muy compleja de las negociaciones es la relativa a la amplitud temática de la agenda y de los temas mismos a negociar. Por un lado, la Declaración Ministerial de Doha plantea una multifacética y amplia temáticamente agenda de negociación. Pues como se observa en el siguiente cuadro, la agenda de las negociaciones incluye múltiples y variados temas, cada uno con sus complejidades y subtemas. Esta decisión ministerial contiene además la enumeración de los objetivos generales perseguidos en cada uno de los temas. Por eso, a este documento se le conoce como el “mandato de la Ronda”.

TEMA	SUBTEMA	OBJETIVOS
Agricultura	Algodón	Lograr un mayor acceso a los mercados, eliminar las subvenciones a la exportación, reducir la ayuda interna causante de distorsión, resolver una serie de cuestiones de interés para los países en desarrollo y atender a preocupaciones no comerciales, como la

		seguridad alimentaria y el desarrollo rural. (párrafos 13 y 14 de la Decisión Ministerial)
Acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA)	Equilibrio entre la AMNA y la Agricultura	“[R]educir o, según proceda, eliminar los aranceles, incluida la reducción o eliminación de las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria (imposición de aranceles más elevados para proteger la industria de transformación y de aranceles más bajos para las materias primas), así como los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo.” (Párrafo 16)
Servicios		Mejorar el acceso a los mercados y fortalecer las normas ⁷¹ (párrafo 15).
Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el comercio	Indicaciones geográficas, para vinos y bebidas espirituosas	“Facilitar” la protección de los vinos y las bebidas espirituosas en los países participantes (párrafo 18)
	Diversidad biológica y conocimientos tradicionales	Examinar la relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la protección de los conocimientos tradicionales y el folclore, y otros nuevos acontecimientos pertinentes señalados por los Miembros (Párrafo 19)
	Extensión de las indicaciones geográficas	Extender el nivel de protección de las indicaciones geográficas a productos distintos de los vinos y las bebidas espirituosas (párrafo 19).
	ADPIC y salud pública	Declaración Ministerial sobre los ADPIC y la Salud Pública.

⁷¹ Cada gobierno tiene derecho a decidir qué sectores desea abrir, y en qué medida, a las empresas extranjeras, y a establecer restricciones a la participación extranjera en el capital. A diferencia de lo que ocurre en la agricultura y el AMNA, las negociaciones sobre los servicios no se basan en un texto de “modalidades”. En lo esencial se llevan a cabo de dos maneras: por un lado, negociaciones bilaterales y/o plurilaterales (en las que sólo participan algunos Miembros de la OMC) y por otro, negociaciones multilaterales entre todos los Miembros de la OMC para establecer las normas y disciplinas necesarias

Normas	Derechos antidumping	“[A]clarar y mejorar las disciplinas” previstas en el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones” (párrafo 28)
	Subvenciones a la exportación	
	Acuerdos regionales comerciales	“(A)clarar y mejorar las disciplinas y procedimientos previstos en las disposiciones vigentes de la OMC aplicables a los acuerdos comerciales regionales. En las negociaciones se tendrán en cuenta los aspectos de los acuerdos comerciales regionales relativos al desarrollo” (párrafo 29).
Medio Ambiente		Liberalizar el comercio de bienes ambientales (que incluye: turbinas eólicas, tecnologías de captación y almacenamiento de carbono, paneles solares) Acuerdos sobre el medio ambiente: mejorar la colaboración con las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y lograr una mayor coherencia entre las normas comerciales y las normas ambientales. (párrafos 31 a 33)
Solución de controversias		Mejorar y aclarar el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (párrafo 30)
Otros temas	Facilitación del comercio	
	Relación entre comercio e inversiones	
	Interacción entre comercio y política de competencia	
	Transparencia de la contratación pública	
	Comercio electrónico	
	Comercio, deuda y finanzas	
	Pequeñas economías	
	Comercio y transferencia de tecnología	
	Países menos avanzados y tratamiento especial y diferenciado	
	Cooperación técnica y generación de capacidades	

FUENTE: Elaboración propia.

¿Cuál ha sido el grado de avance hasta la fecha? Luego de trece años de negociaciones, los avances son muy magros. Estos quedan reflejados en los textos de algunos documentos, como por ejemplo, son los “Marcos” del “Paquete de Julio de 2004”⁷², dónde se redujeron las diferencias en la interpretación de los objetivos generales y se definía la forma de los acuerdos definitivos, en particular en la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas o la Declaración Ministerial de la VI Conferencia Ministerial de Hong Kong (en la que se redujeron aún más las diferencias y se estableció un nuevo plazo para concluir las negociaciones comerciales)⁷³. Asimismo, se ponen en evidencia en los proyectos de los Presidentes del Comité de Negociaciones Comerciales. Pese a su carácter de proyectos aún no consensuados, muestran los aportes hechos por las delegaciones de los miembros a las reuniones. Además, tienen un grado de estabilidad importante, porque lo que en esos proyectos se establece refleja una serie de puntos que en su gran mayoría ya están consensuados.

La OMC como árbitro de las diferencias entre sus miembros: El Mecanismo de Solución Pacífica de las mismas.

Este mecanismo es el que está establecido en el “Entendimiento sobre las normas y procedimientos por los que rigen la solución de diferencias dentro de la OMC”. Entre Este entendimiento puede ser considerado los logros más significativos. Pues no solo supone un sistema de solución de las diferencias comerciales entre los miembros con normas claramente definidas y procedimientos con plazos, si no abre además la posibilidad de que éstos puedan adoptar sanciones e caso de que alguno de ellos tome una medida o acción incompatible con las reglas de la Organización.

La idea de un mecanismo de solución de diferencias en el sistema multilateral de comercio. Ya en el GATT existía un mecanismo para solucionar las controversias, a través de consultas entre las partes y de la convocatoria de paneles especiales que elaboraban un informe que debía ser aprobado por

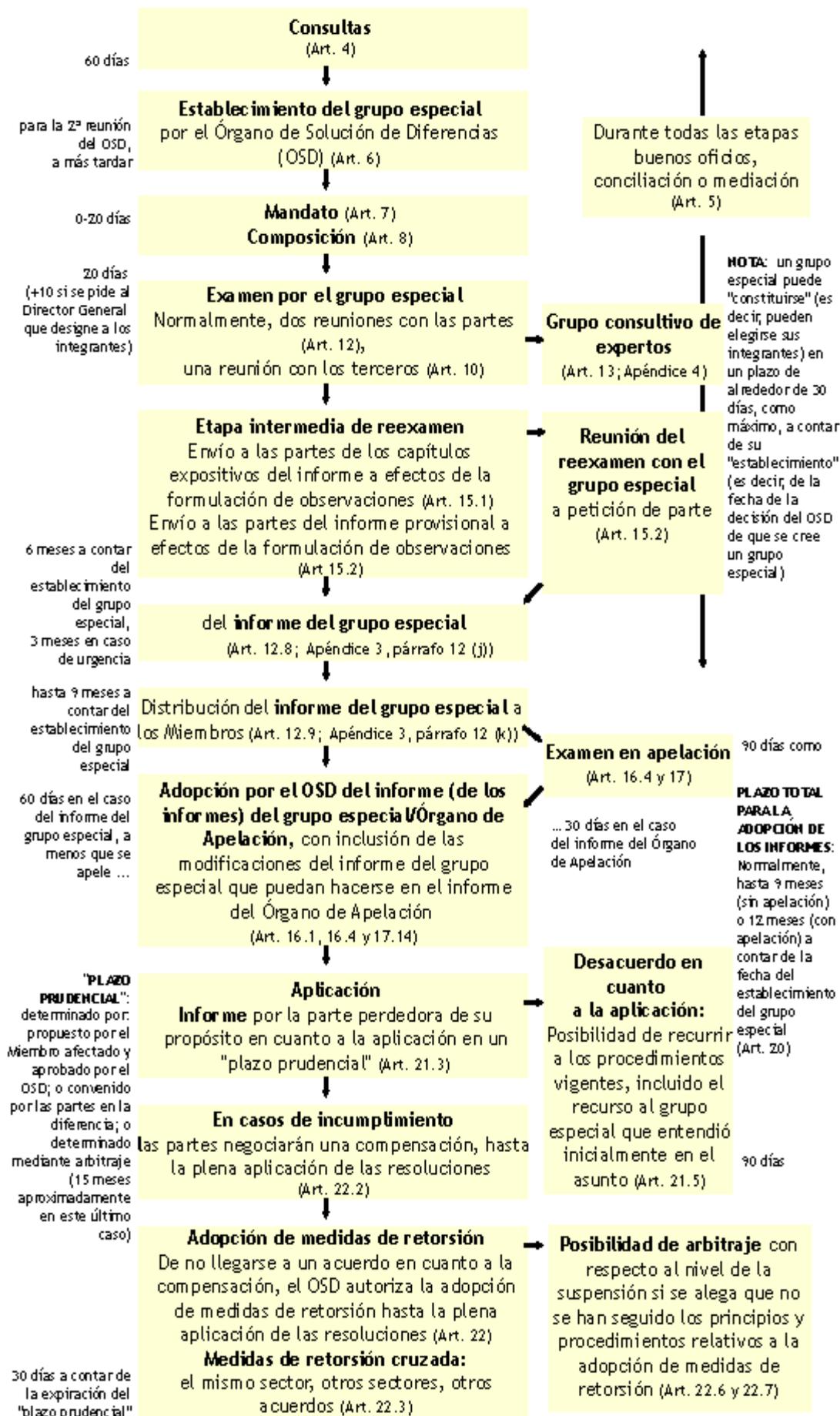
⁷² Con este nombre, se encuentran las recomendaciones elaboradas por el Consejo General para servirían de guía para las negociaciones que se llevaban adelante sobre los diferentes temas de la agenda en el seno del Comité de Negociaciones Comerciales en sus reuniones, así como en las reuniones extraordinarias de los otros subcomités dependientes de los Consejos sobre Comercio de Mercancías, Servicios y de los ADPIC.

⁷³ Este plazo llevaba a las negociaciones hasta el año 2008. Pero este plazo también ha sido sobrepasado.

consenso, por las partes contratantes reunidas en Consejo General. Sin embargo, este era un mecanismo muy débil. Pues bastaba que la parte perdedora por el informe del panel bloquease las acciones, al no estar de acuerdo con ello, y expresar ese descontento en el Consejo General. Por lo que las normas y procedimientos acordados en la materia son más fuertes, impidiendo que situaciones como las descritas ocurran. Se dice que ahora la OMC “tiene dientes” pues puede imponer lo establecido en un panel.

Otra novedad del entendimiento es que además de establecer el Órgano de Solución de Controversias, que como ya fuera visto, es el Consejo General, crea un Órgano de Apelación, que tiene como función verificar los fundamentos jurídicos que sustentan el informe del Panel y sus conclusiones.

Se trata de un mecanismo de solución de diferencias que se basa en principios de equidad, eficacia, rapidez y aceptación mutua. Una diferencia salta cuando uno o más de un miembro de la OMC considera – “denuncia” - que otro miembro ha adoptado alguna medida de política comercial que infringe las normas de la OMC y esa diferencia es elevada al Órgano de Solución de Controversias por parte del denunciante o de algún tercer miembro. Si este órgano da a lugar la diferencia, es que se activa el procedimiento, que se representa en la siguiente figura.



FUENTE: Sitio oficial de la OMC.

De ella, se desprende que el procedimiento de solución de toda diferencia tiene tres etapas con plazos bien precisos. La primera de estas etapas es la de consultas directas o mediante un mediador, entre las partes de la diferencia. Esta etapa tiene una duración de 60 días. Si al cabo de ese plazo, no se ha alcanzado un acuerdo de solución entre ellas, las partes pueden solicitar al Órgano de Solución de Diferencias – es decir al Consejo General en esta función – la convocatoria de un Panel de investigación⁷⁴. La segunda etapa es la de intervención de este Panel. Entre la designación de sus integrantes y la emisión de su informe, que será primero sometido a las partes y luego al Órgano de Solución de Diferencias, si no hay manifestación de la intención de las partes de presentar una apelación, el plazo de esta parte es de unos 9 meses. Si no hay apelación, se entra en la tercera y definitiva etapa, que es la de la intervención final del Órgano de Solución de Diferencias. Este órgano tiene 60 días para adoptar el informe del Panel de Investigación. Por lo que se dice que si no media apelación alguna, toda diferencia presentada a la OMC se resuelve en el plazo máximo de un año, de ahí la celeridad del mecanismo.

Si existe apelación, se procede a la intervención del Órgano de Apelación⁷⁵. Este órgano tiene un plazo entre dos y tres meses para presentar al Órgano de Solución de Diferencias, un informe sobre su examen de la apelación y del informe del panel. Toda apelación debe referirse a los aspectos jurídico-legales presentes en el informe del panel y a las interpretaciones legales desarrolladas por los panelistas. El Órgano de Apelación puede mantener, modificar o revertir los pareceres contenidos en el informe del Panel.

Una vez adoptado el informe del Panel o del Órgano de Apelación por parte del órgano de Solución de Diferencias, las soluciones presentes en ellos tienen carácter obligatorio para la parte perdedora y ésta tiene un plazo de 30 días para informar al órgano de Solución de Controversias, acerca de su intención, las medidas que adoptará y el “plazo de prudencia”⁷⁶ que le llevará implementarlas, para cumplir con la decisión del órgano. En caso de incumplimiento, los miembros quedan entonces habilitados para adoptar medidas de retorsión como sanción por el incumplimiento de las conclusiones del Órgano de Solución de Diferencias.

⁷⁴ Este panel tiene tres o cinco integrantes según así lo soliciten las partes en la diferencia, seleccionados por el órgano de Solución de Controversias, entre una lista de individuos calificados que sean o hayan sido o no representantes de los gobiernos de cualquier miembro o hayan servido o no en algunos de los órganos de la OMC, incluida la Secretaría. En caso de que las partes no estén de acuerdo con los integrantes de los panelistas, compete al Director General de la OMC designarlos.

⁷⁵ Este está compuesto de siete integrantes, en proceso de rotación siendo que siempre debe haber tres de ellos, que actuarán en un proceso de apelación.

⁷⁶ Este plazo tiene que ser razonable y nunca superior a quince meses.

Los acuerdos comerciales regionales y la OMC

A. Los acuerdos comerciales regionales en el GATT

El GATT, desde su celebración permitió la formación de áreas de comercio preferencial, como una excepción al principio de no discriminación, ya analizado. El Artículo XXIV ya se encontraba presente en el texto jurídico del GATT. A este artículo se agregan los párrafos respectivos de la Cláusula de Habilitación, aquella que habilitaba el Tratamiento Especial y Más Favorable a los países en desarrollo.

Al amparo de este artículo, y bajo el influjo del surgimiento de las Comunidades Europeas se fueron multiplicando acuerdos comerciales regionales que apuntaban a la creación de áreas de comercio preferencial, bajo la forma de zonas de libre comercio o de uniones aduaneras, según los casos.

Al momento de la entrada en vigor del Acuerdo Constitutivo de la OMC y de los demás acuerdos multilaterales y plurilaterales, existían pocos acuerdos de este tipo, notificados al GATT.

Para ampararse verdaderamente a los artículos XXIV y a las disposiciones correspondientes de la Cláusula de Habilitación, el procedimiento que debían seguir los acuerdos era muy simple. En primer lugar, debían ser notificados al GATT, quien los examinaba y evaluaba su compatibilidad respecto a las establecidas tanto en el Artículo XXIV como en la Cláusula de Habilitación, según fuese la normativa bajo la cual se notificara. El GATT creaba especialmente, un grupo de trabajo para llevar a cabo este análisis en cada instancia de acuerdo notificado. Este grupo de trabajo podía hacer recomendaciones a las partes del acuerdo en cuestión y emitía sus conclusiones. Con el aumento del número de acuerdos comerciales regionales notificados, el trabajo de los diferentes grupos se tornó más complejo y debió de coordinarse entre ellos, pues con mayor frecuencia, una misma parte contratante del GATT era parte contratante de más de un acuerdo.

La principal dificultad que presentaba este procedimiento era que los diferentes grupos de trabajo carecían de un criterio único orientador para el examen de los diferentes acuerdos, ni tampoco tenían respuestas a asuntos sensibles y a otros asuntos sistémicos, que no se encontraban definidos en la legislación del GATT. Esta era la principal razón por la cual la mayoría de los acuerdos comerciales regionales, fueron examinados sin llegar a la conclusión de si dicho acuerdo era compatible o no con las reglas del GATT.

B. Los acuerdos comerciales regionales en la OMC.

Como ya señaláramos al analizar las excepciones a los principios rectores de los Acuerdos de la OMC, varias son las disposiciones referidas a acuerdos de este tipo. A las dos disposiciones ya existentes en el GATT, se suman el Entendimiento interpretativo del Artículo XXIV y el artículo V del GATS.

C. EL Comité de Acuerdos comerciales regionales y sus funciones

Creado por resolución del Consejo General de febrero de 1996, a instancias de Canadá, este órgano de tercer nivel en el organigrama de la Organización surgió con el fin de examinar los acuerdos comerciales regionales notificados y establecer las reglas de cómo este examen debía de hacerse. Al momento de su creación los acuerdos venían siendo registrados en su mayoría, al amparo del Artículo XXIV del GATT (1994) y aquellos que involucraban a países en desarrollo, lo eran bajo el parágrafo 2.b de la Cláusula de Habilitación⁷⁷. Pero también existían algunos notificados al amparo del Artículo V del GATS.

Como ocurre con los demás órganos de la OMC, del mismo puede participar como integrantes todos los miembros de la Organización.

Además, de acuerdo a sus Términos de Referencia presentes en su acto constitutivo, este órgano tiene como competencia:

- i. realizar el examen de compatibilidad de los acuerdos comerciales a las reglas de la Organización, siguiendo las reglas de procedimiento y términos de referencia adoptados por el Consejo para el Comercio de Bienes (artículo XXIV del GATT) o el Consejo para el Comercio de Servicios (artículo V del GATS) o finalmente el Comité de Comercio y Desarrollo, para cada caso y presentar un informe al órgano pertinente para que este adopte la acción adecuada;
- ii. considerar cómo deben elaborarse los informes requeridos respecto a la operativa de tales acuerdos y presentar sus recomendaciones al respecto al órgano competente;
- iii. desarrollar de ser necesario, los procedimientos para facilitar y perfeccionar el proceso de examen de estos acuerdos;
- iv. considerar las implicaciones sistémicas de estos acuerdos comerciales regionales sobre el comercio internacional en general, y realizar las recomendaciones pertinente al Consejo General; y
- v. realizar cualquier función adicional que le encomiende el Consejo General.

⁷⁷ Bajo esta disposición fue notificado y examinado el Tratado de Asunción, creador del MERCOSUR. En esa oportunidad, el Comité de Comercio y Desarrollo había creado un grupo de trabajo para examinarlo.

D. Los cambios en el procedimiento de notificación de los Acuerdos Comerciales regionales.

Estos han sido muy importantes. A partir de la fecha de creación del Comité para los Acuerdos Comerciales Regionales, el proceso de examen se iniciaba con la presentación ante la Secretaría de la OMC del texto del acuerdo y toda información básica necesaria. Esta documentación era distribuida a todos los miembros del Comité. Estos podían realizar por escrito, preguntas y pedidos de clarificación a las partes contratantes de esos acuerdos, quienes también las responderán por escrito. Este intercambio era reexaminado junto con la documentación ya distribuida, en tantas reuniones del comité como fuese necesario. Una vez finalizada esta etapa de examen, el Comité emitía su informe final, el cual era elevado al órgano competente (Consejo para el Comercio de Bienes, Consejo para el Comercio de Servicios, Comité de Comercio y Desarrollo). En este informe, el Comité podía realizar recomendaciones a las partes contratantes de los acuerdos, que implique modificaciones a los mismos. Pero era el órgano competente, el encargado de tomar las acciones necesarias para asegurar la implementación de estas modificaciones.

De este modo, se elimina el procedimiento de crear órganos de trabajo, uno por cada acuerdo notificado, para realizar el examen. Y se da objetividad al procedimiento, pues se establecen criterios y normas de procedimiento para realizar los exámenes.

A partir de una Decisión del Consejo General de diciembre de 2006, este procedimiento fue modificado con la creación de un Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales, que tiene un carácter provisorio. Este mecanismo prevé el pronto anuncio de cualquier acuerdo de este tipo y su notificación a la OMC. El pronto anuncio supone que toda negociación que se emprenda para la celebración de un acuerdo de este tipo debe ser informada a la OMC, a través de la Secretaría. La notificación del mismo debe realizarse lo antes posible y no más tarde de la ratificación del mismo, por las Partes o de la decisión de cualquiera de ellas sobre la aplicación de las partes pertinentes de un acuerdo y antes de la aplicación del trato preferencial entre las partes.

Corresponde al Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, sólo examinar todo acuerdo notificado al amparo del Artículo XXIV del GATT y del Artículo V del GATS. Pues aquellos amparados en la Cláusula de Habilitación pasan a ser examinados en el seno del Comité de Comercio y Desarrollo.

Los miembros de estos órganos pasan a examinar los diferentes acuerdos notificados sobre la base de una presentación fáctica elaborada por la Secretaria de la OMC, a partir de las informaciones proporcionadas por las partes contratantes de los acuerdos. Estas informaciones comprenden el nombre oficial del acuerdo, su alcance y la fecha de su firma, el texto íntegro del acuerdo y de sus protocolos de existir, el calendario que se ha podido prever para su entrada en vigor o aplicación provisional, los puntos de contacto y/o direcciones de sitios Web pertinentes, las disposiciones de los Acuerdos con arreglo a las cuales el mencionado acuerdo es notificado y cualquier otra información de carácter no reservado que sea pertinente. El examen de la presentación fáctica del acuerdo debe conducirse en el plazo de un año desde la fecha de la notificación del acuerdo.

E. Los Acuerdos Regionales Comerciales notificados

El número de acuerdos comerciales regionales (ACR) no ha dejado de aumentar desde la creación de la OMC. Al 31 de enero de 2014 se habían notificado al GATT/OMC unos 583 acuerdos de este tipo (si se cuentan por separado bienes y servicios), de los cuales 377 están en vigor. De los que se encuentran en vigor, 223 han sido notificados al amparo del Artículo XXIV, unos 37 al de la Cláusula de Habilitación. Y el resto lo han sido por el Artículo V del GATS.

En el siguiente cuadro, figuran todos los acuerdos comerciales regionales notificados, clasificados según el tipo de acuerdo que sea.

	Cláusula de Habilitación	GATS Art. V	AGCS, artículo V	Gran total
Unión aduanera	8		10	18
Unión aduanera - Adhesión	1		7	8
Acuerdo de integración económica		113		113
Acuerdo de integración económica - Adhesión		4		4
Acuerdo de libre comercio	13		205	218
Acuerdo de libre comercio - Adhesión	0		1	1
Acuerdo de alcance parcial	14			14
Acuerdo de alcance parcial - Adhesión	1			1
Gran total	37	117	223	377

FUENTE: Sitio oficial de la OMC.

CAPÍTULO III

LAS ORGANIZACIONES DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN EN AMÉRICA.

Ana María Pereyra⁷⁸

Introducción.

La idea de la integración económica y política latinoamericana no es una novedad, ni tampoco algo exclusivo de la segunda mitad del siglo XX, sino que la misma es tan vieja como el propio camino de independencia e institucionalización de los Estados nacionales en la región en la primera mitad del siglo XIX.

Fue después de la Segunda Guerra Mundial, que los Estados latinoamericanos intentaron caminos para su autodeterminación, a partir de modelos específicos y propios para su desarrollo económico y político, a través de una coordinación de políticas económicas entre ellos. Así, América Latina se sumaba también al movimiento de alcance mundial que procuraba establecer bloques de países de un mismo continente, que en forma consensual, aspiraban a implantar mecanismos de concertación y solidaridad recíproca. Para ello, existían razones concretas que daban sustento a este esfuerzo: la necesidad de superar la marginalización de los países latinoamericanos de los principales circuitos comerciales y financieros internacionales y el proceso de estancamiento de sus economías y de promover el desarrollo en general, en forma armónica y equilibrada y el desarrollo industrial en particular, aprovechando plenamente las capacidades humanas y recursos productivos, el crecimiento de las inversiones productivas. Y otras que también se encuentran presentes en la actualidad como:

- a) la necesidad de superar el estrechez de sus sectores externos;
- b) la de potenciar el comercio intrarregional, aprovechando las ventajas de la proximidad geográfica;
- c) la de estimular la paz general, a través de mecanismos de cooperación.

Estas motivaciones son completamente distintas a las que tuvieron los países desarrollados europeos para integrarse, tanto en las Comunidades Europeas (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Comunidad Económica Europea

⁷⁸ Ana María Pereyra Sessa. Lic. en Relaciones Internacionales. Profa. Adjunta de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración. Facultad de Derecho UDELAR.

y Comunidad Europea para la Energía atómica) como en la Asociación Europea de Libre Comercio.

CEPAL.

En este contexto, la **Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, creada en 1948⁷⁹, jugó un papel, fundamental en la difusión de la idea integracionista, basándose en tres elementos interdependientes:

- a) alterar su política económica exterior, a fin de mejorar su inserción desventajosa y periférica en la economía mundial, creando un movimiento integrativo subcontinental como medio de reducir el deterioro de sus relaciones de términos de intercambio.
- b) Impulsar el desarrollo económico regional a través de un proceso de industrialización, para sustituir importaciones, que reemplazara la base nacional por una base regional en una forma más eficiente. Dentro de este modelo, la armonización de las políticas macroeconómicas de los Estados latinoamericanos y la formación gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano se constituían en una estrategia aceptable para eliminar la dependencia económica regional con relación a los países industrializados
- c) Contribuir a posiciones coordinadas de la visión regional, en relación a los problemas mundiales, fortaleciendo así la capacidad de negociación de los países latinoamericanos en los foros internacionales y ante la gran superpotencia hemisférica que era los EEUU.

Desde la CEPAL, entonces, en los años cincuenta, en cuya Secretaría se desempeñaba Raúl Prebisch⁸⁰ las ideas desarrolladas tuvieron gran repercusión en especial en lo referente al mercado común y a la vía que se eligiera para tal constitución.

Señalaba Prebisch que el proceso de conformación del mercado común para América Latina, se planteaba como una alternativa para solucionar algunos de los inconvenientes que creaba el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (“deterioro de los términos de intercambio”), la “heterogeneidad

⁷⁹ Por la Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social. Es una de las cinco comisiones regionales de la ONU creada para ayudar al desarrollo económico de AL, coordinar y reforzar la promoción y relación económica de los países entre sí y con el resto de los países del mundo. Se amplía por Resolución 1984/67 del 27 de julio de 1984 del Consejo, su actividad a los países del Caribe con la anexión del objetivo de promoción del desarrollo social, denominándose a partir de ahí, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

⁸⁰ Secretario Ejecutivo entre 1950 y 1963.

estructural” y la “dependencia” en lo económico y social que se interpretaba a la interna de los países latinoamericanos como la relación centro-periferia.

En síntesis, la CEPAL desde sus comienzos ha trabajado con propuestas relativas a la integración económica regional entendida como un instrumento para eliminar el insuficiente dinamismo y la baja productividad de la economía latinoamericana desde tres ámbitos: la aceleración del crecimiento, la expansión y diversificación de exportaciones y el progreso de la industrialización. Su función es la de promover el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe operando como el centro de investigación en la región, que ayuda a los Estados miembros en el estudio de los procesos de desarrollo a partir de la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

A.- LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC).

En 1957 se realiza en Buenos Aires la reunión de la CEPAL con los países latinoamericanos de donde surge la aspiración de crear un mercado común latinoamericano con sus mecanismos para lograr una zona de preferencia comercial y la instauración de un Arancel Externo Común (AEC).

Así nace, el 18 de febrero de 1960, por el Tratado de Montevideo (TM60) la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio⁸¹, firmado por: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay adhiriendo luego, Colombia, Ecuador(1961), Venezuela (1966) y Bolivia (1967).

En este Tratado, sin desestimarse a largo plazo la constitución de un mercado común, se establece así, formar una zona de libre comercio (eliminación progresiva de gravámenes, derechos aduaneros y otras restricciones comerciales) en un plazo de 12 años⁸², mediante la forma de negociaciones periódicas por dos mecanismos: el de las listas nacionales de productos que cada país proponía dar concesiones y el de la lista común de productos que quedarían totalmente liberados de restricciones al terminar el período de transición.

El proceso de integración se basaría en dos principios fundamentales: el de la reciprocidad, atenuado por las medidas previstas para los países de menor desarrollo económico relativo (PMDR) y la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida (CNMF) consagrándose con ésta el principio de la no

⁸¹ Organización Internacional de corte intergubernamental, formada por dos órganos principales la Conferencia y el Comité Ejecutivo Permanente, conductores del proceso de integración, asistidos por la Secretaría. En 1965 se crea el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, sin concretarse su instalación por el estancamiento del proceso.

⁸² Mediante el Protocolo de Caracas, se extendió a 18 años a raíz del estancamiento sufrido por la Asociación.

discriminación y la multilateralización de todas las concesiones o ventajas acordadas por un país miembro a cualquier otro (sea o no miembro del bloque).

Si bien en una primera fase la ALALC obtiene algunos éxitos, se marca a partir de los años setenta una paralización en las negociaciones fruto de varios factores entre otros: los cambios en la realidad económica y política internacional⁸³; la no conformidad de los Estados miembros por los resultados obtenidos y lo complejas y pesadas que resultaban las herramientas previstas para llevar a cabo las negociaciones.

Debemos destacar también las dos posiciones que desde el principio de la constitución de la ALALC se dieron en su seno, que fueron: por un lado la posición de Argentina, Brasil y México, como sostenedores de impulsar una integración comercial que no se opusiera a los intereses de autonomía de los modelos de desarrollo nacional de cada país y por otro, la posición de Chile y los demás países andinos⁸⁴ que bregaban por una profundización mayor del proceso, yendo hacia un mercado común con instituciones fuertes y con delegación de competencias soberanas de los miembros hacia ellas.

Esta crisis antes descrita, provoca que en la Conferencia en que se reúnen los Estados miembros en 1978 se apruebe la Resolución N° 370 por la cual se propone un análisis para la reestructuración del sistema, culminando así las negociaciones con la firma en 1980 de un nuevo Tratado de Montevideo (TM80)⁸⁵, creando la Asociación Latinoamericana de Integración- ALADI- hoy en pleno vigor.

B.- LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI).

El origen y desarrollo de los acuerdos de integración regional y subregional que hemos visto⁸⁶ ya desde el marco jurídico del GATT- OMC, también se han dado bajo los lineamientos establecidos por la CEPAL primero y la ALADI después precisándose en todos ellos medidas tanto teóricas como normativas para la facilitación del comercio mundial.

⁸³ Es de destacar en este aspecto, las distintas orientaciones que tuvieron en la década de los 70 los países que sufrieron quebrantamientos en el orden político, gobiernos de facto que aplicaron políticas económicas con diferentes orientaciones.

⁸⁴ En 1969 dentro del marco de la ALALC, se crea el Pacto Andino (Acuerdo de Cartagena), , hoy Comunidad Andina de Naciones, (CAN), firmado en Bogotá por las Repúblicas de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y en 1973, Venezuela

⁸⁵ Este Tratado se firma en Montevideo(Uruguay) el 12 de agosto de 1980 y entra en vigor el 18 de marzo de 1981

⁸⁶ En el trabajo anterior "La integración económica como una excepción a las reglas de la Organización Mundial del Comercio-OMC" de Brunetto Ma. José.

La ALADI, organización internacional intergubernamental, sucede⁸⁷ a la ALALC, reordenando el proceso de integración ya iniciado, con mayor flexibilidad y realismo, con el objetivo de lograr un Mercado Común, sin plazo fijado y sustituyendo de alguna manera el mecanismo de la ALALC de la multilateralización por el bilateralismo y el plurilateralismo como táctica para el logro de la integración regional, como lo veremos con la enumeración de sus mecanismos que hace el tratado.

Los 11 países que suscribieron el TM80, tratado que fue notificado al GATT bajo la cláusula de habilitación⁸⁸, fueron los mismos integrantes de la ALALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela, con la adhesión posterior en 1999 de Cuba, en 2012 la República de Panamá⁸⁹ y se espera, si bien ya fue aceptada la adhesión de la República de Nicaragua el 11 de agosto de 2011, su ingreso próximamente, al cumplimiento de todos los requisitos establecidos por la Organización.

1.- Objetivos del Tratado:

Los objetivos generales del acuerdo establecidos en el Art.1º son:

- a) Promover el desarrollo económico-social, equilibrado y armónico de los países miembros;
- b) Establecer a largo plazo y en forma gradual un Mercado Común Latinoamericano;
- c) estimular y regular en el mediano plazo, el comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones destinadas a extensión de los mercados

2.- Principios:

El Tratado, de acuerdo a lo establecido en su Art. 3, consagra para dirigir la acción de la Organización, los siguientes principios:

- a).- **pluralismo**: admite la diversidad de los sistemas económicos y políticos con respecto al ingreso de los países con diferentes niveles de desarrollo

⁸⁷ Art.1 del TM80.

⁸⁸ La cláusula de habilitación, surgida en la Ronda Tokio es la que permite acuerdos de integración económica entre países en vías de desarrollo, sin hacer extensivas las mismas al resto de las partes contratantes del GATT por la CNMF.

⁸⁹ Su adhesión fue aceptada el 24 de abril de 2009

b).- **convergencia**: es la multilaterización gradual de los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP)⁹⁰ hacia la concreción del mercado común latinoamericano es decir, todos los acuerdos hechos dentro del marco de la ALADI habrán de ser extendidos progresivamente a todos los miembros.

c).- **flexibilidad**: es la capacidad para concertar pactar acuerdos de alcance parcial como de alcance general además de vínculos de integración que algunos teóricos califican de avanzar en el proceso de integración a distintas velocidades.

d).- **tratamientos diferenciales**: este principio que como veremos es una excepción a la cláusula de la nación más favorecida⁹¹ significa la extensión de los beneficios entre los miembros sobre la base de las tres categorías de países, con distinto grado de desarrollo, teniendo en cuenta las características económico-estructurales, que ya se habían consagrado en el Tratado de la ALALC, pero que en el TM80 se profundiza y son: países de menor desarrollo económico relativo (PMDR): Bolivia, Ecuador y Paraguay; los de desarrollo intermedio (PDI) son Colombia, Chile, Cuba, Perú, Uruguay y Venezuela y los otros países miembros que son Argentina, Brasil y México.⁹²

e).- **multiplicidad**: se admiten diferentes formas de convergencia, refiriéndose con esto los mecanismos de integración.

3.- Mecanismos del Tratado:

La conformación del área de preferencia económica en la región queda prevista en el Tratado, a través de tres medios de acción para lograr su objetivo del mercado común latinoamericano, los cuales son:

a) Preferencia Arancelaria Regional (PAR) disminución y desgravación aplicables a terceros países para todos los productos importados originarios de la región con exclusión de los productos de la "lista de excepciones a la Preferencia Arancelaria Regional" de cada uno de los países y teniendo en cuenta las diferencias existentes en el grado de desarrollo económico relativo de los países según el principio de tratamiento diferencial.

b) Acuerdos de Alcance Regional (AAR). En estos acuerdos participan todos los países miembros buscándose la promoción del desarrollo en conjunto, el avance hacia el mercado común y la promoción del

⁹⁰ Acuerdos entre dos o más Estados miembros.

⁹¹ Art 44 del Tratado: "Las ventajas y favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no está previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena será inmediata e incondicionalmente extendidos a los países miembros".

⁹² Debemos hacer notar que dentro de esta categorización se dan algunas situaciones especiales como ser la de Uruguay que se le ha dado un tratamiento diferente, más favorable al de los PDI, pero menor que la de los PMDR; también se da el trato mejor a los países mediterráneos dentro de los PMDR, por su situación geográfica.

comercio recíproco. Este mecanismo en realidad no ha funcionado con eficacia, estando vigentes solo siete⁹³ en la actualidad entre los cuales están: Nómina de Apertura de Mercados (NAM); Convenio Marco de Cooperación científica y tecnológica; Acuerdo de Cooperación e intercambio de bienes culturales, educacionales y científicos.

- c) Acuerdos de Alcance Parcial (AAP): en estos acuerdos no son partícipes todos los Estados miembros por lo cual los derechos y obligaciones rigen solo para quienes los suscriban. El objetivo es establecer las condiciones más favorables para profundizar en el proceso de integración regional. Los estados miembros al vincularse por estos acuerdos en general bilaterales o por grupos de países se exceptúan por la “clausula de la nación más favorecida”.

Los AAP se pueden suscribir con diversos propósitos como ser: comerciales, de complementación económica (ACE), de preservación del medio ambiente, de cooperación científica, agropecuarios, de renegociación, otras modalidades de acuerdos, con países no miembros de América Latina.

Deben ser abiertos a la adhesión de los demás miembros, propiciar la convergencia y tener en cuenta también los tratamientos diferenciales para las distintas categorías de países ya descritas, con un plazo mínimo de un año de duración⁹⁴.

Los Acuerdos de Complementación Económica (ACE), entre los que encontramos, el Grupo de los Tres (Venezuela, Mexico y Colombia), MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay Uruguay y luego Venezuela) inscripto en la OMC como ACE 18, entre otros, son los acuerdos con los propósitos de promover y estimular la complementación económica, el aprovechamiento de los factores productivos, asegurar la competencia equitativa así como impulsar el desarrollo equitativo y armónico de los países miembros.

La ALADI como marco institucional y normativo de la integración regional tiene en su accionar el compromiso de facilitar, apoyar y fomentar todas los esfuerzos para que concuerden gradualmente en un espacio económico común.

4.- Marco Institucional.

El TM80 como su antecesor (TM60), prevé una estructura que consiste en tres órganos políticos de corte intergubernamental y uno técnico.

Los órganos políticos son:

⁹³ www.aladi.org.

⁹⁴ Art. 9 del tratado

- a) el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (el Consejo); lleva la conducción política como órgano superior y tiene entre otras competencias: dictar normas generales, aceptar la adhesión de nuevos miembros, nombrar al Secretario General y acordar enmiendas al tratado.
- b) la Conferencia de Evaluación y Convergencia (la Conferencia), se integra por representantes plenipotenciarios⁹⁵ de cada Estado parte con las funciones de examinar y evaluar la aplicación de los tratamientos diferenciales para los PMDR; realizar negociaciones multilaterales para la fijación de la preferencia arancelaria regional, propiciar los acuerdos de alcance regional, examinar y valorar el actividad de los AAP y recomendar al Consejo sobre el funcionamiento del proceso de integración.
- c) el Comité de Representantes (el Comité): como órgano permanente del sistema que es, tiene la función de adoptar las medidas necesarias para la correcta ejecución del Tratado. Está integrado por un representante de cada Estado parte y convoca una reunión anual donde se puede dar acuerdos de alcance regional. Aprueba el programa anual de los trabajos de la Organización así como su presupuesto y determinación del monto de las contribuciones de sus miembros. EL Consejo y la Conferencia sesionan por la expresa convocatoria del Comité. Otra de sus facultades es crear organismos auxiliares.

Estos tres órganos tienen en común su sistema de votación por lo cual adoptan las decisiones por dos tercios de votos de los países miembros, con excepción de algunas materias (aprobar enmiendas al Tratado, incorporación de nuevos miembros, fijar contribuciones de los Estados partes) para los que deben lograr una mayoría cualificada sin votos en contra. La abstención no debe considerarse como voto negativo y la ausencia al momento del voto es abstención

El órgano técnico es la Secretaría General, dirigida por un Secretario General que como ya dijéramos lo nombra el Consejo por tres años renovable por otros tres. Tiene como competencias propias, entre otras: formular propuestas, representar a la ALADI ante organismos económicos internacionales, realizar tareas administrativas, asistencia técnica. El Secretario General así como los funcionarios administrativos y técnicos responden al estatus de funcionarios internacionales que no responden a los intereses e instrucciones de ningún gobierno.

5.- Solución de Controversias.

⁹⁵ Plenos poderes para actuar en nombre de sus gobiernos.

No se da a nivel de la ALADI un sistema regional de solución de controversias general sino que cada Acuerdo establece cuál ha de ser la forma de resolver los conflictos presentados entre los Estados parte involucrados en tal Acuerdo.

El TM80 sí establece algunas disposiciones en cuanto a resolver asuntos presentados por los Estados miembros, dándole la potestad al Comité de Representantes (art.35.m)⁹⁶ "...a proponer fórmulas para resolver las cuestiones planeadas por los países miembros cuando fuera alegada a la inobservancia de algunas de las normas o principios del presente Tratado...", disposición que no establece otras medidas de acción. También se le atribuyen potestades a la Secretaría (art. 38.i) que podrá "Analizar por iniciativa propia para todos los países a pedido del Comité el cumplimiento de los compromisos convenidos y evaluar las disposiciones legales de los países miembros que alteren directa o indirectamente las concesiones pactadas". En resumen, al no darse la aplicación de estos mecanismos en la práctica los Estados partes recurren a lo establecido en los acuerdos de alcance parcial o regional que lo establezcan para solucionar sus diferendos.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

- ARBUET VIGNALI. Heber (2005) "Claves Jurídicas de la Integración. U
BABACE, Héctor, (2004) "Derecho de la Integración y Relaciones Laborales",
2ª.Ed. Fundación de Cultura Universitaria (fcu).
FERNANDEZ REYES, Jorge, (2006) "Curso de Derecho de la Integración" 1ª
Ed. Universidad de Montevideo.
MAGARIÑOS, Gustavo, (2005) (2006) "Integración económica latinoamericana.
Proceso ALALC/ALADI 1950-2000, tomos I, II y III INTAL-ALADI, Montevideo
MAGARIÑOS, Gustavo, (2000) "Integración Multinacional. Teoría y Sistemas".
1ª Ed. ALADI. Montevideo.
VACCHINO, Juan Mario, (1983); "Integración Latinoamericana. De la ALAC a la
ALADI; Edit. De Palma, Bs. As.

SITIOS

- www.aladi.org : Asociación Latinoamericana de Integración. (ALADI)
www.eclac.cl : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
www.iadb.org: Instituto para la In

⁹⁶ El Comité por la Resol. 114 de marzo de 1990, reglamentó la competencia asignada por el art 35 inc.m estableciendo el procedimiento por el cual los E, en la controversia deben establecer consultas previas entre ellos y de no haber solución llevarán al seno del Comité el asunto donde éste no resuelve el conflicto en sí sino que propone fórmulas para su solución.

N A F T A (Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLCAN)

*Leonel Estevez*⁹⁷

1. Introducción. Antecedentes y los objetivos del NAFTA.

Esta organización internacional de ámbito regional oportunamente creada en el escenario norteamericano (léase la vasta porción septentrional del continente americano, ocupada por Canadá, los Estados Unidos de América y México) adquirió como nombre o sigla en inglés el de Nafta (North American Free Trade Agreement), mientras que en castellano se la identifica como Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aunque internacionalmente se la ubica mucho más fácilmente por la expresión anglófona.

Ya habían existido antecedentes entre los países del área en cuanto a la suscripción de acuerdos de libre comercio, en concreto entre Estados Unidos y Canadá (1989), incorporándose luego México a las nuevas realidades.

El TLCAN fue suscrito en diciembre de 1992 entre las tres naciones mencionadas, y entró en vigor el 1º de enero de 1994.

A diferencia de otros procesos de integración que observamos en el mundo, el NAFTA no se ha propuesto entre sus objetivos principales, la obtención de metas políticas a acordar entre sus Miembros, al menos no en forma preponderante. La expansión comercial y el carácter económico del acuerdo han sido su marca distintiva, y en ello coinciden la doctrina y los observadores especializados.

El TLCAN establece una zona de libre comercio entre los tres países. Se procedió a eliminar derechos aduaneros para productos industriales en cuanto a su circulación intrazona, y también se liberalizaron en buena medida, el renglón servicios y los productos agropecuarios.

Hay que destacar que ha existido una integración al menos parcial de las cadenas productivas de los tres Miembros, y el incremento del intercambio comercial, ha experimentado un crecimiento remarcable.

⁹⁷ Leonel Estevez. Dr. En Derecho y Ciencias Sociales. Docente G2 de Derecho Internacional Público.

La pertenencia al NAFTA, por otra parte, resulta importante para Estados Unidos y Canadá, pero ha sido especialmente relevante para México. La integración ha representado para la nación mexicana una mejora sustantiva de su macroeconomía, lo que desde el punto de vista sociológico se tradujo en el afianzamiento de su clase media. Desde un enfoque más económico, se ha visto también incrementada la productividad; y por lo demás, y ya comentando nuevamente la realidad de los tres países, debe señalarse que gran parte del importante intercambio comercial, se realiza entre empresas que se encuentran vinculadas, esto es, con inversiones en dos o en los tres países integrantes del bloque, o que mantienen acuerdos en los que se pacta que determinados componentes de los productos fabricados, provendrán de uno u otro estado integrante.

El comercio trilateral convierte a la región norteamericana en una de las más competitivas del mundo, más allá de algunos puntos. Por otra parte y excediendo los notorios adelantos en los términos de intercambio y en los puramente económicos, permanecen aun asuntos no resueltos, como la reforma migratoria en los Estados Unidos, que afecta especialmente a México.

2. Una estructura acotada y funcional.

La estructura institucional del NAFTA no es extensa. Posee una naturaleza intergubernamental, y en general las atribuciones de sus órganos resultan menores incluso, a las que visualizamos en procesos como el Mercosur o la Comunidad Andina de Naciones. La estructura del NAFTA se encuentra integrada por la Comisión de Libre Comercio; el Secretariado, y órganos auxiliares de naturaleza técnica.

La Comisión de Libre Comercio se encuentra integrada por los tres Secretarios de Comercio de cada uno de los Miembros, y se reúne al menos una vez al año.

Existe un órgano permanente denominado el Secretariado (del Tratado de Libre Comercio de América del Norte) que regula los mecanismos establecidos en el Tratado para dirimir las controversias, y consta de oficinas nacionales permanentes establecidas en cada país (Ottawa, Ciudad de México y Washington D.C.). En cada sección nacional hay un secretario elegido por su respectivo gobierno.

3. La solución de controversias en el NAFTA.

El régimen de solución de controversias en materia de inversión (entre un inversionista de una parte, y la otra parte en la que se radicará la inversión) asegura un trato equivalente entre los inversionistas, en consonancia con el principio de reciprocidad internacional. Esto significa que un inversionista que considere que ha sido perjudicado o no se ha cumplido en su caso con las normas que garantizan su proyecto, puede acudir a diversos foros, como por ejemplo el del CIADI (Centro internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones).

En el NAFTA, sin perjuicio de la vía que encuentran los inversionistas para demandar a sus miembros en el ámbito del CIADI –y en los últimos años han existido diversos casos en ese sentido- el régimen establece un sistema propio para la solución de controversias entre los estados miembros, el que recae en los cometidos de la Comisión de Libre Comercio, la que procurará obtener el acuerdo entre las partes. De persistir la diferencia, cualquiera de las partes puede gestionar la intervención de un panel arbitral, el que luego de un procedimiento que se encuentra establecido en el TLCAN, podrá recomendar una fórmula, aunque sin un carácter realmente vinculante; sin embargo, de continuar el incumplimiento por una de las partes, la otra podrá suspender beneficios de efecto equivalente previamente acordados a ella, hasta el momento en que se encuentre una solución para la controversia.

4. El NAFTA, un proceso intergubernamental pero a la vez de características originales

Los tres Miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte posiblemente tienen razones propias para haber coincidido en su conformación, pero hay también razones comunes que los impulsan. Flujos comerciales más o menos estables entre los tres socios; aprovechamiento y acuerdos en materia energética, con importantes adquisiciones en el área por parte de Estados Unidos a sus dos socios; desarrollo de ciertos sectores productivos; facilidad para el ingreso de los productos a cada uno de los estados.

A nivel de las sociedades y sectores de la economía de los tres estados, existen defensores del Tratado, así como críticos, pero las cifras de intercambio han sido positivas para el bloque. A su vez, otro de los fines del TLCAN se ubica en la defensa de los derechos de la propiedad intelectual en los tres territorios, así como propiciar la leal competencia en la zona de libre comercio establecida.

LOS PROCESOS DE INTEGRACION EN AMERICA CENTRAL Y EL CARIBE

Leonel Estevez

AMERICA CENTRAL – SICA (SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA)

1. Antecedentes y creación del SICA.

A comienzos de la década del noventa los estados de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) acordaron declarar que el área centroamericana era una comunidad económico-política que aspiraba a la integración, por lo que se dio origen al SICA, luego de la experiencia de la ODECA (Organización de Estados Centroamericanos, cuyos primeros hitos se remontaban a la década del cincuenta).

Se pasa entonces de una “organización” a un “Sistema”.

El relanzamiento de la integración centroamericana en 1991 con el Protocolo de Tegucigalpa se enmarca entonces en un mejor momento para los estados del istmo centroamericano, luego de décadas de conflictos civiles en varios de sus países, crisis económicas, inestabilidad institucional, diferendos entre algunos de esos estados, etc.

La ODECA había sido creada a partir de la Carta de San Salvador, la que tuvo una reforma en la década del 60, y tenía una estructura orgánica, de la que destacaba la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores. Por las razones antes enumeradas, muchas veces los órganos que integraban el sistema se reunían muy espaciadamente, y en algunos casos prácticamente nunca, aunque existía colaboración en algunas áreas (por ejemplo, procesos aduaneros).

Se llega así a 1990, en que se produce la llamada Declaración de Antigua, en la que se indicó la necesidad de reestructurar y relanzar el proceso de integración.

En 1991 los presidentes de los estados centroamericanos se reunieron en Tegucigalpa, Honduras (a los cinco Miembros iniciales del ODECA se sumó Panamá; como veremos, Belice, que geográficamente también pertenece al istmo, estaba ya integrado en el área del Caribe, actual CARICOM, pero también se incorporará después al SICA). El Protocolo de Tegucigalpa dará origen al SICA (Sistema de la integración centroamericana) del que actualmente forman parte como Miembros plenos los siete estados mencionados, registrándose recientemente la incorporación de la República Dominicana.

La sede del SICA se encuentra en la ciudad de San Salvador, El Salvador.

2. El Protocolo de Tegucigalpa y la actual estructura orgánica del SICA.

El Protocolo intenta ser un tratado general de integración económica centroamericana, propicia una “alianza para el desarrollo sostenible”, además de constituir un tratado marco de seguridad democrática, en un subcontinente que tuvo problemas de naturaleza política y mantiene problemas de naturaleza socioeconómica.

Entre sus propósitos, destacan el ya comentado de consolidación de la democracia; la concreción de un nuevo modelo de seguridad regional, sustentado en un balance razonable de fuerzas; alcanzar una unión económica; lograr un sistema regional de bienestar; establecer acciones para la preservación del medio ambiente; etc.

Entre los principios que el Protocolo menciona, se distinguen el respeto y la promoción de los Derechos Humanos; la Paz , Democracia y Libertad; la identidad centroamericana; la gradualidad en el proceso de integración económica; la buena fe de los Estados Miembros en el cumplimiento de sus obligaciones; el respeto a los principios y normas de las Cartas de la ONU y de la OEA; y otros.

Se establece una estructura institucional, conformada por:

- a) la Reunión de Presidentes; órgano supremo del SICA, define y dirige la política centroamericana, establece los lineamientos para la integración de la región, armoniza las políticas exteriores de sus Estados y fortalece la identidad regional. Decide, a su vez, la incorporación de nuevos Miembros al SICA;

- b) Consejo de Ministros; está integrado por los Ministros del ramo, asegura la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes y cuando se reúnen los Ministros de Relaciones Exteriores, constituyen el órgano principal de coordinación, con competencia además en seguridad regional y pacificación.
- c) Comité Ejecutivo: se integra con un representante de cada uno de los Estados Miembros. Son nombrados por sus Presidentes, por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores. El Comité Ejecutivo asegura también las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes, y además custodia el cumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo. También establece políticas sectoriales.
- d) Secretaría General: está a cargo de un Secretario General, nombrado por la Reunión de Presidentes para un período de cuatro años. El Secretario General es el más alto funcionario administrativo del SICA, y tiene la representación legal de la misma. Participa con voz en todos los órganos del Sistema, vela por el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo y ejecuta los mandatos que deriven de las Reuniones de Presidentes, Consejos de Ministros y Comité Ejecutivo.

3. Otros órganos

La Corte Centroamericana de Justicia. La Corte pasó a formar parte de los órganos del SICA. Encuentra como antecedente ya distante en el tiempo la Corte de Cartago, que funcionó de 1908 a 1918. La actual se ocupa de las controversias sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones contenidas en el Protocolo, y su jurisdicción se extiende a todos los Miembros del SICA. Es el órgano judicial principal y permanente del sistema, y su jurisdicción y competencia son de carácter obligatorio para los estados. Ejerce sus funciones en sesión plenaria, pero puede funcionar en régimen de Salas. Se integra por magistrados de cada uno de los Estados (dos titulares por cada país). Su sede es en Managua.

Cabe aclarar que si bien conoce de controversias entre los Estados del SICA que se relacionen con la aplicación o interpretación del Protocolo, no conoce de controversias fronterizas, territoriales o marítimas, salvo que lo acuerden todas las partes. Puede llegar a conocer en cambio, de disposiciones

legales cuando afecten los convenios y tratados del llamado “Derecho de la integración centroamericana”.

Parlacen (Parlamento Centroamericano). Funciona desde 1991. Tiene *diputados electos*, (aunque todavía no de todos los Miembros). Su sede se encuentra en Guatemala.

Es un órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales. Tiene alguna similitud con el Parlamento del Mercosur, o el primer Parlamento Europeo.

Funciona de modo permanente, está integrado por 20 diputados titulares por cada Estado (recordemos que salvo Belice, el resto de los países no presenta grandes asimetrías demográficas entre sí; por lo demás, su criterio de composición es de paridad absoluta y no de peso demográfico como en Europa).

Entre las atribuciones del Parlacen, destacan entonces la de constituir un foro; orienta el proceso de integración, propone proyectos de tratados y convenios, promueve la consolidación del sistema democrático. Es entonces, más que un Parlamento, un foro deliberativo.

¿Supranacionalidad en el SICA?

Algunos autores y analistas llegan a expresar que en el SICA existen ciertos rasgos de supranacionalidad, claro que no consolidados como encontramos en la Unión Europea. Encuentran esto en la aplicación directa de los reglamentos, prevista en el art. 55 del Protocolo de Guatemala, de 1993.

La Corte Centroamericana de Justicia ha llegado hablar incluso de un derecho comunitario, y también ha indicado que si bien el Parlacen no tiene capacidad de producción normativa, es en cambio un órgano de naturaleza consultiva, con un atisbo de supranacionalidad.

Algunos Miembros, como El Salvador, cuestionan la naturaleza supranacional del Parlacen.

IV. Conclusiones. Actualidad del SICA

Pretende consolidar el comercio intrarregional de bienes y servicios (aunque no es sencillo determinar en qué estadio de la integración se encuentra). Destacan los productos primarios, pero también se han instalado

servicios y actividades de valor agregado (Costa Rica) y desarrollo financiero y gran instalación logística (Panamá y el Canal). Fomenta una complementación de destinos turísticos, en una región de indudables atractivos en ese sentido. Realiza una coordinación en materia de seguridad, un problema que azota a varios de sus países. Cooperera también en materia migratoria, otra gran problemática de la zona.

La creación del SICA fue respaldada por ONU (a través de la Res. A/48 – 1993).

SICA-MERCOSUR: han existido contactos para llegar a un acuerdo comercial entre los bloques, pero las asimetrías lo han postergado. Se ha hablado entonces de un acuerdo de cooperación. De nuestra subregión, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay son observadores del SICA.

EL CARIBE – COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)

Leonel Estevez

El CARICOM ha sustituido en 1973 a la Asociación Caribeña de Libre Comercio (CARIFTA, en su sigla en inglés) a partir del Tratado de Chaguaramas. El CARICOM (Caribbean Community) es una organización de quince naciones del Caribe (no todas incorporadas al inicio) y algunas dependencias británicas: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice (que como vimos también está en el SICA), Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Saint Kits y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago. Son Miembros asociados, las Islas Vírgenes Británicas, Anguilla, Bermuda, Islas Cayman y las Islas Turks y Caicos. Bahamas pertenece a la Comunidad, pero no al Mercado Común (Common Market). Hay varios observadores, como Colombia, Venezuela y México.

La sede del CARICOM se encuentra en Georgetown, la capital de Guyana.

En cuanto a las actividades principales del CARICOM:

- A) Cooperación económica a través del Mercado Común del Caribe (el ya referido Common Market).
- B) Coordinación de la política exterior de los Miembros;
- C) Colaboración en campos como agricultura, transporte e industria (este último rubro, muy acotado en la mayoría de los estados y dependencias, por su dimensión, aunque existe en la región alguna refinería importante como en Trinidad y Tobago, además de destilerías de bebidas alcohólicas y otros).

Los objetivos más destacados del CARICOM son los de mejorar los niveles de vida y de trabajo en los países que lo integran; propender a un sostenido crecimiento y desarrollo económicos; se pretende alcanzar no solamente una unión aduanera, sino llegar al mercado común.

En cuanto a la estructura del CARICOM, sus órganos principales son:

- 1) Conferencia de Jefes de Gobierno, órgano supremo de la Comunidad;
- 2) Comunidad del Consejo de Ministros, que realiza la planificación estratégica.

Entre los órganos subsidiarios están el Consejo de Finanzas y Planificación; el Consejo de Relaciones Exteriores; el Consejo para el Desarrollo Humano y Social.

Otros órganos guardan relación con las cuestiones jurídicas internacionales (Comisión de Asuntos Jurídicos), presupuestales (Comité del Presupuesto) y están además las instituciones especiales, vinculadas al sistema: la Corte Caribeña de Justicia (con jurisdicción obligatoria y exclusiva para conocer de las controversias relativas a la interpretación y aplicación del Tratado revisado; no está integrada por todos los Miembros); el Instituto Meteorológico del Caribe (el clima en esta zona es un factor de seguimiento continuo, dada la proximidad de los huracanes); Desastres en el Caribe Gestión de Emergencias (otra institución especializada, nos habla de la importancia del problema), Instituto Caribeño de Salud Ambiental, etc. Hay también un Banco de Desarrollo del Caribe.

Al igual o en forma más acentuada incluso que en el SICA, el turismo es un renglón de enorme importancia para la mayoría de los países y dependencias integrantes del CARICOM, dotados de una gran belleza natural pero de pequeña superficie y limitados recursos. Uruguay que dentro de su oferta exportadora comercializa alimentos de gran calidad, puede encontrar en estas plazas turísticas un mercado interesante aunque tal vez de volúmenes acotados.

Por último, cabe señalar que históricamente tanto los Miembros del SICA como los del CARICOM han mantenido vínculos y recibido la influencia de Estados Unidos y de Europa (en este último caso, especialmente y para algunos Miembros del CARICOM, de las metrópolis de las que en cada caso se han independizado o se mantienen vinculadas a través de algún estatuto, mayoritariamente el Reino Unido pero también Francia).

LA UNION DE NACIONES SURAMERICANAS: UNA ORGANIZACIÓN QUE SE PRESENTA COMO UNA VIA DE CONSTRUCCION DE LA IDENTIDAD REGIONAL.

Por Leonel Estevez.

1.- Puede indicarse que la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) tuvo como antecedente la intención de algunos de sus actuales Miembros, allá por mediados de la década del noventa y en especial a partir de la Cumbre de Brasilia del año 2000, en cuanto a conformar un espacio en el que coincidieran los integrantes del Mercosur y los de la Comunidad Andina, a efectos de establecer un gran acuerdo de libre comercio, en el que también participaría Chile, un estado que no se encuentra plenamente integrado a ninguno de los dos bloques –aunque sí como Miembro asociado- y al que se sumarían otras dos estados independientes, como Surinam y la República Cooperativa de Guyana (no así la Guayana Francesa, territorio de ultramar del estado francés).

Ese proyecto padeció demoras, y la gradual convergencia de los dos procesos integradores más Chile –Venezuela abandonaría la CAN para sumarse al Mercosur- se dilató. Pero en cambio y en un giro bastante notorio, los países sudamericanos fueron proyectando una organización que como hoy señala la página web oficial de UNASUR, se proyectaría como “*...impulso a la integración regional en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia*”, encaminando sus esfuerzos a “*...profundizar la unión entre las naciones suramericanas, bajo el reconocimiento de sus objetivos regionales, fortalezas sociales y recursos energéticos*”.

Agrega la presentación de la referida página que “*todas las acciones de la UNASUR se dirigen a la construcción de una identidad regional, apoyada en una historia compartida y bajo los principios del multilateralismo, vigencia del derecho en las relaciones internacionales y el absoluto respeto de los derechos humanos y los procesos democráticos*”.

2- El antecedente inmediato de UNASUR fue la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), en 2004 en la ciudad de Cuzco, Perú. En reuniones posteriores de la CSN, se diseñó un plan estratégico para la concreción de una agenda común a seguir por los Miembros, pero fue en la Cumbre energética suramericana que se celebró en abril de 2007 en la isla de

Margarita (Venezuela), cuando se aceleró el curso de acción y la Comunidad Suramericana de Naciones, modificó su nombre por el de UNASUR. El reemplazo de la CSN por el de la organización que aquí comentamos, se tradujo en la firma, en Brasilia y ya en el año 2008, del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

Hoy este proceso de integración como señalábamos en el apartado anterior, se presenta con un contenido prevalentemente político, y solamente en menor medida como económico y comercial; aunque en el futuro también pueda avanzarse hacia estos espacios. La connotación de integración política sudamericana y de apoyo entre los Miembros pudo apreciarse por ejemplo, ante determinadas situaciones planteadas en Ecuador y Bolivia, y a la fecha en la que se escriben estas líneas, ante los hechos que vive la República Bolivariana de Venezuela (allí la organización, a solicitud o con el consentimiento del gobierno de dicha república, viene coadyuvando con el diálogo que se produce entre el gobierno y la oposición).

1.- Los Miembros de la UNASUR son entonces, las doce repúblicas independientes de Sudamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Paraguay, Surinam, Uruguay y Venezuela.

En cuanto a su estructura, la misma está compuesta de: a) el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, órgano máximo de la UNASUR, que establece los lineamientos políticos, los planes de acción y entre otros cometidos, convoca a las reuniones ministeriales sectoriales; b) el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el que propone proyectos de Decisiones y coordina posiciones en temas centrales de la integración sudamericana, además de realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto; c) el Consejo de Delegadas y Delegados, que implementa las Decisiones del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, y las resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, además de elaborar proyectos y coordinar y dar seguimiento a los grupos de trabajo; y d) la Secretaría General, órgano que bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de la UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Su sede está en Quito, Ecuador.

Se han creado hasta la fecha doce Consejos Sectoriales, entre los que destacan el Consejo Energético Suramericano, el Consejo de Defensa Suramericano y el Consejo de Salud Suramericano.

Los idiomas oficiales de la organización son el español, el portugués, el inglés y el neerlandés.

Referencias: página web oficial de la Unión de Naciones Suramericanas; “Las organizaciones internacionales” de Manuel Diez de Velasco (décimosexta edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2010).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)

*Ana María Pereyra*⁹⁸

1- Introducción.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es una organización con personería jurídica internacional, subregional, constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú y compuesta por los órganos e instituciones articulados dentro del Sistema Andino de Integración (SAI). La integran además como países asociados: Chile, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y como país observador, España. Abarca un territorio total de km² 3.798.000 con 103 millones de habitantes⁹⁹.

La CAN, desarrolla las actividades relacionadas con el proceso de integración que lleva a cabo, sobre la base de un conjunto de normas de carácter primario y de orden secundario reunidas dentro del denominado “ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina”.

2- Antecedentes. Grupo Andino

La CAN surge en 1969 por el Acuerdo de Cartagena, como Grupo Andino, que cinco países sudamericanos, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, firman en el marco de la ALAC¹⁰⁰, como países de desarrollo intermedio, partidarios de la tendencia desarrollista de la integración. En 1973, a este acuerdo adhirió Venezuela y en 1976, se retiró Chile.

Este esquema de integración no basó su proyecto solo en la apertura de mercados y la distribución de los beneficios a través del mecanismo de precios, también entendió que los instrumentos de programación conjunta en materia de industrialización y de armonización de políticas y normas, especialmente en materia de inversiones extranjera y tecnología, debían ser incorporados para llegar a una distribución más equitativa de los costos y beneficios del desarrollo integrado. Sus objetivos serían más amplios, como el de promover un desarrollo equilibrado y armónico entre los países integrantes.

⁹⁸ Ana María Pereyra Sessa. Lic. en Relaciones Internacionales. Profa. Adjunta de Derecho Internacional Público y Profa. de Derecho de la Integración.

⁹⁹ www.comunidadandina.org 30/3/2014

¹⁰⁰ Estos países miembros de ALAC(1960) en el año 1966 reunidos en Santa Fe de Bogotá, Colombia, emiten un comunicado, la Declaración de Bogotá, donde expresan la voluntad de profundizar la integración económica entre ellos, para fortalecer el comercio interregional (modelo de sustitución de importaciones) dado las limitaciones que entendían ofrecía el acuerdo regional en el que estaban inmersos.

De esta forma marcaron sus objetivos que eran: crear un mercado común, en el marco de la ALALC para los países andinos y lograr un mayor nivel de desarrollo industrial y una distribución más equitativa de los costos y beneficios del desarrollo integral.

Para el cumplimiento de esos objetivos trazados contaban con instrumentos tales como un programa de liberación comercial recíproca¹⁰¹, establecimiento de un arancel externo común (AEC), en dos etapas, proyecto y aplicación en conjunto de programas sectoriales de desarrollo industrial., para lo cual se trazaron la necesidad de: la armonización de las regulaciones nacionales en legislación económica enfatizando la inversión extranjera, propiedad intelectual y el fomento industrial; acuerdos para evitar doble tributación de gravámenes sobre la renta y los capitales y un régimen especial para reducir gradualmente las diferencias de desarrollo propias de la región especialmente para Bolivia y Ecuador.

El Grupo Andino se dotó de los órganos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos siguiendo la tendencia institucional de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), dándose por primera vez en un proceso de integración de Latinoamérica la creación de órganos con atribuciones supranacionales. En el organigrama previsto se programa desde su inicio la formación de un **Tribunal de Justicia** y un **Parlamento Andino**, similares a los europeos, como ya advirtiéramos, los que no se concretaron hasta 1979, comenzando a funcionar en 1983.

Los órganos principales establecidos fueron la **Comisión Andina** de carácter intergubernamental integrada por ministros de los países andinos que representaban intereses nacionales y la **Junta del Acuerdo de Cartagena** con características de supranacionalidad de sus integrantes que representaban el interés común del bloque. En materia de gestión y apoyo financiero de crearon dos órganos: la Corporación Andina de Fomento (en 1968 antes de la creación del bloque para funcionar como Banco de desarrollo) y el Fondo Andino de Reserva. En 1979, se creó un nuevo órgano, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, con el objeto de orientar la acción externa del bloque regional y contribuir a formular la política general del proceso.

A los momentos iniciales de éxito se producen luego señales de estancamiento y dificultades evidenciándose problemas en los equilibrios de costos y beneficios en el camino hacia la integración emprendido. Algunos autores refieren este estancamiento, en algo, a las políticas de los países andinos establecidas y guiadas en función del sistema internacional y a los cambios en ese sistema que los impulsaban a que se siguiera priorizando ese ámbito y no el subregional.

¹⁰¹ Reducción del 10% anual en el nivel arancelario de cada país.

2.1- El Protocolo modificativo del Acuerdo de Cartagena¹⁰². (Protocolo de Trujillo).

Estos inconvenientes antes destacados, traen consigo la convicción necesaria para adoptar un mecanismo modificadorio del Acuerdo de Cartagena que introdujera ciertas reformas sin alterar la naturaleza de las metas perseguidas se adecuaran a la nuevas condiciones.

Estas reformas contempladas en el Protocolo modificativo son en esencia: el establecimiento de un programa transitorio de comercio administrado, que permite la introducción de cupos de importación para grupos de productos, afectados por situaciones especiales; la adopción de una cláusula de salvaguardia que permita la adopción de medidas correctivas a las importaciones que provoquen sobresaltos en la producción nacional del bien en cuestión; el establecimiento de programas de especialización industrial por pares de países o de desarrollo de algunos productos, en los que puedan participar todos los países; los países pueden a su criterio adoptar normas sobre compras de empresas nacionales, crédito interno y externo, preferencias tecnológicas, etc. y por último y muy importante, los cambios institucionales con la clasificación de los órganos en principales (Comisión, Junta, Tribunal, y Parlamento), auxiliares (Consejos consultivos empresarial y laboral) y subsidiarios (consejos establecidos por la Comisión) definiéndose además las competencias y funciones propias de cada uno.

Con estas reformas se inclinan además hacia la adopción de acciones de cooperación económica más flexible, y más amplias, cubriendo varias áreas como las relaciones externas, los servicios, el desarrollo social, el fronterizo, turismo, como también lograr la mayor flexibilidad en el programa de liberación comercial y de adopción del arancel externo común. Se busca la promoción de la cooperación política.

3- LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

En las postrimerías de los años 80 (1989) se abandona el modelo de desarrollo cerrado dando paso al modelo abierto¹⁰³, cobra nuevo impulso la integración andina (“diseño estratégico”) al establecerse en 1993 una zona de libre

¹⁰² Entre las modificaciones más apreciables que se pueden citar: el Protocolo de Quito firmado en 1987 y entró en vigor en 1988 en que se establecieron plazos más flexibles para lograr la UA, con postergación del AEC. Protocolo de Trujillo de 1996 entrando en vigor en 1997. Protocolo de Cochabamba, modificadorio del Tratado del Tribunal de Justicia y el Protocolo de Sucre de junio de 1997, en vigor desde 2003.

¹⁰³ El modelo que se estaba aplicando hasta entonces, era el modelo de “sustitución de importaciones”

comercio entre tres de los países, Colombia, Perú¹⁰⁴ y Venezuela, haciéndolo en 1997 Ecuador y Bolivia. El Arancel externo común (AEC) se establecería con diferentes plazos para los tres primeros se daría en 1997 y 1999 para Ecuador y Bolivia. EL incremento del comercio crece intra-zona, se generan empleos y se liberizan servicios en especial el transporte en sus diferentes modalidades.

Es de destacar que en forma paralela a todo ese avance en lo comercial se flexibiliza la regla que estable la obligación de negociar en bloque en lo que respecta a las negociaciones externas, permitiéndose así que lo hicieran los Estados por separado, los acuerdos de libre comercio. Se llega en 2002 a establecerse que cuando la CAN no pudiera negociar colectivamente sí los podrían hacer por separado los países con la salvedad de resguardar el ordenamiento jurídico andino, se tuvieran en cuenta las diferencias comerciales de los demás socios en la ofertas de liberación y se conservara la transparencia durante las negociaciones informando a los demás socios.

A partir de 1996 se comienza a dar una nueva etapa de reformas sobre todo institucionales, culminándose en 1997 con la firma del Protocolo de Trujillo que intenta adaptar al Acuerdo de Cartagena a los nuevos cambios en el escenario internacional, quedando establecida así la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en lugar del Pacto Andino y el sistema Andino de Integración (SAI).

La conducción del proceso pasa a manos de los Presidentes y el Consejo Presidencial Andino como el Consejo Andino de Ministro de Relaciones Exteriores forman parte de la estructura institucional.

En esta década, se hacen más notorias las limitaciones del modelo abierto de integración, el crecimiento del comercio no resuelve por sí solo, los problemas de la pobreza, de la exclusión y de la desigualdad. Estos temas que han quedado rezagados en la Agenda de la integración andina, recién se incluyen en el Plan de Trabajo de la Secretaría General en el año 2007 y entre las áreas que aparecen están: la Agenda Social, Ambiental, Cooperación Política, Relaciones Externas y Desarrollo Productivo y Comerciales.

¹⁰⁴ En 1992 Perú es suspendido temporalmente hasta 1997, quedando solo como observador en algunos órganos como la Comisión pero si pudiendo firmar acuerdos bilaterales con los países andinos .En 1997, se reglamenta la modalidad de reincorporación del mismo a la CAN, señalando que esta reincorporación sería gradual a la zona de libre comercio y a la unión aduanera en un futuro. La incorporación se concretó en 2005.

En el año 2006, Venezuela decide retirarse de la Can con la correspondiente denuncia del Tratado y el 20 de setiembre del mismo año el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores otorga a Chile la condición de apís miembro asociado.

3.1 Objetivos de la CAN.

La Organización propone con miras a continuar con el propósito de la integración;

- Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social.
- Acelerar su crecimiento y la generación de ocupación.
- Facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.
- Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional.
- Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros.

3.2 Órganos e Instituciones.

La estructura queda establecida en forma compleja por una serie de órganos que conforman el denominado Sistema Andino de Integración- SAI. Este es el conjunto de órganos e instituciones de la Comunidad Andina regidos por el Acuerdo de Cartagena¹⁰⁵, por sus tratados constitutivos y sus protocolos modificativos, con la finalidad de permitir una coordinación efectiva entre sí para: profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración.

Los órganos son:

- Consejo Presidencial Andino.
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores
- Comisión de la Comunidad Andina
- Secretaría General (reemplaza a la Junta del Acuerdo de Cartagena)
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (desde 1999, tiene ampliadas sus competencias, siguiendo el modelo, el Tribunal Europeo)
- Parlamento Andino.

¹⁰⁵ Art. 7 del Acuerdo de Cartagena.

Entre estos órganos debemos destacar a la Secretaría General, al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y al Parlamento Andino como órganos supranacionales. Los demás son órganos intergubernamentales

Las instituciones andinas son:

- Consejo Consultivo Empresarial (Participación de la sociedad civil de los Estados Partes)
- Consejo Consultivo Laboral. (Participación de la sociedad civil de los Estados Partes).
- Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas. (Participación de la sociedad civil de los Estados Partes).
- CAF - Corporación Andina de Fomento
- FLAR - Fondo Latinoamericano de Reservas (antes FAR)
- Convenio Andrés Bello (cultural)
- Convenio Simón Rodríguez (laboral)
- Convenio Hipólito Unanhué (salud)
- Universidad Andina Simón Bolívar.

Analizaremos someramente algunos de los órganos con sus composiciones y competencias¹⁰⁶. Entre ellos, el **Consejo presidencial Andino**, órgano máximo del SAI, intergubernamental, conformado por los Presidentes o jefes de Estado de los países miembros, presidiendo alternativamente cada un año para ejercer la representación política. Las reuniones son anuales en el país que presida y también cuando se las considere conveniente. La normativa que emite es por medio de “directrices” sobre distintos ámbitos de la integración subregional dirigidas a todos los órganos e instituciones del SAI. Entre sus competencias está la de definir la política de integración subregional, evaluar, impulsar y orientar la integración subregional andina y de celebrar reuniones de trabajo para abordar la marcha del proceso y temas de la agenda abierta. Los Presidentes establecen lineamientos de trabajo y prioridades y señalan el rumbo de la integración en sus diferentes vertientes, a través de Directrices y Mandatos. Deberán Considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes, iniciativas y recomendaciones presentados por los órganos e instituciones del SAI. Han de examinar todo lo relativo al desarrollo del proceso de la integración subregional andina y su proyección externa.

¹⁰⁶ En esta oportunidad no habremos de analizar las denominadas “instituciones andinas” dejándolas para una próxima instancia.

El Consejo Andino de Ministros, entidad intergubernamental de naturaleza política, conformado por los Ministros de RREE de los países miembros, se crea en 1979 y no formó parte de la estructura institucional de la CAN hasta que no entró en vigor el Protocolo de Trujillo. Emite Declaraciones de carácter no vinculante y las Decisiones con carácter vinculantes se rigen por lo que está establecido en el Tratado de Creación del tribunal de Justicia. Es el órgano de dirección política cuyas funciones son, entre otras, formular la política exterior de los Estados parte en asuntos de interés subregional, suscribiendo acuerdos con terceros países u Organizaciones Internacionales. Asegurar la consecución de los objetivos formulando, ejecutando y evaluando en coordinación con la Comisión la política general del proceso de integración subregional andina. Cumplir con las Directrices que le designa el Consejo Presidencial Andino y velar por las que estén dirigidas a los otros órganos e instituciones del SAI. En la primera reunión en 1980 en Bolivia se firma la Declaración de e Santa Cruz de la Sierra sobre el Sistema Democrático.

La Comisión Andina¹⁰⁷ se crea en 1969 y queda formada por representantes plenipotenciarios nombrados por los gobiernos de cada uno de los E miembros. Los asuntos se deciden por mayoría absoluta de sus miembros con algunas excepciones y las normas se formulan a través de Decisiones. La Comisión se reúne 3 veces al año con asistencia obligatoria. Las competencias son ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones; adoptar las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena; así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino y por último coordinar la posición conjunta de los países miembros en foros y negociaciones internacionales en el ámbito de su competencia.

La Secretaría General es el órgano ejecutivo que asumió entre otras las atribuciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Dirigida por un Secretario General, elegido por consenso por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con la Comisión. Le compete: formular Propuestas de Decisión al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del Consejo, para facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena; administrar el proceso de integración subregional; *resolver* asuntos sometidos a su consideración; *velar* por el cumplimiento de los compromisos comunitarios y mantener vínculos permanentes con los E miembros y de

¹⁰⁷ Art. 24 del Acuerdo de Cartagena

trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA) es el órgano jurisdiccional y está integrado por 4 magistrados representantes de cada uno de los países miembros por seis años de duración en sus cargos renovándose parcialmente cada tres, pudiéndose reelegir los jueces por un período. Tiene competencia territorial en los 4 países y sede permanente en Quito, Ecuador. Controla la legalidad de las normas comunitarias, mediante la acción de nulidad e interpreta las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina (interpretación prejudicial), para asegurar la aplicación uniforme de éstas en el territorio de los países miembros y dirime las controversias. Anualmente le corresponde presentar informes al Consejo Presidencial Andino, al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión.

El Protocolo modificativo del Tratado de Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, aprobado en mayo de 1996 y que entró en vigor en agosto de 1999, se asigna a este órgano nuevas competencias:

- * El recurso por omisión o inactividad
- * La función arbitral y la de jurisdicción laboral

Su nuevo Estatuto, que actualiza y precisa los procedimientos que se desarrollan ante ese Tribunal, se aprueba el 22 de junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

El Parlamento Andino se crea en 1979 es el órgano deliberante del SAI de naturaleza comunitaria, que representa a los pueblos de la Comunidad Andina. Sus representantes, cinco por cada Estado miembro, son elegidos por los Congresos Nacionales y en un futuro próximo serán designados en elecciones directas y universales, de acuerdo al Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo, firmado en abril de 1997. En el caso de Ecuador, Perú y Colombia sus representantes ya fueron elegidos en elecciones directas¹⁰⁸ solo resta Bolivia hacerlo y lo prevé para el año 2015. Cumple las funciones de participar en la creación normativa del proceso, mediante sugerencias, a los órganos del

¹⁰⁸ En 1997 se adoptó el Protocolo Modificatorio de su Tratado de Creación y del Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas y Universales de sus representantes, que adecuó el Tratado constitutivo a las disposiciones emanadas de la Cumbre Presidencial de Trujillo y fijó los procedimientos para las elecciones directas y universales de sus representantes.

Sistema, de proyectos de normas de interés común y de promover la armonización de las legislaciones de los países miembros y las relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países andinos y de terceros países. Se pronuncia por medio de decisiones, declaraciones y recomendaciones. Se reúne dos veces en el año y establece dichas reuniones, lugar y fecha, con un año de anticipación pudiéndolo hacer de manera extraordinaria si fuera necesario para tratar asuntos urgentes.

SISTEMA ANDINO DE INTEGRACION



FUENTE: www.comunidadandina.org

Los Representantes de cada Estado, que conforman el SAI se reúnen de manera ordinaria al menos una vez al año y, en forma extraordinaria, cada vez que lo solicita cualquiera de sus instituciones u órganos integrantes, en el lugar que se acuerde antes de su convocatoria. Las mismas son convocadas y presididas por el presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, siendo el Secretario General de la Comunidad Andina quien actúa como Secretario de la Reunión.

El objetivo de estas Reuniones es la de: **intercambiar** información sobre las acciones desarrolladas por las respectivas instituciones para dar cumplimiento a las Directrices emitidas por el Consejo Presidencial Andino; **examinar** la posibilidad y conveniencia de acordar, entre todas o algunas de las instituciones, la realización de acciones coordinadas, para el logro de los objetivos del Sistema Andino de Integración, y, **eleva**r al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada, informes sobre las acciones desarrolladas en cumplimiento de las Directrices recibidas.

3.3 Ordenamiento jurídico andino.

La CAN, desarrolla todas sus actividades concernientes con el proceso de integración sobre la base de un conjunto de normas de carácter primario y de orden secundario congregadas en el denominado “ordenamiento jurídico de la comunidad andina”. El mismo comprende, entre otras, el Acuerdo de Cartagena o Acuerdo de Integración Subregional sus Protocolos e instrumentos adicionales, el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia y sus Protocolos modificatorios, las Decisiones adoptadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Internacionales y la Comisión de la Comunidad Andina (anteriormente por la Comisión del Acuerdo de Cartagena), las Resoluciones expedidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina (anteriormente por la Junta del Acuerdo de Cartagena) y los Convenios de complementación industrial y los demás que se adopten entre los países del acuerdo subregional.

Como se desprende de lo anterior, los órganos que se expresan mediante decisiones obligatorias para los estados miembros son cinco: el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría y el Tribunal de Justicia.

A medida que fuimos analizando cada órgano lo explicitamos, así el **Consejo Presidencial Andino** lo hace a través de Directrices, normas que deben ser instrumentadas, al abarcar distintas materias del proceso de integración subregional por los órganos e instituciones del SAI que se determine en los Tratados e instrumentos constitutivos. **El Consejo Andino de MMRREE** al expresarse por Decisiones (que son las vinculantes porque las Declaraciones no lo son) estas, se toman por consenso, es decir, con el concurso de todas las voluntades presentes, sin manifestación expresa en contrario de algún Estado miembro. Si se diera la inasistencia de alguno de los Miembros, se tomaría como una abstención. **La Comisión** que también se expresa por Decisiones, como actos jurídicos obligatorios para los Estados Parte, lo hace

en las reuniones que son de asistencia obligatoria, sesionando con la mayoría absoluta (la no asistencia significa la abstención) y de la misma forma, toma la Decisión con un voto por Estado y no puede haber voto negativo de alguno de los Miembros. **La Secretaría**, se expresa a través de Resoluciones obligatorias y aunque lo hace también por Dictámenes, estos no son vinculantes.

El Tribunal de Justicia Andino (TJCA) el único órgano jurisdiccional con respecto a los anteriores, se expresa por medio de resoluciones administrativas, acuerdos y sentencias, con valor vinculante solo las últimas nombradas. El Tribunal para actuar en asuntos administrativos como judiciales, debe tener la presencia de un mínimo tres jueces y tomar las decisiones con la aprobación de tres. EL derecho de la CAN de acuerdo a lo establecido por los arts. 2, 3 y 4 del Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, que se refiere a las normas derivadas de estos órganos que hemos analizado, es obligatorio para los Estados miembros, tiene aplicabilidad directa, tiene primacía sobre el derecho interno de los Estados parte y en caso de incumplimiento le cabe la responsabilidad y aplicación de lo establecido respecto a la acción de incumplimiento.

3.4 A modo de conclusión

La CAN, ha registrado como proceso latinoamericano de integración varios avances e importantes logros, tales como una Zona de Libre Comercio en funcionamiento desde 1993 en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, a la que terminó de incorporarse Perú el 1 de enero de 2006; un arancel externo común vigente desde el 1 de febrero de 1995, la liberación de servicios de transporte en sus diferentes modalidades, el incremento de las exportaciones intrasubregionales, el incremento del componente manufacturero de los productos que comercializan los andinos entre sí y tal vez uno de los significativos sea la creación y fortalecimiento del orden jurídico andino con la adopción de nuevas normas comunitarias, cuya característica más importante es la supranacionalidad.

Otros avances a destacar se han dado en la armonización de instrumentos y políticas económicas: normas para prevenir y corregir las distorsiones a la competencia, las normas para la calificación de origen, técnicas y sanitarias, nomenclatura común, valoración. En la incorporación en la estructura orgánica del SAI del Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, como órganos de dirección del proceso. En el acceso

preferencial de los productos de los países andinos a la Unión Europea y a EEUU. Y por último podemos destacar la creación del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda, Finanzas, Bancos Centrales y responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina con el encargo de avanzar en la armonización de políticas macroeconómicas.

Es importante la aprobación de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

En su relacionamiento exterior los miembros han buscado otras formas de integración como la celebración de un Acuerdo de Complementación Económica entre la CAN y el MERCOSUR para la conformación de un Área de Libre Comercio, lo que permite dar un salto cualitativo en el proceso de conformación de un espacio sudamericano de integración; Colombia y Venezuela (antes de su retiro del Acuerdo) firmaron el Acuerdo del Grupo de los TRES con México. Se ha firmado un acuerdo con los países centroamericanos, con el fin de obtener una Zona de Libre Comercio, Venezuela tiene a su vez un acuerdo de preferencias arancelarias con CARICOM y ha ingresado no hace mucho (2012) como miembro pleno del MERCOSUR.

Es significativa la firma del Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la CAN y la UE que amplía la cooperación de nuevos ámbitos y crea las condiciones para negociar un Acuerdo de Asociación que incluye un Acuerdo de Libre Comercio basado en tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. En este aspecto no ha llegado aún momento de concretarlos sobre todo en lo concerniente a las dificultades que tiene sus Estados miembros para coordinar y armonizar políticas comunes para el logro del tan ansiado acuerdo comercial con la Unión Europea.

En cuanto a la realidad de la concreción de la Unión Aduanera se ha intentado en varias ocasiones acordar el AEC con excepción de Bolivia pero la puesta en práctica en su totalidad aún no se hizo. Comenzaron igualmente acciones posteriores propensas a la formación de un mercado común, mediante la adopción de una política agrícola común andina y de un régimen para armonizar los sistemas nacionales de franjas de precios agrícolas. Se intentaron además la adopción de programas de convergencia con fines sobre inflación, deuda pública, déficit fiscal, dándose cumplimiento parcial.

BIBLIOGRAFÍA

ARBUET-VIGNALI, Heber: 2006 “Claves Jurídicas de la Integración En los Sistemas del Mercosur y la Unión Europea” Rubinzal-Culzoni Editores. Bs As.

ARNAUD; Vicente: 1996.” Mercosur, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regionales”. Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

BASALDÚA, Ricardo: 1999. “Mercosur y Derecho de la Integración”. Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

DIEZ DE VELASCO, Manuel: 2010 “Las Organizaciones Internacionales” Decimosexta edición. Edit. TECNOS.

Mollard, Martín: 2013. “La Comunidad Andina” Cap. V. págs. 141 a 184 en Derecho de la Integración, Manual Directora: Sandra Negro.

www.comunidadandina.org

www.aladi.org

www.sela.org

MERCADO COMÚN DEL SUR. MERCOSUR.

*Ana María Pereyra*¹⁰⁹

1.- Antecedentes.

Sin alejarnos demasiado en el tiempo vamos a establecer los antecedentes del Mercosur a partir de las relaciones bilaterales entre nuestros dos grandes vecinos Argentina y Brasil. Con la vigencia de los regímenes democráticos en estos dos países se comienza a percibir la voluntad política de aproximación de ambos con la decisión estratégica de superar rivalidades históricas que no se correspondían con los intereses de uno y otro ni de sus pueblos. La primera concreción de ese acercamiento se plasma en la firma de la Declaración de Iguazú en noviembre de 1985, por los presidentes Raúl Alfonsín (Argentina) y José Sarney (Brasil), creándose una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración.

En Buenos Aires se firma, seguidamente, en julio de 1986, el Acta para la Integración, por los mismos presidentes, para la creación de un Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) dando comienzo a un proceso de reducciones arancelarias bilaterales. En ese mismo año se firma una Acta de Amistad argentino-brasileña "Democracia, Paz y Desarrollo". En 1988 si bien en abril se firma el Acta de Alborada con la integración de Uruguay al grupo formalizándose su participación en la integración de solo un sector como fue el del transporte carretero, Brasil y Argentina siguen adelante con su intención inicial y se firma el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo en noviembre de ese mismo año. Se crea entonces la conformación de un espacio económico común integrado en 10 años en el cual Uruguay no fue contemplado, a través de la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias y la liberación gradual del comercio.

Se llega así a 1990 con los Presidentes Carlos Menem (*Argentina*) y Fernando Collor de Melo (*Brasil*) en que suscriben, el día 6 de julio, el Acta de Buenos Aires en la que definieron el objetivo de "Establecer un Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, el que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994", acelerando el proceso de integración en cinco años. El 1º de agosto de 1990 en Brasilia se reúnen nuevamente los pares argentino-brasileños, ministros de

¹⁰⁹ Pereyra Sessa, Ana María. Lic, en Relaciones Internacionales. Profa. Adjunta Derecho Internacional Pública y Derecho de la Integración Facultad de Derecho UDELAR.

Relaciones Exteriores y de Economía, con los de Chile y Uruguay para prever el ingreso de Uruguay a un mercado común invitando a Chile y Paraguay.

2.- Tratado de Asunción.

La incorporación de Paraguay y Uruguay al proceso de aproximación Argentina – Brasil llevó en 1991, a la creación del MERCOSUR que se firma el 26 de marzo de 1991, con la finalidad de lograr un Mercado Común. Se da entonces la coexistencia de dos sistemas independientes pero diríamos que convergentes, uno bilateral entre Argentina y Brasil y otro cuatripartito entre, Argentina, Brasil Paraguay y Uruguay persistiendo aún hoy el primero.

Este Tratado es un acuerdo “marco” ya que contiene directivas generales para la construcción de un mercado común, que podrán desarrollarse más adelante en acuerdos especiales (Anexos u otros instrumentos).

Es un acuerdo abierto a la adhesión de los demás países miembros de la ALADI, es decir tiene vocación regional y no solamente subregional con la condición de la negociación previa y aceptación unánime de todos sus miembros.¹¹⁰

Es de integración económica, con el objetivo de un mercado común para el área, en forma gradual y progresiva y de “duración indefinida” sin que ello signifique una afectación a los derechos de cualquier Estado parte a retirarse del proceso de integración, por medio de la Denuncia¹¹¹ del Tratado. Otra característica propia es la inexistencia del elemento “supranacionalidad” ya que prima a expresa voluntad de los Miembros la intergubernamentalidad¹¹².

En el capítulo 1 se plantean los propósitos, principios e instrumentos (art. 1-8), en el capítulo 2 la estructura orgánica (art. 9-18), en el 3 la vigencia (art.19), en el 4 la adhesión (art.20), en el 5 la denuncia (art. 21-22) y finalmente en el capítulo 6 las disposiciones generales (art. 23-24). Con respecto al Anexo I se consagra el Programa de Liberación Comercial estableciendo la eliminación de

¹¹⁰ Art. 20 del Tratado.

¹¹¹ Se Admite que a los dos años de efectuada la denuncia cesan todos los derecho y obligaciones.

¹¹² El Consejo tomará Decisiones limitadas a la “administración y a la ejecución del Tratado o de los acuerdos que se celebren en su marco”.

todas las restricciones al comercio y una efectiva coordinación de las políticas económicas de los EM. El Anexo II tiene disposiciones sobre el régimen general de normas de origen. En el Anexo III se prevén algunas disposiciones sobre la Solución de Controversias que veremos más adelante. El IV refiere a las cláusulas de salvaguardia¹¹³. Y el Anexo V prevé la coordinación de políticas económicas y sectoriales por parte del Grupo Mercado Común para la formación de los 10 subgrupos de trabajo dentro de los 30 días de su instalación.

Los Propósitos y Principios se dan en el Preámbulo. Se establecen los Principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio como rectores del proceso de integración. El Mercado Común implica:

- la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos.
- 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 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.

El Art. 2 refiere a la Reciprocidad, el mercado común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes.

El Tratado también contempla las relaciones con terceros Estados que deberán estar fundadas en condiciones equitativas de comercio. A tal efecto, aplicarán sus legislaciones nacionales para inhibir importaciones cuyos precios estén influenciados por subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal. Paralelamente, los Estados Partes coordinarán sus respectivas políticas nacionales, con el objeto de elaborar normas comunes sobre competencia comercial.

¹¹³ Son mecanismo jurídicos de protección para evitar que en un proceso de integración se de la amenaza o se cauce algún daño a la producción, o a algunos sectores de la economía por agentes externos como puede ser la penetración de un producto del exterior

2.1 Estructura orgánica.

En el Tratado de Asunción los órganos que se previeron son el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común. **El Consejo** como órgano superior tiene a su cargo la conducción política del proceso de integración. Compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas de cada Estado Parte y una vez al año deberá sesionar con la presencia de los Jefes de Estado de los cuatro países miembros. **El Grupo** será el órgano ejecutivo, con facultad de iniciativa, deberá proponer las medidas necesarias para la administración del Tratado. Se encargará de que se concrete la coordinación sectorial y económica y elaborará el cronograma de actividades y propuestas para encaminar la integración. Su composición serán los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas y de los Bancos centrales de los 4 países miembros. El Grupo Mercado Común tendrá una Secretaría Administrativa con sede en Montevideo. Tanto uno como otro órgano tomará las decisiones por consenso con la presencia de todos los Estados Parte. Se pronunciará por medio de Resoluciones adoptadas por consenso con la presencia de todos los Estados Partes.

3. Protocolo de Ouro Preto.

En el Protocolo de Ouro Preto, firmado el 17 de diciembre de 1994 se mantiene el mismo objetivo de lograr un Mercado Común entre los Estados Partes del proceso de integración. Establece la personalidad jurídica¹¹⁴ de Derecho Internacional en el art 34 y en el art.35 refiere a las facultades generales y específicas derivadas de dicha personalidad, Perez Otermin 1995-76-77, siendo el órgano titular de la personalidad jurídica el Consejo del Mercado Común. La personería jurídica internacional incluye: la capacidad para alcanzar sus objetivos, en particular, contratar, adquirir y vender bienes, comparecer en juicio, conservar fondos y realizar transferencias y suscribir acuerdos de sede.

3.1. Estructura orgánica del Mercosur.

El Capítulo I establece que la estructura constitucional contará con los órganos siguientes:

- Consejo del Mercado Común (CMC)

¹¹⁴ Capítulo II Arts. 34, 35, 36 y 37.

- Grupo Mercado Común (GMC)
- Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)
- Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), actualmente Parlamento del Mercosur (creación mediante el Protocolo Constitutivo adoptado por Dec. CMC N° 25/05)
- Foro Consultivo Económico-Social (FCES).
- Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM), actualmente Secretaría Mercosur –Dec. CMC N° 30/02- órgano de apoyo operativo con sede permanente en Montevideo, Uruguay.

De estos órganos, tienen capacidad normativa:

El CMC: Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de cada uno de los países del MERCOSUR; es el órgano superior que detenta la conducción política.

El GMC: Representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía, y de los Bancos Centrales. Órgano ejecutivo.

La CCM, asiste al GMC, aplicando los instrumentos de política comercial común y resolviendo problemas relacionados con el comercio entre los socios.

Estos órganos con capacidad decisoria del Mercosur son de integración intergubernamental (arts. 4, 11 y 17 del POP). El proceso de toma de decisiones que rige en estos órganos es el del consenso y con la presencia de todos los Estados Partes. La regla del consenso ya se encontraba prevista en el Tratado de Asunción y se mantuvo en el POP, cuyo art. 37 la establece con carácter general para todos los órganos del Mercosur. Este sistema instituido por el principio del consenso y del quórum de todos los miembros presentes para algunos autores es un sistema más de una organización de cooperación que de un proceso de integración.

Los órganos sin poder de decisión son

Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), actualmente Parlamento del Mercosur (creación mediante el Protocolo Constitutivo adoptado por Dec. CMC N° 25/05)

Foro Consultivo Económico-Social (FCES)

Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM), actualmente Secretaría Mercosur –Dec. CMC N° 30/02- órgano de apoyo operativo con sede permanente en Montevideo, Uruguay

Entre otros órganos y mecanismos a destacar podemos nombrar:

Reuniones de Ministros de diferentes áreas

Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), Dec. CMC N° 18/98

Comisión de Representantes Permanentes (CRPM), Dec. CMC N° 11/03

Tribunal Permanente de Revisión (TPR), Protocolo de Olivos

Tribunal Administrativo – Laboral del Mercosur, Res. GMC N° 54/03

Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (Dec. CMC N° 41/04)

Centro Mercosur de Promoción del Estado de Derecho- CMPED (Dec. CMC N° 24/04), al cual se encuentra asociado el Observatorio de la Democracia del Mercosur (Dec. CMC N° 5/07)

Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), Dec. CMC N° 45/04.

El Parlamento del Mercosur.

Protocolo constitutivo del Parlamento de 2005 entra en vigor en el 2006.

1ª sesión en mayo de 2007

Cada parte está representada por 18 parlamentarios

Sede en Montevideo

El Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del presente Protocolo.

- A partir del 2011 se prevé la elección por voto directo y simultáneo de los ciudadanos siguiendo el criterio de representatividad.”

Son propósitos del Parlamento:

- 1. Representar a los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política.
- 2. Asumir la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz.
- 3. Impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones.
- 4. Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración.

- 5. Estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración.
- 6. Contribuir a consolidar la integración latinoamericana mediante la profundización y ampliación del MERCOSUR.
- 7. Promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional.

Son principios del Parlamento:

- 1. El pluralismo y la tolerancia como garantías de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región.
- 2. La transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos.
- 3. La cooperación con los demás órganos del MERCOSUR y ámbitos regionales de representación ciudadana.
- 4. El respeto de los derechos humanos en todas sus expresiones.
- 5. El repudio a todas las formas de discriminación, especialmente las relativas a género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad y condición socioeconómica.
- 6. La promoción del patrimonio cultural, institucional y de cooperación latinoamericano en procesos de integración.
- 7. La promoción del desarrollo sustentable en el MERCOSUR y el trato especial y diferenciado para los países de economías menores y para las regiones con menor grado de desarrollo.
- 8. La equidad y la justicia en los asuntos regionales e internacionales, y la solución pacífica de las controversias.

Utilizando la clasificación empleada para analizar el Derecho comunitario europeo, se puede distinguir en el ámbito del Mercosur, entre el Derecho primario u originario y el Derecho secundario o derivado de este proceso de integración.

A-El Derecho originario mercosureño está compuesto por el Tratado de Asunción, sus protocolos e instrumentos adicionales o complementarios y por los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y de sus protocolos ¹¹⁵

¹¹⁵ Art. 41 incisos I y II del POP.

B-El Derecho derivado¹¹⁶ se forma con los actos jurídicos emanados de los órganos con capacidad decisoria del Mercosur: el Consejo Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio (CCM).

En el catálogo de actos jurídicos derivados se encuentran:

- Las DECISIONES: CMC. Contenido general, dado por la propia definición del Consejo como órgano superior del Mercado Común, encargado de la conducción política del proceso y de la toma de decisiones para el logro de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción (art. 10 Tratado de Asunción y art. 3 del Protocolo de Ouro Preto). La mayoría de las Decisiones del Consejo es tomada a partir de proyectos que le son elevados por el GMC para su aprobación. Carácter obligatorio para los Estados Parte.
- Las RESOLUCIONES: expresión jurídica del Grupo Mercado Común, órgano ejecutivo y con facultad de iniciativa ante el CMC. Contenido determinado por las funciones atribuidas al GMC, (entre otras): proponer proyectos de Decisión al CMC; tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el CMC; crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas; aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual (art. 14 del POP).
- Las DIRECTIVAS: CCM. La capacidad de decisión de la CCM guarda relación con la caracterización de la misma como órgano encargado de “velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra – Mercosur y con terceros países” (art.16 POP).

En cuanto al carácter vinculante del Derecho derivado del Mercosur, el silencio del Tratado de Asunción es subsanado por el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias (P.B.S.C)¹¹⁷ cuyo artículo 1º habla de “...incumplimiento...de las decisiones del CMC...y de las resoluciones del

¹¹⁶ Artículo 41, inciso III del POP

¹¹⁷ El Protocolo fue firmado por los Presidentes de los cuatro Estados Partes en Brasilia, en diciembre de 1991 y entró en vigor el 22 de abril

GMC...”. A este artículo, se agregan las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, por disposición expresa del Protocolo de Ouro Preto. En este documento se dispone asimismo la obligatoriedad de estos tres tipos de actos. El artículo 42 del POP dispone que: “Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos en la legislación de cada país.”

SOLUCION DE CONTROVERSIAS DEL MERCOSUR

*Yesica Biquez*¹¹⁸

Introducción

¿Qué es un sistema de solución de controversias? La Carta de Naciones Unidas establece que un sistema de solución de controversias es un instrumento esencial, destinado a la solución de conflictos que se susciten entre los Estados.

En primer lugar, el art. 2 .3 de la Carta de las Naciones Unidas¹¹⁹ preceptúa que los Estados miembros deberán arreglar sus controversias por medios pacíficos, no poniendo en peligro la paz, la seguridad internacional, ni la justicia

El artículo 33.1 del Capítulo 6¹²⁰ de la mencionada Carta refiere al Arreglo Pacífico de Controversias, disponiendo que los Estados partes de una controversia, susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, deben procurar su solución mediante alguna de las siguientes modalidades:

- Negociación
- Investigación
- Mediación
- Conciliación
- Arbitraje
- Arreglo judicial

¹¹⁸ Yesica Ximena Biquez López: Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Escribana, Aspirante a Profesor Adscripto en Derecho de la Integración, Instituto de Derecho internacional Público (IDIPu).

¹¹⁹ Art. 2.3: 3. *Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.*

¹²⁰ Art. 33.1. *Las Partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.*

- Interposición de recursos a Organismos o acuerdos regionales
- Otros medios pacíficos a elección.

Como podemos observar podemos dividir los modos de solucionar las controversias en diplomáticos o no jurídicos y los jurídicos. Ejemplos de los primeros son la negociación, mediación, conciliación, investigación y de los segundos, el arbitraje y el arreglo judicial.

En lo que respecta al MERCOSUR los modos de solucionar las controversias entre los Estados miembros del bloque, se encuentran establecidos expresamente en el Protocolo de Olivos, según veremos a continuación.

Antecedentes del Procedimiento de Solución de Controversias en el MERCOSUR

En 1991 el Anexo III del Tratado de Asunción contempló la necesidad de contar en el bloque, con un sistema de resolución de controversias; posteriormente el 17 de diciembre de 1991 fue suscrito el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias del MERCOSUR. Dicho Protocolo organizó un sistema basado en Tribunales arbitrales Ad Hoc (para cada litigio concreto) y establecía dos mecanismos según la legitimación activa sea de los Estados o de los particulares.

El mecanismo aquí consagrado se asemejaba al sistema de solución de controversias aplicado en el NAFTA. En el sistema instaurado en el Protocolo de Brasilia no estaban incluidas expresamente una serie de controversias, él mismo no fue muy utilizado ya que la mayoría de los conflictos fueron resueltos políticamente. Prueba de ello, es que entre los años 1991 a 2002, se dictaron diez laudos, mediante este sistema.

En el año 1994 el Protocolo de Ouro Preto, incluyó al sistema establecido en el Protocolo de Brasilia, las controversias derivadas de las directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur.

Fue en el año 2000 donde el Consejo del Mercado Común creó un Grupo de Alto Nivel (GAN) a efectos de estudiar las dificultades del régimen de Solución de Controversias vigente en ese momento y elaborar un proyecto para su modificación. Y posteriormente, en febrero de 2002, sobre la base de ese

proyecto, se firmó el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias del MERCOSUR; que entró en vigencia el primero de enero de 2004.

Regulación normativa

El Protocolo de Olivos (PO) firmado el 18 de febrero de 2002, consagra el procedimiento, al cual, se deben someter los Estados miembros para resolver sus diferendos. Además de ello, dicho Protocolo instauró el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) como instancia definitiva; dicho Tribunal quedó constituido finalmente el 18 de agosto de 2004, comenzando sus actividades.

Cabe recordar, antes de ingresar al mecanismo de Solución de Controversias del MERCOSUR, que independientemente del procedimiento establecido en el Protocolo de Olivos, los países miembros, podrán someter sus controversias ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) o ante cualquier otro sistema de solución de controversias del cual formen parte los mismos¹²¹. Ello se denomina opción del foro.

Competencia

De acuerdo a lo establecido en el artículo 1 del Protocolo de Olivos las controversias a resolver refieren a **aspectos de interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, los Protocolos y Acuerdos celebrados en el marco del mismo así como también las discrepancias resultantes de las decisiones, resoluciones y directivas emanadas de los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR.**

Derecho aplicable a efectos de decidir la controversia

Según el artículo 34¹²² del Protocolo de Olivos la controversia debe decidirse en base a lo preceptuado por:

¹²¹ Artículo 1.2. (...) 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. (...)

¹²² Artículo 34 Derecho aplicable

1. Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc y el Tribunal Permanente de Revisión decidirán la controversia en base al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, a los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, a las Decisiones del Consejo del Mercado Común, a las Resoluciones del Grupo Mercado Común y a las Directivas de la

- Tratado de Asunción, Protocolos y Acuerdos
- Protocolo de Ouro Preto
- Decisiones del Consejo de Mercado Común
- Resoluciones del Grupo Mercado Común
- Dictámenes de la Comisión de Comercio
- Principios y Disposiciones del Derecho Internacional.

Instancias a seguir para la solución de los conflictos en el MERCOSUR

El sistema de solución de controversias aprobado por el Protocolo de Olivos, tiene básicamente las siguientes instancias:

- **Negociaciones directas**
- **Intervención del Grupo Mercado Común.**
- **Procedimiento arbitral: Tribunal Arbitral Ad Hoc (TAHM)**
- **Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPRM)**

Negociaciones directas

El capítulo IV del Protocolo de Olivos en su artículo 4¹²³ establece que los países con un diferendo o controversia, deben intentar solucionarla mediante negociaciones directas, las cuales, no podrán exceder los 15 días, a partir de la fecha en que una parte comunicó a la otra (a través de la Secretaría Administrativa) la activación de este procedimiento. Los Estados partes deberán informar al Grupo Mercado Común, a través también de la Secretaría Administrativa, las gestiones y los resultados de las mismas.

Intervención del Grupo Mercado Común

Si mediante las negociaciones directas no se alcanza el acuerdo, cualquiera de los Estados partes de la controversia podrán optar por:

- a) iniciar el procedimiento arbitral.
- b) someter la cuestión, de común acuerdo, a consideración del Grupo Mercado Común

Comisión de Comercio del Mercosur así como a los principios y disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia.(...)

¹²³ *Artículo 4: Los Estados partes en una controversia procurarán resolverla, ante todo, mediante negociaciones directas.*

La controversia también podrá ser sometida a consideración del Grupo Mercado Común, por otro Estado del bloque, que no es parte en la controversia. Dicha solicitud debe realizarse en forma fundada justificando la aplicación del procedimiento.

El Grupo Mercado Común evalúa la situación, las partes exponen sus posiciones y puede solicitar el asesoramiento de expertos.

Dictamen

En el caso de someter el diferendo ante el GMC, el órgano evaluará el conflicto suscitado formulando recomendaciones expresas y detalladas con el fin que resuelvan el conflicto.

Si la controversia fuere llevada a pedido un Estado que no es parte en ella, el GMC podrá formular comentarios o recomendaciones al respecto.

Plazo

El límite de plazo de intervención del GMC es de 30 días, este procedimiento no podrá extenderse por un plazo superior al mencionado; contado a partir de la fecha de la reunión en que la controversia fue sometida a consideración del GMC

Procedimiento Arbitral

Procede cuando dentro de los plazos previstos en el Protocolo de Olivos la controversia no pudo solucionarse por los mecanismos antes mencionados.

Cualquiera de los Estados Partes en la controversia podrá comunicar su decisión de recurrir al procedimiento arbitral. La Secretaría será la encargada de comunicar a los Estados involucrados y al GMC el inicio del procedimiento.

Este procedimiento se encuentra consagrado en dos instancias, la primera instancia ante un Tribunal Ad Hoc (TAHM) y la segunda instancia ante un Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPRM).

Cabe destacar que las partes pueden obviar la primera instancia y recurrir directamente al TPRM, es lo que se denomina “per saltum”.

Tribunal Ad Hoc.

El procedimiento arbitral tiene como punto de partida la formación de un Tribunal Ad Hoc; el mismo está compuesto por tres miembros o árbitros.

Composición: cada uno de los países involucrados designa un árbitro titular y uno suplente de una lista permanente compuesta de doce juristas de cada uno de los países miembros. El tercer árbitro, quién será el Presidente del Tribunal, no puede tener la nacionalidad de ninguno de los Estados involucrados en la controversia. Éste debe ser designado de común acuerdo entre las partes y en el supuesto de no poder realizarse se establecerá por sorteo entre aquellos que integran una lista de árbitros no nacionales preestablecida (art. 11 inciso 2 PO)

Los Estados partes tienen además la facultad de designar representantes y asesores ante el Tribunal.

Etapas del proceso

- Presentación del reclamo y respuesta por escrito.
- Examen de las pruebas.
- Alegatos orales.
- Laudo: obligatorio para las partes

El plazo para expedir el laudo es de 60 días, pudiendo ser prorrogado -por el propio Tribunal- por un lapso de 30 días más. El plazo se contará a partir del día que la Secretaria general comunicó a los Estados partes y a los árbitros designados, el comienzo del procedimiento. La resolución debe ser adoptada por mayoría y en forma fundada.

Dicho laudo puede ser recurrido por cualquiera de las partes ante el Tribunal Permanente de Revisión (TPRM) pero, el mismo solo podrá versar sobre cuestiones de derecho así como también sobre las interpretaciones jurídicas consagradas en él mismo; no pudiendo volverse a examinar los hechos, ni tampoco aportar pruebas. Dicho recurso posee efecto suspensivo. El plazo para la interposición del recurso de revisión no puede exceder los 15 días a partir de la notificación a las partes del laudo.

El laudo podrá ser objeto de:

- Interposición del Recurso de Aclaratoria

- Cumplimiento: se fija un plazo para ello y en subsidio 30 días
- Medidas compensatorias ante el incumplimiento total o parcial del laudo
- Recurso de Revisión ante el TPRM.

Funciones de los Tribunales Ad Hoc

- Conocer y resolver en materia de controversias que se susciten entre los Estados partes, a instancia de éstos o de los particulares.
- Dictar medidas provisionales
- Emitir recursos de Aclaratoria
- Resolver divergencias sobre el incumplimiento del laudo.
- Pronunciarse sobre las medidas compensatorias adoptadas por el Estado Parte en la controversia beneficiado por el laudo.
- Tiene facultades para dictar medidas provisionales si hay presunciones fundadas de que el mantenimiento de la situación pueda ocasionar daños graves e irreparables.

Tribunal Permanente de Revisión (TPRM)

Integración

Cuando la controversia involucra dos Estados Partes, el Tribunal estará integrado por 3 árbitros: 2 serán nacionales de cada Estado en la controversia y el tercero (Presidente) se designará mediante sorteo entre los árbitros restantes que no sean nacionales de los Estados en la controversia

Si la controversia involucra a más de dos Estados partes, el TPRM estará integrado en los términos del artículo 18 del Protocolo de Olivos, con cinco árbitros. Éstos serán designados por cada Estado parte del MERCOSUR y habrá un árbitro suplente que será designado por unanimidad de los Estados partes, no lográndose la misma, se hará por sorteo. Los Estados partes podrán de común acuerdo definir otros criterios para la designación del árbitro adicional

Los árbitros deben estar disponibles de forma permanente para cuando se los convoque.

Competencia:

- Opiniones consultivas (no obligatorias ni vinculantes)
- Revisión contra el laudo del TAH planteado por cualquiera de las partes;
- Actuación en única instancia en caso de controversias;
- Cuando los Estados partes activen el procedimiento establecido para las medidas excepcionales de urgencia.

El TPR puede intervenir directamente en primera instancia si las partes recurren directamente a él. Ello se denomina “per saltum” (por salto). En este caso el Tribunal actúa examinando la totalidad del problema, incluyendo los hechos, las pruebas y los argumentos jurídicos.

Si se llega al mismo, luego de que exista un laudo dictado por el Tribunal Ad Hoc cuestionado por alguna de ellas solo analiza las cuestiones jurídicas a efectos de verificar si existen errores en el laudo. El TPR tiene la facultad de confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones adoptadas por el TAH.

Plazo para el laudo: se establece un plazo de 30 días para que el Tribunal se pronuncie, el cual, podrá ser prorrogado por 15 días más.

Es importante destacar que el laudo del TPR es obligatorio, inapelable y definitivo. El mismo deberá cumplirse de acuerdo al alcance para el cual fueron dictados y en el plazo previsto para ello.

En la hipótesis que el país obligado por el laudo, no diere cumplimiento al mismo en los plazos previstos para ello, el Estado damnificado podrá aplicar contramedidas a los efectos de evitar los daños que le ocasione tal situación.

Reclamo de los particulares

El procedimiento de reclamo de los particulares se encuentra consagrado en el Capítulo XI del Protocolo de Olivos

Legitimación activa: están legitimados a efectuar dichas reclamaciones las personas físicas o jurídicas con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación de las normas del MERCOSUR. Éstas últimas comprenden el tratado de Asunción,

protocolo de Ouro Preto, decisiones del CMC, resoluciones del GMC y directivas de la CCM.

Trámite

Se formalizan los reclamos ante la Sección Nacional del Grupo Mercado Común del Estado parte, donde tengan el o los individuos, su residencia habitual o la sede de sus negocios. Dicho reclamo debe ser acompañado de prueba.

Para que el reclamo sea admitido por la Sección Nacional y para ser evaluado posteriormente, deben aportarse elementos que permitan determinar la **verosimilitud de la violación y la existencia o amenaza de un perjuicio**

Procedimiento.

La Sección Nacional del GMC puede rechazar la causa y en ese caso queda finalizada la misma o puede admitir el reclamo. En este último caso debe entablar consultas con su par del Estado parte al que se le atribuye la violación a fin de buscar una solución inmediata.

Las mismas se tendrán por concluidas automáticamente si la cuestión no fue resuelta en un plazo de 15 días, salvo pacto en contrario de las partes.

Finalizadas las consultas, la Sección Nacional del GMC elevará el reclamo al GMC.

Recibido el reclamo, el GMC evalúa los requisitos del art. 40.2¹²⁴ en la primera reunión.

Si concluye que no se cumplen los requisitos necesarios para darle curso, rechazará el reclamo sin más trámite, debiendo pronunciarse por consenso.

¹²⁴ Artículo 40. Inicio del trámite1. Los particulares afectados formalizarán los reclamos ante la Sección Nacional del Grupo Mercado Común del Estado Parte donde tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios.

2. Los particulares deberán aportar elementos que permitan determinar la verosimilitud de la violación y la existencia o amenaza de un perjuicio, para que el reclamo sea admitido por la Sección Nacional y para que sea evaluado por el Grupo Mercado Común y por el grupo de expertos, si se lo convoca.

Si el GMC no rechaza el reclamo, se considera aceptado y procede a convocar a un Grupo de Expertos que deberá emitir un dictamen acerca de su procedencia en el término improrrogable de 30 días.

En ese plazo el Grupo de Expertos, en audiencia conjunta, escucha al particular reclamante y al Estado involucrado, pudiendo ambos realizar sus argumentos.

Ese Grupo de Expertos está compuesto por tres miembros, designados por el GMC, a falta de acuerdo sobre uno o más expertos serán elegidos por votación de los Estados partes. En este caso salvo que el GMC decida otra cosa, uno de los expertos designados no podrá ser nacional del Estado contra el cual se formuló el reclamo, ni del Estado en el cual el particular formalizó su reclamo.

Posteriormente le corresponde emitir su dictamen. En este caso las posibilidades que pueden acaecer, son las siguientes:

- **Dictamen Unánime que da lugar al reclamo formulado:** cualquier Estado parte podrá requerirle al Estado cuestionado, la adopción de medidas correctivas o la anulación de las medidas cuestionadas.
- **D. Unánime que considera improcedente el reclamo:** el GMC dará de inmediato por concluido el mismo.
- **D. no se alcanza la unanimidad:** elevará las distintas conclusiones al Grupo Mercado Común que dará de inmediato por concluido el reclamo.

Si el requerimiento no prospera dentro del plazo de 15 días, el Estado parte que lo efectuó podrá recurrir directamente al procedimiento arbitral.

Reflexiones finales

El procedimiento consagrado en el Protocolo de Olivos sentó las bases elementales y necesarias para la posterior profundización y progreso que deberá sufrir este proceso de solución de controversias.

Podría aspirarse que el Tribunal Permanente de Revisión -creado por el Protocolo de Olivos- se convierta en un verdadero Tribunal Permanente de Justicia, con las características y facultades propias del creado por la Unión Europea. Cabe precisar, que este TPJ representa un modelo de integración profunda y superior, basado en la supranacionalidad, respecto al nivel pretendido por el MERCOSUR. No obstante, la opción consagrada en el artículo 23¹²⁵ del Protocolo de Olivos por parte de los Estados en controversia, con el transcurso del tiempo, podría llegar a convertir el Tribunal Permanente de Revisión en un verdadero Tribunal Permanente de Justicia.

Los órganos del MERCOSUR no crean derecho supranacional, sino derecho de carácter intergubernamental, por lo tanto, las normas emitidas por ellos, deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico de cada Estado parte. Como asunto pendiente para los Estados, se encuentra la transformación de un sistema a otro; si ello se lograra, los países favorecidos serían los de menor desarrollo y menor poder de negociación; debido a que el sistema contemplará las diferencias existentes de hecho, entre los países del bloque.

¹²⁵ Artículo 23 Acceso directo al Tribunal Permanente de Revisión

1. Las partes en una controversia, culminado el procedimiento establecido en los artículos 4 y 5 de este Protocolo, podrán acordar expresamente someterse directamente y en única instancia al Tribunal Permanente de Revisión, en cuyo caso éste tendrá las mismas competencias que un Tribunal Arbitral Ad Hoc y regirán, en lo pertinente, los artículos 9, 12, 13, 14, 15 y 16 del presente Protocolo.

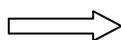
2. En este supuesto los laudos del Tribunal Permanente de Revisión serán obligatorios para los Estados partes en la controversia a partir de la recepción de la respectiva notificación, no estarán sujetos a recurso de revisión y tendrán con relación a las partes fuerza de cosa juzgada.

INTERNALIZACION DE LA NORMA EN EL MERCOSUR.

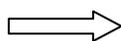
Por Paola

Curbelo^{*126}

Generalidades: el **acervo normativo** del **Mercosur**, está compuesto por lo que denominamos:



Derecho Originario



Derecho Derivado

Derecho Originario del MERCOSUR: consiste en los instrumentos fundacionales y sus Protocolos:

- **Tratado de Asunción** (Acuerdo Marco), de fecha 26 de marzo de 1991.
- **Protocolo de Brasilia** (Solución de Controversias), de fecha 17 de diciembre de 1991.
- **Protocolo de Ouro Preto** (regula la Estructura Orgánica del Bloque), de fecha 17 de diciembre de 1994.
- **Protocolo de Ushuaia**, establece la Cláusula Democrática como requisito para integrar el Bloque, de fecha 24 de julio de 1998.

- **Protocolo de Olivos**, crea el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, de fecha 18 de febrero de 2002.
- **Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur**, de fecha 9 de diciembre de 2005.
- **Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur**, de fecha 4 de julio de 2006.
- **Protocolo Modificadorio del Protocolo de Olivos** para la Solución de Controversias en el Mercosur, de fecha 19 de enero de 2007
- **Protocolo de Montevideo sobre el compromiso con la democracia en el Mercosur (Ushuaia II)**, de fecha 20 de diciembre de 2011.
- **Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur**, de fecha 7 de diciembre de 2012.

Derecho Derivado del MERCOSUR: está integrado por:

- las normas dictadas por los órganos de Mercosur,
- las Decisiones del Consejo de Mercado Común (CMC)
- Las Resoluciones del Grupo del Mercado Común y las
- Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)
- Principios de Derecho Internacional.

Requisitos de éstas Normas para su incorporación y entrada en vigor en cada Estado Parte :

Como lo expresan los **artículos 38 y 42 del Protocolo de Ouro Preto**, éstas **son obligatorias para los Estados Partes**, fórmula que actúa como paliativo a la inexistencia de la supranacionalidad en el Mercosur.

Otro requisito es su **internalización**. Este procedimiento consiste en el acto o medida por el cual cada Estado Parte, incorpora las normas del Mercosur a su ordenamiento jurídico interno.

Este sistema se regula a través del **Capítulo IV del POP** y una serie de **Decisiones del Consejo de Mercado Común** entre ellas tenemos:

- **La Decisión Nº 20/02** que refiere al “Perfeccionamiento del Sistema de Incorporación de la Normativa Mercosur al orden jurídico de los Estados Parte”.
 - **La Decisión Nº 23/00** que refiere al “Relanzamiento del Mercosur , Incorporación de la Normativa Mercosur al orden jurídico de los Estados Parte” .
 - Etc.
- De acuerdo a lo dispuesto en los **artículos 38 a 40 del POP**, si el Estado Parte considera que la norma Mercosur requiere internalización, deberá incorporarla primeramente a su Derecho interno, según lo que considere conveniente, puede ser a través de una ley, decreto, resolución o la forma que considere pertinente con arreglo a la legislación nacional.

Esta etapa se perfecciona con la publicación del acto y forma de incorporación en el Diario Oficial y que a su vez deberá ser informada a la Secretaría del Mercosur (**Art. 40 POP**).

- Una vez que los Estados Partes hayan cumplido con éste requisito, la Secretaria del Mercosur, notificará debidamente y el instrumento entrará en vigor 30 días después.
- Posteriormente, los Estados Partes deben volver a publicar la norma en sus Diarios Oficiales respectivos, a fin de comunicar su entrada en vigencia a los efectos correspondientes (aplicación jurisdiccional, administrativa, etc).

(Este último requisito de la 2ª publicación en el Diario Oficial, rara vez se cumple), lo cual genera incertidumbre en cuanto a la vigencia y aplicabilidad de las normas, sobre todo en las instancias judiciales.)

A éstos efectos, debemos tener presente lo prescripto por el **Artículo 4 inciso 12 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur**, el cual dispone lo siguiente: *“ Con el fin de acelerar los procedimientos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los Estados Parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte, en un plazo de noventa (90) días de efectuada la consulta. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del Mercosur, antes de su aprobación.*

Si el proyecto de norma del Mercosur es aprobado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma

deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional, al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de dicha aprobación.

En caso que la norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento, o si éste no se hubiera expedido en el plazo mencionado, la misma seguirá su trámite ordinario de incorporación.

Los Parlamentos nacionales, según los procedimientos internos correspondientes, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del Mercosur que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, mencionado en el párrafo anterior.

El plazo máximo de duración del procedimiento previsto será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, contados a partir del ingreso de la norma al respectivo Parlamento nacional.

Si dentro del plazo de ese procedimiento preferencial el Parlamento del Estado Parte rechaza la norma, ésta deberá ser reenviada al Poder Ejecutivo para que la presente a la reconsideración del órgano correspondiente del Mercosur.”

A su vez debemos tener presente que la incorporación de las normas derivadas de los órganos del Mercosur, constituyen un **deber jurídico** de los Estados miembros, prescripto por el **artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969**, en el mencionado artículo se establece la obligación para los Estados, de **cumplir un Tratado de buena fe**.

Inconvenientes que se presentan al momento de poner en práctica el sistema de Incorporación de Normas Mercosur.

La realidad nos muestra ciertos inconvenientes al momento de querer hacer efectivo el sistema de incorporación de una norma Mercosur, por ejemplo:

- 1) Relevantes asimetrías constitucionales entre los países miembros en cuanto a la jerarquía que se le da a los Tratados en éstos países. Por un lado tenemos que *Paraguay* y *Argentina* le otorgan jerarquía supralegal y por otro lado *Brasil* y *Uruguay* le otorgan jerarquía de ley.

- Venezuela, los considera como parte integrante del ordenamiento legal, éstos serán de aplicación directa y primarán ante la legislación interna.
- 2) Notorias carencias en cuanto a la práctica de los Estados en lo que tiene que ver con la efectiva incorporación de normas Mercosur, lo cual genera la vigencia unilateral de éstas, dejando de lado la vigencia simultánea de las mismas.
 - 3) Ausencia de una real transparencia en la aplicación del procedimiento de incorporación normativa de Mercosur.
 - 4) Pocas normas efectivamente incorporadas, carentes la mayoría de ellas de precisión, generándose así variadas interpretaciones.

Normas que No requieren la Internalización.

La Decisión del CMC N° 23/00: regula en su **artículo 5**, los **casos de las normas que NO requieren internalización**, éstas serán:

- A) Aquellas para las cuales los Estados Partes entienden conjuntamente que el contenido de dicha norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del Mercosur.
- B) Aquellas normas cuyo contenido ya estuviera contemplado en la legislación nacional del Estados Parte.

En estos casos se establece una **fórmula tipo**: “Esta Decisión **NO** necesita ser incorporada al orden jurídico de los Estados Partes en los términos del **Artículo 42 del POP**, por reglamentar aspectos de organización o funcionamiento del Mercosur”.

La Decisión del CMC N° 22/04: mediante ésta se intentó agilizar el sistema de incorporación de normativa, regulando sobre aquellas normas que **No** requieren aprobación parlamentaria.

Para ellas se dispone de un procedimiento que debe realizarse y un plazo de 90 días para su implementación.

Este procedimiento consiste en cumplir con las consultas internas y análisis de consistencia jurídica requeridos por la Decisión N° 20/02, pasando luego a su publicación de acuerdo a los sistemas internos de cada Estado Parte.

Asimismo dispone que: las normas MERCOSUR deben publicarse de conformidad con los procedimientos internos de cada Estado Parte, en los respectivos Diarios Oficiales, 40 días antes de la fecha prevista en ella para su entrada en vigencia y que cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para crear una sección o título especial en su respectivo Diario Oficial.

Existe también una norma Mercosur que es la **Decisión Nº 31/04** : la cual prevé la incorporación automática de normativa para casos especiales relacionados con las modificaciones de posiciones arancelarias (modificaciones de la Nomenclatura Común del Mercosur, su correspondiente Arancel Externo Común y Dictámenes de Clasificación Arancelaria). Artículo 1: “ **Los proyectos de normas relativos a modificaciones de la Nomenclatura Común del Mercosur y su correspondiente Arancel Externo Común y de los Dictámenes de Clasificación Arancelaria elevados a los órganos decisorios del Mercosur, no estarán sujetos al procedimiento de consulta previsto en los artículos 1 a 3 de la Decisión CMC Nº 20/02** ”

Del mismo modo establece que: “... los Estados Partes indicarán las fechas del 1/7 y 1/1 de cada año, según corresponda, para la entrada en vigencia de dichas normas en sus respectivos territorios nacionales”.

Luego tenemos la **Decisión del CMC Nº 20/02**, que refiere al “**Perfeccionamiento del sistema de incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes**”, se reglamentó el sistema de internalización de los proyectos de normas a ser aprobados por los órganos decisorios.

En primera instancia, se establece un sistema de consultas internas (artículo 1) que tendrá por finalidad confirmar la conveniencia técnica y jurídica del proyecto en cuanto a su alcance y contenido.

La Decisión establece un plazo para las consultas que no debe ser mayor a 60 días.

Cumplido el plazo se procederá a elevar el proyecto de la norma al órgano decisorio pertinente.

Asimismo, de acuerdo a lo previsto por el **artículo 3 de la Decisión del CMC Nº 20/02** el proyecto de norma quedará en el ámbito de ese órgano decisorio.

Es decir que el proyecto queda sujeto a una **Segunda instancia** de consultas internas para confirmar su compatibilidad jurídica con la normativa MERCOSUR.

La norma quedará aprobada solamente cuando los Estados Partes presenten sus informes al órgano decisorio.

Sistemas de Incorporación de los Acuerdos de Integración Regional en los Estados Miembros de Mercosur.

Al abordar el tema de la incorporación del derecho internacional al derecho interno, debemos hacer mención a dos teorías referentes a esta cuestión, ellas son: **a) la teoría dualista** y **b) la teoría monista**.

La Teoría Dualista: es sostenida por Triepel y Anzilotti, quienes consideran que el orden jurídico interno y el orden jurídico internacional son independientes, diferentes, no tienen relación entre sí.

Por tanto para que una norma de derecho internacional se incorpore al derecho interno, necesitará ser transformada y de ser así no surgirá el inconveniente de la jerarquía de normas.

La Teoría Monista: cuyo principal exponente es Kelsen, en base a ella sostiene que existe un solo orden jurídico el cual contiene dos subsistemas: un subsistema interno y un subsistema internacional, ambos se relacionan jerárquicamente, por lo que la integración se hará de forma directa e inmediata. No siendo necesario transformar esa norma que se desea integrar.

Ahora en base a ésta teoría, continúa latente el inconveniente de cómo resolver el asunto de la jerarquía entre un sistema y otro. Para ello se presentan algunas variantes dentro de la teoría monista, ellas son: **i) Monismo con predominio del Derecho Interno** y **ii) Monismo con predominio del Derecho Internacional**.

- i) **Monismo con predominio del Derecho Interno:** de plantearse algún conflicto entre una norma de derecho internacional y otra de derecho interno, prevalecerá la norma de derecho interno, por ejemplo: una ley posterior podrá ya sea modificar un tratado, derogarlo e inclusive en caso de tratarse de una ley anterior a un tratado que fue ratificado con posterioridad pero en contravención con esa norma de derecho interno, ésta última impedirá la vigencia de dicho tratado.

- ii) **Monismo con predominio del Derecho Internacional:** según esta variante en caso de plantearse un conflicto entre una norma de derecho interno con otra de derecho internacional, prevalecerá ésta última. Dentro de esta postura contamos a su vez con otras dos variantes que son: *el monismo con predominio del derecho internacional absoluto*; para esta posición, no hay limitación alguna en lo que respecta a la aplicación del Derecho Internacional, éste prevalece aun ante la Constitución de un Estado. Luego tenemos la otra variante que es el *monismo con predominio del derecho internacional relativo*; aquí sí, se plantea un límite a la aplicación del orden jurídico internacional y éste consiste en que las normas fundamentales como la constitución de un Estado, prevalecen frente al Derecho Internacional en caso de existir un conflicto entre estos ordenamientos jurídicos.

Por último contamos con la **Teoría de la Coordinación:** la misma postula la igualdad en cuanto a la jerarquía de un tratado y una ley. Es decir que en caso de generarse un conflicto entre un tratado y una ley, éste se resolverá teniendo en cuenta si la ley fue posterior, derogará a la anterior y si la ley es especial, derogará a la ley general. Significa que para resolver este tipo de conflictos, se acudirá a esos principios básicos.

Perspectiva del Derecho Internacional hacia el derecho interno: En cuanto a la consideración por parte del Derecho Internacional respecto del derecho interno, siempre éste último será inferior a aquél, por tanto la carencia de adaptación del Derecho internacional traerá como consecuencia para los Estados, la responsabilidad internacional.

Ahora bien, teniendo en cuenta las diversas teorías acerca de la integración del derecho internacional al derecho interno, a continuación veremos cómo es la realidad práctica de esta incorporación en los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados Parte del Mercosur.

Argentina: la reforma de la Constitución argentina llevada a cabo en 1994, introdujo varias modificaciones, entre ellas se otorga en el **artículo 75 inciso 22** la jerarquía suprallegal a los tratados de integración y también al derecho derivado pero infraconstitucional, ya que deben respetar los principios de derecho público constitucional, según lo consagra el **artículo 27 de dicha Carta** y cumplir con las condiciones que establece el **artículo 75 en su inciso**

24. Este último artículo contiene algunas de las atribuciones que la Constitución argentina, otorga al Congreso y en el mismo se establece: *“ Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. ...”*

Como podemos apreciar de la lectura de éste artículo, el mismo refiere a las normas que emanan de organizaciones supraestatales, pero el Mercosur es un organismo intergubernamental, por tanto no queda claro y podríamos decir que existe un vacío en el ordenamiento jurídico argentino, en cuanto a definir qué jerarquía tendrán las normas que emanan de los órganos con capacidad decisoria de Mercosur.

A nivel de jurisprudencia en cuanto a este tema, podemos hacer referencia al fallo de la Corte Suprema, respecto del caso *“Cafés La Virginia S.A. del 12 de octubre de 1994*, aquí el Supremo Tribunal de Justicia, reconoció jerarquía supralegal al acuerdo celebrado en el marco de ALADI entre el Estado argentino y Brasil, el cual refiere a normas que imponen gravámenes a la importación ¹²⁷(1).

Es de destacar y tener en cuenta que otra de las modificaciones que se introdujo en la Constitución argentina de 1994 fue la de otorgar rango constitucional a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, si bien éstos no están incorporados a la Constitución pero se encuentran en igual rango que ella.

Paraguay: la Constitución paraguaya de 1992, al igual que la Constitución argentina, otorga el carácter de supralegalidad a los tratados internacionales, así lo establece en su **artículo 137** el cual prescribe: *“ La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en*

¹²⁷ SCOTTI Luciana B., “ El Derecho de la Integración en el Mercosur ”, 2013, p. 109-110.
“Cafés La Virginia”, CSJN, 10 de octubre de 1994, en Fallos, 317:1282

consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado....''.

A su vez en el **artículo 141** se hace especial mención a los tratados internacionales para los cuales se establece: *''Los tratados internacionales validamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el Artículo 137''.*

Por último en el **artículo 145**, se hace referencia específica a los tratados de integración, para los cuales dicho artículo establece: *''La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural.*

Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso''

Brasil: a diferencia de los sistemas jurídicos argentino y paraguayo y si bien el **artículo 4 de la Constitución de Brasil** prescribe: *''La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones''.* No existe en el sistema jurídico brasileño, una específica regulación entre el derecho interno y el derecho internacional y tampoco se hace mención alguna a transferir competencias a organismos supranacionales. Por tanto en lo que respecta a la incorporación de normativa internacional en éste ordenamiento jurídico, la misma se da a través de determinadas etapas: **1)** la aprobación del tratado por decreto legislativo del **Congreso** nacional, **2)** la ratificación del acto internacional que realiza el jefe de Estado a través del depósito del respectivo instrumento internacional, **3)** promulgación de dicho tratado por decreto del Ejecutivo, el cual concede publicidad a la norma.

Artículos de la Constitución brasilera que hacen referencia a estas etapas: **84 VIII** *''Compete privativamente al Presidente de la República:celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a referendo del Congreso Nacional;....''*

Artículo 49 I: *'' Es de competencia exclusiva del Congreso Nacional: resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarreen encargos o compromisos gravosos para el patrimonio nacional;''*

Ahora en lo que refiere a la **incorporación de las normas de derecho derivado**, ésta se lleva a cabo a través de diversos actos administrativos.

En los que refiere estrictamente a las normas de Mercosur, éstas pueden ser incorporadas también a través de un acto expedido por el Secretario del Ministerio de Hacienda o mediante resoluciones que sean aprobadas por órganos con carácter colegiado.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia, se ha expresado mas allá de la responsabilidad internacional en la que pueda incurrir el Estado, una ley posterior a un tratado puede impedir la eficacia interna del mismo, ya que una vez que dicho tratado ha sido incorporado al derecho interno (de acuerdo al procedimiento prescripto), el mismo se sitúa en igual plano de validez y eficacia que una ley ordinaria.

Por lo tanto se concluye que en el ordenamiento jurídico brasileño, se rechaza la aplicación inmediata de los tratados. Sólo debe tenerse en cuenta una excepción, la misma refiere a los tratados en materia tributaria ya que por el artículo 98 del Código Tributario brasilero, los tratados (que refieren a materia tributaria), prevalecen sobre las leyes tributarias brasileiras.

Venezuela: en el sistema jurídico venezolano, la Constitución de 1999 en su **artículo 153** hace énfasis en la integración latinoamericana y caribeña para lo cual prescribe lo siguiente: *“ La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna ”.*

A través del mencionado artículo, se permite a Venezuela actuar en los procesos de integración en los que se considere la existencia de órganos supranacionales, atribuyéndole a éstos competencias.

A su vez se adopta con rango constitucional el principio de aplicación directa del Derecho comunitario, esto implica que las normas que sean dictadas por la organización supranacional, incidirán en forma directa e inmediata en el ámbito jurídico de los Estados Partes.

Por último se admite, también con rango constitucional el principio de aplicación del Derecho comunitario, esto significa que de plantearse un conflicto entre una norma de derecho interno y una norma de Derecho comunitario, la norma de derecho interno será desplazada y primará la norma de derecho comunitario.

Luego tenemos los **artículos 154, 217 y 236 inciso 4**, de la Constitución venezolana, que complementan a lo prescrito en el artículo 153 y refieren a :

Artículo 154: *“ Los tratados celebrados por la República deben ser aprobados por la Asamblea Nacional antes de su ratificación por el Presidente o Presidenta de la República, a excepción de aquellos mediante los cuales se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional ”*

Artículo 217: *“ La oportunidad en que deba ser promulgada la ley aprobatoria de un tratado, de un acuerdo o de un convenio internacional, quedará a la discreción del Ejecutivo Nacional, de acuerdo con los usos internacionales y la conveniencia de la República ”.*

Artículo 236 inciso 4: *“ Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales ”.*

Por último contamos con el **artículo 23 de la mencionada Carta**, el cual hace alusión a : *“ Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en*

las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público''.

En lo que respecta a éste artículo, vemos que en forma clara y precisa, concede jerarquía constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Uruguay. Nuestro sistema se regula por los **artículos 4, 6, 7, 21, 72, 87 y 168 de la Constitución de 1997.**

Se dispone que el Poder Ejecutivo, luego de firmar un Tratado deba hacer llegar el instrumento al Parlamento para su ratificación y aprobación definitiva, dándole forma de ley.

Se discute respecto a la **jerarquía** que debe existir al momento de una colisión normativa entre lo dispuesto por una ley o un Tratado. Nuestra Constitución **No** dispone una solución expresa a este problema, tampoco indica disposiciones que permitan transferir competencias del Estado a organismo de carácter supranacional.

En su **artículo 4** establece: *''La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará''.*

El artículo 6 prescribe: *'' En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos.*

La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos''.

En cuanto a la posición de la jurisprudencia uruguaya, ésta reconoce el mismo rango para tratados y leyes por lo que en caso de conflicto entre una ley y un tratado, y en caso de que la ley sea posterior a éste último, se le dará prioridad a la ley nacional.

A modo de ejemplo, podemos citar la sentencia de la Suprema Corte de Justicia número 4.765 del 16 de diciembre de 2011, '' XX C/ Ministerio de Economía y Finanzas y Otro. Cobro de Pesos- Casación y Excepción de

Inconstitucionalidad; artículo 585 de la ley 17.296, la cual contiene la posición mencionada **(2)**.

Por el artículo 585 de la ley 17.296, se reimplantó la tasa consular, (la cual había sido derogada por el artículo 473 de la ley 16.226 por violar los compromisos asumidos en el Mercosur, a través del Tratado de Asunción y de otras Decisiones y Resoluciones).

La Corte consideró que por ser la ley 17.296 posterior a la ratificación del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto, éstos han quedado derogados (en lo que refiere a esa circunstancia y a lo que contraviene con el texto de la ley 17.296) sin perjuicio de la responsabilidad que pueda tener el Estado uruguayo por violar estas normas ratificadas.

Debemos tener presente también que nuestra Constitución en su **artículo 72** prescribe:

(2) SCOTTI Luciana B., “ El Derecho de la Integración en el Mercosur ”, 2013, p. 115-116. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia Uruguayo del 20 de junio de 1990, en Justicia uruguayo, vol.102, 1991-1 p.109

“ La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno ”.

Con respecto al mencionado artículo un gran sector de la doctrina considera que los tratados internacionales que refieren a esta materia de derechos y garantías tienen rango constitucional.

La Derogación de las Normas Mercosur:

Se regula por la **Decisión Nº 08/03**, que dispone lo siguiente: “La entrada en vigor de la última norma de Mercosur aprobada, implicará la derogación de todas las anteriores vinculadas”.

Conclusiones:

1) Como se puede apreciar, la incorporación de la normativa MERCOSUR por los Estados Partes, requiere del análisis y armonización con el orden jurídico interno de cada Estado. Ese análisis queda a cargo de los órganos competentes del Estado respectivo.

2) Los Estados Partes son responsables de adoptar medidas necesarias, éstas implican un contexto obligatorio para dichos Estados, según lo prescribe el Artículo 38 del POP.

3) El compromiso de incorporar **No** es optativo, se encuentra establecido en los Artículos 38 y 42 del POP.

Consideraciones Finales: tomando como referencia el análisis que sobre éste tema realiza la Dra. Berta Feder, reconocemos y compartimos lo siguiente:

Desde el punto de vista práctico: es manifiesta la carencia de efectividad en lo que refiere a la aplicación de las normas Mercosur, lo cual repercute en las relaciones entre los Estados miembros y también en las relaciones de éstos con sus particulares.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico: sería muy importante y de suma utilidad, el abordaje de reformas en las Constituciones de los Estados Partes, a fin de posibilitar y agilizar la incorporación normativa del bloque a cada uno de los Estados miembros, lo cual en caso de darse sería a largo plazo.-

BIBLIOGRAFIA

- **OTEGUI, Cecilia.** “La Normativa MERCOSUR y el Derecho interno de los Estados” Año 2006.
- **FEDER, Berta.** “El Acervo Normativo del Mercosur: la complejidad de la entrada en vigor de sus disposiciones”. Política Exterior del Presente .AFUSEU, Año 2008, Montevideo.
- **SCOTTI, Luciana B.** “El Derecho de la Integración en el Mercosur”. Segunda Edición. Editorial IB de f. Año 2013, páginas 99 -118.
- **www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3104s.asp**

Mercosur comercial

Política arancelaria e integración regional: algunas reflexiones sobre la situación del Mercosur y su incidencia en Uruguay¹²⁸

Magdalena Bas Vilizzio¹²⁹

1. INTRODUCCIÓN

Desde que los Estados decidieron abandonar el aislamiento y relacionarse entre sí en el contexto internacional, muchos son los instrumentos que crearon para asegurar el cumplimiento de sus propios intereses. Ya sea por motivos históricos, políticos, geográficos, estratégicos o económicos, la integración se perfila como uno de los instrumentos de política internacional que más auge ha tenido en los últimos cincuenta años.

En este marco, se estudiará la aplicación de gravámenes a las importaciones en el marco de los procesos de integración regional, partiendo del

¹²⁸ Artículo originalmente publicado en la revista de integración regional densidades n°14, diciembre de 2013.

Este trabajo toma parte del análisis realizado en el artículo “Hacia la conformación de una unión aduanera en el Mercosur: ¿realidad o utopía?” publicado en la revista de integración regional densidades n°8, diciembre de 2011, sin comprenderlo en su totalidad y empleando un visión extensiva y actualizada.

¹²⁹ Magíster en Diseño, Gestión y Dirección de Proyectos (Universidad Europea Miguel de Cervantes, España), Licenciada en Relaciones Internacionales y Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Profesora Adscripta de Derecho Internacional Público y Ayudante de Régimen Jurídico del Comercio Exterior (Universidad de la República).

relacionamiento entre aranceles y los principios de libertad comercial y no discriminación del sistema Acuerdo General de Aranceles y Comercio – Organización Mundial del Comercio (GATT-OMC), especialmente las zonas de libre comercio y uniones aduaneras como excepciones a la cláusula de la nación más favorecida (principio de no discriminación). Se continuará con el estudio de un proceso de integración regional en particular (el Mercosur), haciendo especial referencia a la situación de Uruguay.

2. LOS GRAVÁMENES A LA IMPORTACIÓN

Se denominan tributos o gravámenes a la importación, a aquellos cuyo presupuesto de hecho son las operaciones aduaneras de importación de mercaderías y que se recaudan coactivamente por parte del Estado (no se incluyen precios pagados por servicios portuarios, por ejemplo). En sentido amplio abarcan los derechos de aduana o aranceles y los tributos internos que tengan como presupuesto de hecho la importación, mientras que en sentido estricto únicamente comprenden los derechos de aduana o recargos análogos. En cuanto al fin, Mazz (2001) explica que los tributos a la importación pueden tener dos fines: recaudatorio y proteccionista. En el primer caso el objetivo es el aumento de ingresos del Estado, y en el segundo, se busca dificultar el ingreso de mercaderías extranjeras para así preservar la industria nacional frente a la competencia extranjera.

En el marco del sistema GATT-OMC, se prevé la reducción y eliminación gradual y progresiva de aranceles y la eliminación de restricciones no arancelarias (principio de libertad comercial). Este principio va de la mano con el de no discriminación, especialmente la cláusula de la nación más favorecida

(CNMF) en el sentido de la extensión de beneficios, por ejemplo: reducciones arancelarias¹³⁰.

3. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN EL SISTEMA GATT-OMC

3.1. La Cláusula de la Nación Más Favorecida

El artículo I del GATT contempla una de sus normas fundamentales, la CNMF:

“(...) cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.”

Frente a la existencia de una disposición de este tipo, que determina la multilateralización automática inmediata e incondicional de cualquier ventaja comercial entre Estados parte¹³¹, los esquemas de integración solo tienen cabida como una excepción a la regla. En este sentido, el artículo XXIV del GATT contempla la existencia de zonas de libre comercio (ZLC) y uniones aduaneras (UA) como forma de facilitar el comercio, y bajo el supuesto de no generar obstáculos al comercio con otros Estados parte del GATT¹³².

¹³⁰ De acuerdo al Informe 2011 sobre el comercio mundial, el 84% del comercio mundial se da bajo el trato de CNMF del GATT (OMC, 2012: 86).

¹³¹ Por ventaja comercial se entiende beneficios arancelarios (ejemplo: reducción o eliminación de aranceles al comercio exterior) y no arancelarios (ejemplo eliminación de trabas administrativas a las importaciones, como ser las licencias no automáticas de importación).

¹³² En lo que respecta al comercio de servicios, el GATS (General Agreement on Trade in Services), el artículo aplicable es el artículo V.

3.2. Las Zonas de Libre Comercio y las Uniones Aduaneras

Una ZLC tiene como principal característica la liberalización de lo esencial de los intercambios comerciales entre los Estados miembros, mediante la eliminación de derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas¹³³. Con terceros Estados, cada miembro de la ZLC aplica su arancel nacional.

Una UA implica un paso más en el proceso de integración económica, puesto que se prevé la sustitución de los territorios aduaneros de los Estados miembro por un único territorio aduanero en el sentido de la liberalización de lo esencial del comercio intrazona, sumado a la implementación de un arancel externo común (AEC) y demás elementos de una política comercial común. Esto es: un sistema de clasificación y codificación de mercaderías común, un sistema de valoración en aduana común, un código aduanero común, sistema de distribución de la renta aduanera del AEC, mismas preferencias comerciales brindadas a terceros Estados, regímenes especiales armonizados y un sistema de defensa de la competencia común (Berlinski citado por Arias, 2013: 13).

En este punto, es importante analizar el concepto de *“lo esencial del comercio”* que maneja el artículo XXIV del GATT. La liberalización de lo esencial de los intercambios comerciales es explicado por Oddone y Granato (s/f: 4), diferenciándolo del concepto de sustancialidad: *“(m)ientras que “lo sustancial” se entiende por lo posible de ser acordado (y negociado) (...) lo esencial es reservado a la decisión unilateral (nacional) de mantener o dismantelar las medias proteccionistas arancelarias de los productos considerados “no sustanciales”.*

Por tanto, en una ZLC como en una UA, se permite la existencia de listas negativas de productos expresamente excluidos del programa de liberación

¹³³ Las mercaderías beneficiadas son aquellas que cumplen con los requisitos de origen del acuerdo comercial preferencia en cuestión.

comercial intrazona. La doctrina mayoritaria entiende que es suficiente con liberalizar aproximadamente el 90% del universo arancelario. En este sentido, la OMC en su informe sobre el comercio mundial del año 2011, ha constatado que independientemente del aumento de los ACP en el mundo, dichos tratados mantienen listas de productos sensibles excluidos temporal o permanentemente (aproximadamente el 7%). Este grupo lo lideran los bienes agrícolas o alimentarios y productos manufacturados con intensidad de mano de obra, como ser calzados y textiles.

3.3. La Cláusula de Habilitación

La Cláusula de habilitación sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo (CH) es el resultado de la Ronda Tokio de 1979. Esta disposición habilita un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo (no extensible a los demás Estados parte del GATT, ejemplo: Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)), y la firma de acuerdos regionales o generales entre países en desarrollo, tendientes a reducir o eliminar mutuamente aranceles y medidas no arancelarias en el comercio mutuo. Dichos beneficios, no son aplicables a los demás Estados parte del GATT, constituyendo, de esta manera, una excepción a la CNMF.

3.4. Informe sobre el comercio mundial 2011 (OMC)

La OMC dedica su informe sobre comercio mundial del año 2011 a los acuerdos comerciales preferenciales (ACP). En el mismo hay un cambio en la postura tradicional de la organización respecto a estos (más cercana a la idea con connotaciones negativas del “spaghetti bowl” de Baghwatti), buscando ahora una mayor coherencia con el sistema multilateral, en el marco del mandato de la Ronda Doha.

El dicho informe se constata que en la década de los 90, los ACP apenas alcanzaban a 1990, pero en los años posteriores la situación se aceleró. Al 31 de julio de 2013, se notificaron a la OMC 575 ACP (contabilizando por separado mercaderías y servicios), de los cuales 379 están vigentes. En este sentido, cada miembro de la OMC es parte de al menos un acuerdo, salvo Mongolia que no tiene ninguno, con un promedio de 13 por Estado. Se destaca que el 75% aproximadamente de los acuerdos constituyen ZLC, y apenas el 10% UA. Asimismo, en gran parte de los casos se presentan listas negativas de productos sensibles que son expresamente excluidos, como se explicara anteriormente.

El carácter regional ha cedido frente a un aumento de ACP transregionales en los últimos 10 años (actualmente 50%). Algunos autores como Cienfuegos Mateos denominan a este fenómeno como “regionalismo global” o “interregionalismo contemporáneo” (Mellado, 2013: 152).

4. EL CASO PARTICULAR DEL MERCOSUR

4.1. El objetivo del Mercosur

El artículo 1 del Tratado de Asunción (TA), establece que el objetivo del bloque es la constitución de un mercado común, el cual debía estar conformado al 31 de diciembre de 1994 (plazo que ha quedado sin efecto). Un mercado común implica: libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, establecimiento de un AEC y adopción de una política comercial común con terceros Estados, coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, compromiso de armonización legislativa.

El Mercosur nace a la vida internacional bajo el “paraguas jurídico” de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como el Acuerdo de

Alcance Parcial de Complementación Económica (ACE) número 18¹³⁴. Dada esta característica, en lo que respecta al comercio de mercaderías, en 1991 los Estados miembro notificaron el TA en la OMC, dentro de la excepción a la CNMF prevista por CH, del mismo modo que la propia ALADI había sido notificada en 1982¹³⁵.

Habiendo sido analizado el objetivo del Mercosur, se continuará con el estudio de la situación actual del bloque como unión aduanera imperfecta¹³⁶, en lo que respecta a los gravámenes a la importación. Se tomarán en cuenta dos aspectos: 1) la política arancelaria intrazona, y 2) la política arancelaria extrazona.

4.2 Política arancelaria intrazona

Con respecto al comercio intrazona, desde el 1 de enero de 2000, el Mercosur consolidó su ZLC. El Programa de Liberación Comercial (PLC) (Anexo I al TA) planteó un esquema de desgravación lineal y automático de aranceles en el cual las preferencias se aplicaban sobre el arancel vigente al momento de la aplicación. Se contemplan las sensibilidades sectoriales de cada Estado,

¹³⁴ El artículo 7 del Tratado de Montevideo prevé: *“Los acuerdos de alcance parcial son aquéllos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros, y propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización.*

Los derechos y obligaciones que se establezcan en los acuerdos de alcance parcial regirán exclusivamente para los países miembros que los suscriban o que a ellos adhieran.”

¹³⁵ Con respecto al comercio de servicios, se notificó dentro de la excepción a la CNMF del artículo V del GATS.

¹³⁶ Cabe destacar la opinión de Peña (2010) que señala que *“(…) el Mercosur no responde a ningún modelo de libro de texto ni de otras regiones. Es, como debe ser: un intento de trabajo conjunto entre un grupo de países, que procura responder a peculiaridades, intereses y realidades propias de esta región.”*

mediante las listas de excepciones con reducción más lenta que el resto de los productos (se tienen en cuenta las asimetrías).

El PLC define gravámenes como *“los derechos aduaneros y cualquiera otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario, cambiario o de cualquier naturaleza, que incidan sobre el comercio exterior. No quedan comprendidos en dicho concepto las tasas y recargos análogos cuando respondan al costo aproximado de los servicios prestados”* (artículo 2 literal a)¹³⁷.

El segundo instrumento que permite la consolidación del libre comercio intrazona es el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera (RAFUA) (1994) que propuso nuevos plazos de desgravación. De esta manera, se alcanzó el libre comercio intrazona, lográndose la eliminación de aranceles desde el año 2000 (éxito desde el punto de vista arancelario)¹³⁸. Actualmente solo existen dos excepciones: el sector azucarero y el sector automotriz.

4.3. La Tasa Consular uruguaya y el libre comercio intrazona

Si bien el libre comercio intra Mercosur se consolida en el año 2000, diversas situaciones han cuestionado su aplicación real. Un ejemplo de esto es la Tasa Consular de Uruguay, tributo que inicialmente gravaba la actuación consular en ciertos actos relativos a la navegación, transporte terrestre y comercio. La misma había sido derogada en 1991 (año de creación del Mercosur), pero es

¹³⁷ El Anexo II del TA, maneja un concepto estricto de gravámenes a las importaciones.

¹³⁸ No se puede decir lo mismo para las restricciones no arancelarias (*“cualquier medida de carácter administrativo, financiero cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco”* (artículo 2 literal b del Anexo I al TA)), puesto que si bien hubo grandes avances en la eliminación o armonización de varias medidas por parte de los Subgrupo de Trabajo y Comités Técnicos, todavía existe este tipo de medidas en el Mercosur.

reimplantada por el artículo 585 de la Ley 17.296 de 2001¹³⁹. Posteriormente, el artículo 37 de la Ley 17.453 de 2001, establece que la Tasa Consular tiene como destino Rentas Generales y abandona la idea de la actuación consular para actos en particular y pasa a aplicarse en general para todas las importaciones con una cuantía de hasta 2% del Valor CIF¹⁴⁰ de los bienes importados (actualmente 2%).

El Decreto 70/2002 que reglamenta la citada norma, exceptúa de su pago a las admisiones temporarias (referencia normativa innecesaria puesto que si grava las importaciones, se excluye a las admisiones temporarias por ser una operación aduanera diferente) y las importaciones de bienes de capital de uso exclusivo en los sectores industrial, agropecuario y pesquero y a las importaciones de petróleo crudo.

En 2007 Uruguay elimina la aplicación de dicha tasa a las importaciones de origen mexicano, en virtud de las notas reversales canjeadas en el marco del Tratado de Libre Comercio Uruguay – México¹⁴¹. Dado que el artículo 1 de la Decisión del Consejo Mercado Común (CMC/DEC) 41/03 establece que *“(l)os Estados Partes del Mercosur asumen el compromiso de aplicar en el comercio intra Mercosur el mismo tratamiento concedido a terceros países.”*, el Gobierno Argentino ha realizado solicitudes ante la Comisión de Comercio del Mercosur para que la eliminación de cobro de tasa consular se extienda a las

¹³⁹ La tasa consular uruguaya no es el único caso en que los Estados miembro del Mercosur han sido cuestionados por introducir instrumentos de política comercial unilateral, que afectan al bloque. En este sentido pueden citarse la tasa estadística de Argentina (1995), el aumento de aranceles de los bienes de consumo duraderos hasta el 70% por parte de Brasil (1995), la medida especial temporal a la importación de una lista de productos que Paraguay agrega una sobretasa en 2001 (Arias, 2013: 19).

¹⁴⁰ CIF significa “cost, insurance and freight” (costo, seguro y flete) de acuerdo a las Reglas Incoterms 2020 y versiones anteriores.

¹⁴¹ En el marco de ALADI es el ACE 60.

mercaderías de origen argentino. La respuesta uruguaya siempre ha sido negativa.

En los últimos años, la ley 18.301 deroga la tasa consular a partir de 2011, pero la ley 18.719 la restablece, volviendo a la situación anterior.

La tasa consular fue objeto de consulta al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPR) en la Opinión Consultiva 1/2008 (Caso: Sucesión Carlos Schnek y otros c/ MEF y otros – Uruguay). El Tribunal explica que la compatibilidad de una norma interna con una norma del Mercosur surge “*como consecuencia de la obligatoriedad de los Estados Parte de eliminar los obstáculos a la libre circulación de bienes originarios de la región*”. Recordando lo previsto por el artículo 1 del TA (libre circulación de bienes) y la definición de gravámenes del artículo 2 del Anexo I al TA.

En este sentido, establece que es importante estudiar cada medida en concreto, específicamente en este caso si se trata de una tasa o de un impuesto como argumenta la demandante¹⁴². Aclara el TPR que la medida cuestionada será incompatible con la normativa del bloque, si en el proceso judicial en el cual se trata la cuestión se determina que la misma es un gravamen de los definidos por el Anexo I, o si siendo una tasa, no tiene relación directa y razonable con el costo de los servicios prestados.

¹⁴² El Código Tributario Uruguayo define:

Artículo 11. (Impuesto): “*Impuesto es el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.*”

Artículo 12. (Tasa): “*Tasa es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente; su producto no debe tener un destino ajeno al servicio público correspondiente y guardará una razonable equivalencia con las necesidades del mismo.*”

En función de lo anterior, el TPR solicita al órgano judicial uruguayo que clarifique si se está ante una tasa o un impuesto en base al ordenamiento jurídico interno¹⁴³. No se presenta ninguna aclaración posterior.

Cabe destacar que en el año 2011, este tema vuelve a estar en el ámbito jurisdiccional, pero esta vez en el máximo órgano judicial uruguayo: la Suprema Corte de Justicia (SCJ) (Sentencias 3637/11 de 28 de Setiembre de 2011 y 4765/11 de 16 de Diciembre de 2011).

En ambos casos, los recurrentes solicitan la declaración de inconstitucionalidad del artículo 585 de la ley 17.926, que reimplanta la tasa consular, por tratarse violatoria de los compromisos asumidos por Uruguay en el ámbito del Mercosur, derivados de un tratado internacional anterior en el tiempo (TA). Dicha ley contraviene la Constitución Nacional, ya que esta autoriza la celebración de los acuerdos internacionales y reconoce su validez en el Derecho Interno.

Como en fallos anteriores, la SCJ considera dentro de su competencia la declaración de si una ley es o no constitucional (examinar si la misma viola textos o principios que emanan de la Constitución,) pero no puede controlar la regularidad de una ley en vistas de su eventual interpretación, como se solicita en los casos bajo estudio.

La Corporación se pronuncia a favor de la doctrina de la igualdad de rango normativo entre un tratado y una ley, por tanto: *“(...) siendo la Ley 17.296 posterior a la ratificación del Tratado de Asunción (Ley 16.196) y del Protocolo de Ouro Preto (Ley 16.172), estos han quedado derogados en lo que – supuestamente- la contravienen por su propio texto y por esa circunstancia”* (Sentencia 4765/11).

¹⁴³ Idéntico pronunciamiento puede encontrarse en la Opinión consultiva 01/2009 (Caso: Frigorífico Centenario c/ MEF y otros – Uruguay).

Consecuentemente, en ambos casos, la SCJ desestima la excepción de inconstitucionalidad.

En suma, cabe volver a preguntarse si la tasa consular es compatible o no con los compromisos asumidos por Uruguay en el Mercosur. Primeramente debe resolverse si se trata de una tasa o un impuesto, para determinar si entra en el concepto de gravámenes eliminados en el Mercosur. En este sentido, sería compatible si se trata de una tasa cuya existencia se justifica por una razonable y directa equivalencia entre el monto cobrado y la actividad jurídica o administrativa del Estado hacia el contribuyente. Sin embargo, todo indica que es un impuesto encubierto bajo el nombre de tasa, dado que el presupuesto de hecho es la importación, no una actividad estatal específica, y el producido se destina a Rentas Generales.

En segundo lugar, aun si el razonamiento anterior pueda generar dudas, es innegable la existencia de la CMC/DEC 41/03 que establece la obligación de los Estados miembro de extender al comercio intrazona las medidas más beneficiosas otorgadas con terceros Estados no miembros del bloque. Esta es una demostración que *“la integración económica en el Mercosur es un caso de violación permanente por (...) la falta de voluntad de sus gobiernos/burocracias para implementar sus normas en el ámbito nacional”* (Arias, 2013: 2).

4.4. Política arancelaria extrazona

En cuanto al comercio extrazona, si bien está previsto el AEC para todo el universo de mercaderías (entre el 0% y 35%, con un promedio de 12%), aun subsisten numerosas excepciones, durante cuya vigencia cada Estado aplica su arancel nacional. En este sentido se destacan dos tipos de excepciones: por Estado miembro y por sectores. En el primer grupo se encuentran las listas nacionales, conteniendo 225 ítems para Uruguay hasta 31/12/17; 649 ítems

para Paraguay hasta el 31/12/19; y 100 ítems tanto como Argentina como Brasil hasta el 31/12/15.

Las excepciones sectoriales incluyen aproximadamente 1200 ítems de bienes de informática y telecomunicaciones y 380 ítems de bienes de capital (ambos sectores están exceptuados para Argentina y Brasil hasta 31/12/16, Uruguay 31/12/18 y Paraguay 1/12/19); sector azucarero (exceptuado temporalmente); sector automotriz (negociado en forma separada desde el comienzo del proceso); y 14 ítems del rubro juguetes que hasta el 31/12/14 los Estados miembro están autorizados a aplicar aranceles diferenciales al AEC hasta el monto del arancel consolidado en la OMC.

A este punto es fundamental tener en cuenta que actualmente el Mercosur enfrenta el problema del doble cobro del AEC para mercadería de origen extrazona, dado que el aun no se ha consolidado la UA. Esto significa que, por ejemplo, a una mercadería de origen chino que es importada en Uruguay se le cobra el AEC. Si esa mercadería vuelve a ser importada en Argentina en el mismo estado en que ingresó a Uruguay, el AEC es nuevamente cobrado dado que no cumple con los requisitos de origen Mercosur (lo cual es lógico, ya que es una mercadería de origen extrazona). Esta es una de las falencias del Mercosur, y su resolución implica la entrada en vigencia del Código Aduanero común¹⁴⁴, la aprobación de un mecanismo de distribución de la renta aduanera, y demás elementos indicados previamente al describir las UA.

5. LA SITUACIÓN DE URUGUAY: ARANCEL APLICADO Y ARANCEL COBRADO

¹⁴⁴ A la fecha de realización de este trabajo, el Código Aduanero del Mercosur solo ha sido aprobado a nivel del CMC por la CMC/DEC 27/10, y únicamente incorporado por Argentina por la Ley 26.795 sancionada el Noviembre 21 de 2012.

Dado que Uruguay es miembro del Mercosur, del análisis anterior se desprende que el monto del arancel aplicado en nuestro país (denominado Tasa Global Arancelaria (TGA)) depende, primeramente, del hecho que la mercadería sea de origen intra o extrazona. En este sentido: para la mercadería de origen intrazona Mercosur, el arancel aplicado general es 0%, con excepción del sector automotriz y el sector azucarero y ciertos productos de origen argentino (ejemplo: neumáticos, pañales, tampones, compresas, plaquetas de luz, harina de trigo, aceites refinados, lista de productos elaborados en una zona de promoción industrial). En estos casos, el arancel nacional aplicado puede ser menor o igual al AEC.

En cuanto a la mercadería de origen extrazona Mercosur, el arancel aplicado general coincide con el AEC (entre 0 y 35% según el código arancelario de la mercadería), salvo que sea uno de los bienes incluidos en las listas de excepciones nacionales, bienes de capital, bienes de informática y telecomunicaciones, sector automotriz y sector azucarero.

Dada esta situación, si se compara el AEC con la TGA, el primero tiene un promedio 12% y el segundo del 9,4%, lo cual es coherente con la lógica de país pequeño y agro exportador en un proceso de integración.

Sin embargo, el arancel efectivamente cobrado no siempre coincide con el arancel aplicado, puesto que inciden otros elementos a considerar. En general se cobra la TGA, salvo que exista un ACP vigente (ejemplo: ALADI, Acuerdo Uruguay – México, Acuerdo Mercosur – Chile, Acuerdo Mercosur – Bolivia, Acuerdo Mercosur – Comunidad Andina de Naciones, Acuerdo Mercosur – Israel, Acuerdo marco sobre comercio e inversiones (TIFA) Uruguay – Estados Unidos, u otros esquemas preferenciales como ser el Sistema Generalizado de Preferencias, entre otros¹⁴⁵), y los casos de regímenes especiales de

¹⁴⁵ La existencia de múltiples acuerdos puede generar un complejo sistema de normas de origen para los exportadores, y termine con el aprovechamiento menguado de los beneficios de

importación que implican una exoneración total o parcial de tributos a la importación (admisión temporaria, sector automotriz, insumos agropecuarios y régimen de promoción de inversiones, exoneración objetiva en los tres primeros casos y subjetiva en el último¹⁴⁶).

6. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este trabajo se buscó estudiar diferentes aspectos relativos a los gravámenes a la importación en el marco de los procesos de integración regional. El sistema GATT-OMC plantea la multilateralización de los beneficios otorgados por sus Estados parte, salvo excepciones como las ZLC, UA y CH. El estudio particular del Mercosur y de Uruguay como miembro, permite ejemplificar los mencionados aspectos teóricos, y mostrar que en la práctica la política comercial de los Estados suele responder más al interés nacional que al regional, especialmente en lo que refiere al fin recaudatorio y proteccionista en materia arancelaria.

MERCOSUR COMERCIAL: RESEÑA BIBLIOGRAFICA

ARIAS, ALAIN (2013). *La política comercial en el Mercosur: ¿cambio de lógicas o fracaso de instrumentos?* Buenos Aires, FLACSO. Disponible en: http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/La_politica_comercial_en_el_Mercosur.pdf (Consultado: 04.10.13)

BAS VILIZZIO, MAGDALENA (2011). Hacia la conformación de una unión aduanera en el Mercosur: ¿realidad o utopía? *Revista Densidades*, Nro. 8

los ACP. El informe sobre el comercio mundial 2011, indica que la OMC puede ayudar a reducir estas situaciones.

¹⁴⁶ Al consolidarse la UA, los regímenes especiales de importación deben armonizarse.

– *Diciembre 2011*, 25 - 34. Revista completa disponible en:
<http://www.mediafire.com/?fppn484db8ovcj9> (Consultado: 04.10.13)

MAZZ, ADDY (2001). *Integración económica y la tributación*. Montevideo: FCU.

MELLADO, NOEMÍ (2013). Regionalismo sudamericano: sus características.
Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. Año 1, Nro
1, 137 – 159. Disponible en:
<http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/18/11> (Consultado:
04.10.13)

ODDONE, NAHUEL Y GRANATO, LEONARDO (s/f). Requisitos para la
conformación de una Unión Aduanera según el artículo XXIV del GATT y
según la Doctrina. *Working Paper Nro. 10*. CAEI, Buenos Aires. Disponible
en: <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/10.pdf> (Consultado:
01.03.10)

OMC (2012). *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos
comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. Disponible
en:
[http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report11
_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report11_s.pdf) (Consultado: 04.10.13)

PEÑA, FÉLIX (2010, 10 de Agosto). El Código Mercosur. *La Nación*, Buenos
Aires

TISCORNIA, FABIÁN (2011, 4 de Enero). Gobierno extendió vigencia de tasa
consular al 2016. *El País*, Montevideo

CAPÍTULO IV

UNIÓN AFRICANA

LEONEL ESTEVEZ.¹⁴⁷

UNION AFRICANA

1. Introducción y antecedentes.

Africa, fascinante y atribulado continente que hasta la década del sesenta del siglo pasado solamente contaba con un puñado de estados soberanos, experimentó desde esa época –en la que precisamente la mayoría de sus países alcanzaron su independencia- distintas iniciativas en materia de integración, las que sin embargo no lograron alcanzar niveles aceptables. Los problemas socioeconómicos, la fragilidad de las instituciones en muchos de los nuevos estados, la continuidad de la dependencia económica de varios de ellos respecto de sus antiguas metrópolis y razones de geopolítica internacional, incidieron en que los procesos propuestos, en general no pudieran progresar.

Tampoco han ayudado la existencia de algunas disputas territoriales entre estados africanos, ya que muchas veces las fronteras de los nuevos países respondieron al trazado regido por las potencias coloniales, que no siempre coincidían con los factores étnicos. Durante las últimas décadas del siglo XX se registraron entonces lamentables y cruentos conflictos, ya sea a escala nacional o internacionalizados, y entre ellos cabe recordar, por la magnitud de lo ocurrido y las pérdidas humanas, el conflicto de la hasta entonces relativamente próspera Ruanda.

¹⁴⁷ Leonel Estevez. Dr. En Derecho y Ciencias Sociales. Docente Asistente. Facultad de Derecho Universidad de la República. UDELAR.

Hoy, la Unión Africana –organización internacional en la que observamos indudablemente cooperación, pero también incipientes atisbos de supranacionalidad e impulso a la integración económica, así como su vínculo con la Comunidad Económica Africana con la que comparte algunos órganos- es el principal proceso integrador del continente africano, de alcance continental. Encuentra como predecesora –y en realidad es su continuadora- a la histórica Organización de la Unidad Africana (OUA), creada en el año 1963 y que tenía como objetivo principal el de formar un bloque político africano.

A partir de varias reuniones celebradas en el ámbito aún de la OUA, hacia fines de la década de los noventa, finalmente en la Conferencia de Jefes de Estado y Presidentes de Sirte (Libia) en el año 2001, su puesta en funcionamiento puede ubicarse en la reunión similar que tuvo lugar en Durban, Sudáfrica, en el año 2002, que fue la primera reunión de Presidentes y Jefes de Estado ya con la nueva organización internacional.

La creación de la Unión Africana y sus nuevas actividades no implicaron que no hayan continuado rigiendo varios instrumentos creados en el ámbito de la OUA, los que continúan resultando válidos. La sede de la organización se encuentra en la ciudad de Addis Abeba, Etiopía.

2. La composición y estructura de la Unión Africana.

La casi totalidad de los estados africanos integran la organización; una excepción notable la constituye Marruecos, país que en función del apoyo que la OUA prestó en la década del ochenta, al denominado Frente Polisario (movimiento de liberación nacional saharauí), se retiró de aquélla y tampoco participó en el relanzamiento de la integración africana, cuando la creación de la Unión Africana. En cambio, la República Árabe Saharaui Democrática –que reclama territorio ocupado actualmente por Marruecos, en un diferendo de décadas en el que ha

intervenido Naciones Unidas para paliar sus consecuencias- es Miembro fundador de la Unión.

Algunos estados, en los que han ocurrido rupturas institucionales, se encuentran suspendidos de la organización.

En cuanto a la estructura, corresponde indicar que los órganos principales de la Unión Africana son los siguientes:

- La Asamblea (también conocida como la Conferencia); es el órgano supremo de la Unión. Está compuesta por los Jefes de Estado y/o de gobierno de los estados miembros, determina las políticas comunes de la organización, monitorea el seguimiento de las decisiones que la misma adopta y adopta sus decisiones por consenso. Propicia la integración política y socioeconómica del continente; puede crear nuevos órganos.
- El Consejo Ejecutivo; integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores u otros ministros o representantes designados por los respectivos gobiernos. Coordina y define políticas de la organización, determina las políticas de cooperación entre la UA y los socios de Africa, y prepara las reuniones de la Asamblea.
- El Parlamento Panafricano; su sede se encuentra cerca de la ciudad de Johannesburgo, en Sudáfrica. Sus funciones comienzan siendo solamente consultivas y su perfil es el de órgano asesor, aunque se intenta conferirle también funciones de naturaleza legislativa.
- La Comisión, que actuará como Secretaría de la Unión.
- El Tribunal Africano para los Derechos Humanos y de los Pueblos, tribunal de ámbito continental para garantizar la defensa de los derechos humanos en el continente.
- Los Comités Técnicos Especializados.
- El Comité de Representantes Permanentes, integrado por representantes de los estados con dicho carácter y que asume la preparación de las reuniones del Consejo Ejecutivo.

- El Consejo Económico, Social y Cultural, órgano de carácter consultivo y que cuenta entre sus objetivos, el de incrementar la participación en el proceso integrador, de la sociedad civil africana.

3. Visión, misión y logros recientes de la Unión Africana.

La visión que la Unión Africana predica en su presentación ante la comunidad internacional, es la de una Africa próspera e integrada, dirigida por sus propios ciudadanos y representativa de un continente que participe efectivamente como una fuerza dinámica, en la arena global.

A su vez, la misión que se ha propuesto es la de constituir una institución eficiente en la dirección de la integración africana, así como promover los procesos de desarrollo, en colaboración con los estados Miembros, los espacios económicos conformados y los ciudadanos de todo el continente.

Más allá de las dificultades ya apuntadas, debe destacarse la labor de la Unión en situaciones de inestabilidad recientes padecidas por algunos de sus Miembros, y puede afirmarse que en la actualidad gracias a la acción de la UA, existen menos conflictos y crisis en el continente, que diez o quince años atrás.

INDICE DE CONTENIDOS.

PRÓLOGO Y-----COORDINADORES

OBJETIVOS DEL CURSO

CAPÍTULO I -----YESICA BIQUEZ

DERECHO DE LA INTEGRACIÓN. CONCEPTOS BÁSICOS

CAPÍTULO II.----- MA. JOSÉ BRUNETTO

LA INTEGRACION COMO EXCEPCIÓN A LAS REGLAS DE LA ORGANIZACIÓN DEL COMERCIO.OMC

CAPÍTULO III

LAS ORGANIZACIONES DE INTEGRACIÓN Y COOPERACION EN AMÉRICA .

ALAC- ALADI-----ANA MARÍA PEREYRA

NAFTA-----LEONEL ESTEVEZ

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE: SICA Y CARICOM-----LEONEL ESTEVEZ

UNASUR-----LEONEL ESTEVEZ

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES-----ANA MARÍA PEREYRA

MERCOSUR:

ANTECEDENTES, TRATADO DE ASUNCIÓN, TRATADO DE OURO PRETO-----ANA MARÍA PEREYRA

SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS -----YESICA BIQUEZ

INTERNALIZACION DE LA NORMA-----PAOLA CURBELO

EL MERCOSUR COMERCIAL-----MAGDALENA BAS

CAPÍTULO IV.

UNIÓN AFRICANA-----LEONEL ESTEVEZ.

