

El 30 aniversario del MERCOSUR y la dimensión del pluralismo jurídico en los espacios de integración

The 30th anniversary of MERCOSUR and the dimension of legal pluralism in integration spaces

Por Prof. Liliana Bertoni

Resumen: En este año 2021 en que muchos fueron los acontecimientos conmemorativos de los 30 años de iniciado el proceso de integración MERCOSUR resulta importante hacer una evaluación de lo actuado desde los distintos puntos de vista, para intentar llegar a un diagnóstico situacional del presente del MERCOSUR. En ello resulta relevante revisar la incidencia de la integración en el mundo jurídico y observar también de que manera las estructuras jurídicas que sostiene estos procesos han contribuido a dar forma a los mismos a partir de la creación de un Derecho ad-hoc que los asiste. En las siguientes páginas buscamos reconocer y analizar la existencia de un pluralismo jurídico dentro de estos procesos de integración. Un pluralismo jurídico capaz de reconocer y legitimar una inter-legalidad entre normas supraestatales e infraestatales, dando lugar a una clase de pluralidad jurídica que regula tanto la actuación de los Estados como la vida de los ciudadanos de esa comunidad integrada. Finalmente analizaremos en particular el modo y la forma en que este pluralismo se ha dado dentro del MERCOSUR.

Palabras clave: Integración Derecho; Pluralismo jurídico; Interlegalidad; MERCOSUR; aniversario.

Abstract: In this year 2021, when many were the commemorative events of the 30 years since the MERCOSUR integration process began, it is important to make an evaluation of what has been done from the different points of view, to try to arrive at a situational diagnosis of the present of MERCOSUR. In this regard, it is relevant to review the incidence of integration in the legal world and also observe how the legal structures that sustain these processes have contributed to shaping them from the creation of an ad-hoc Law that assists them. In the following pages we seek to recognize and analyze the existence of a legal pluralism within these integration processes. A legal pluralism capable of recognizing and legitimizing an inter-legality between supra-state and infra-state norms, giving rise to a kind of legal plurality that regulates both the actions of the States and the lives of the citizens of that integrated community. Finally, we will analyze in particular the way and the way in which this pluralism has occurred within the MERCOSUR.

Keywords: Integration Law; Legal pluralism; Interlegality; MERCOSUR; anniversary.

Fecha de recepción: 05/10/21
Fecha de aceptación: 26/10/21

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional. (Atribución-No Comercial-Compartir Igual)



El 30 aniversario del MERCOSUR y la dimensión del pluralismo jurídico en los espacios de integración

Por Prof. Liliana Bertoni*

I. Introducción

En este nuevo aniversario del MERCOSUR resulta difícil evaluar sus 30 años de vida sobre todo cuando los presidentes de los Estados Parte en la últimas Cumbres del Mercosur en las que se ha ido sucediendo el mando del bloque, vertieron conceptos poco alentadores en cuanto al funcionamiento, gestión y prosecución del proceso integrador.

Cumbres y Reuniones ordinarias en las que también fue notoria no solo la falta de una estrategia común sino también la existencia de estrategias diferenciadas al momento de evaluar el futuro accionar del Grupo integrado.

Sin embargo, en orden de analizar lo transcurrido en los jóvenes 30 años del MERCOSUR, que a pesar de los vaivenes políticos y económicos ha conseguido mantenerse en el tiempo y avanzar en algunas áreas, resulta relevante considerar el rol del Derecho en los procesos de integración regional, y en particular en el Mercosur.

El Derecho en su conjunto otorga un marco de actuación y brinda soluciones en las distintas áreas a todas aquellas personas físicas o jurídicas que actúan e interactúan ya sea dentro de un ámbito nacional, Internacional o regional.

Los espacios regionales política, económica y jurídicamente ampliados como son los bloques de integración regional entre Estados tienen efectivamente ciertas particularidades que los distinguen de los espacios de actuación del Derecho en los Estados nacionales y también la diferencia del ámbito de actuación del Derecho Internacional.

Es decir, se verifican ámbitos claramente diferenciados con espacios legales y

* Abogada UBA. Docente de grado y Posgrado. Investigadora especialista en temas de Integración Regional. bertonlilian@gmail.com

esfera de acción y jurisdicción distintas que coexisten, se interrelacionan y en ocasiones se complementan. Del alcance y profundización existente entre los mismos dependerá la mayor o menor eficacia y eficiencia de las acciones que ellos pretenden regular.

II. El pluralismo jurídico

El pluralismo jurídico en un sentido amplio describe la coexistencia de varios sistemas jurídicos que interactúan en un mismo espacio y para los mismos sujetos, como tal se encontró presente en diferentes etapas de la historia occidental. Podemos observar su presencia tanto en el mundo medieval, moderno como contemporáneo, y en cada una de estas etapas se presentó con características singulares y diferenciadas que dieron lugar a una compleja multiplicidad de interpretaciones y doctrinas de distinto tenor sobre el pluralismo, con enfoques desde lo filosófico, sociológico o político.

El pluralismo jurídico que es hoy visto como uno de los conceptos claves en la visión post moderna del Derecho asume la interacción jurídica en un mundo global en busca de los pilares de un nuevo paradigma de legalidad que contenga la construcción de un entendimiento intercultural, pero además forma parte hoy de los cambios producidos en las últimas décadas en el mundo internacional.

El pluralismo jurídico ha superado hoy aquella visión dual entre monismo jurídico, y el pluralismo jurídico, en tanto la primera refería a una visión dominante del derecho, el pluralismo jurídico aceptó la existencia de varios derechos concurrentes que operan en un mismo espacio ya sea en ordenes nacionales, internacionales o regionales.

Reconociendo que el Derecho en este mundo moderno, globalizado y altamente interconectado ya no puede reducirse solamente a un marco jurídico estatal. La identificación entre Estado, soberanía y derecho que sostuvo por mucho tiempo el monopolio jurídico del Estado moderno, influenciado por los importantes cambios de las últimas décadas ha redirigido su eje.

Estos cambios se debieron a múltiples factores, entre ellos al cambio sustancial del concepto de soberanía que dejó de ser absoluta para tornarse, divisible, cedible y

compartida lo que dio origen a nuevos espacios de actuación compartida entre Estados basados en un accionar mancomunado y conjunto que fue necesario regular y ello llevó a la necesidad de coordinar y legislar la actuación de nuevos actores, organismos e instituciones en algunos casos de carácter supra estatal

De esta manera el pluralismo jurídico es también posible emplazarlo en los diferentes niveles y contextos dentro de los procesos de integración regional.

Podríamos decir que se presenta en estos procesos como una propuesta de interlegalidad, pensada para este siglo, donde conviven distintos ámbitos de actuación estatal, en los cuales los Estados además de su actuación en la comunidad internacional incluyen la actuación conjunta y mancomunada de varios Estados en un espacio jurídica, económica y políticamente ampliado que abre paso a un tipo particular de pluralismo.

Un pluralismo jurídico capaz de reconocer y legitimar una inter-legalidad entre normas supraestatales e infraestatales, dando lugar a una clase de pluralidad jurídica que regula tanto la actuación de los Estados como la vida de los ciudadanos de esa comunidad integrada.

Es esta una pluralidad jurídica más abierta, flexible, participativa y democrática. Una pluralidad jurídica que interrelaciona por ejemplo sistemas legales de sociedades nacionales que regulan la participación de esos Estados dentro de un espacio de actuación común con otros Estados.

La viabilidad de ese primer paso que permite a un Estado ser parte de un proceso de integración dependerá de la capacidad jurídica de obligarse que su ordenamiento jurídico nacional, contempla y autoriza.

Sistemas legales nacionales de un Estado Parte o miembro de un bloque integrado de países cuya legalidad coexiste con la legislación ad-hoc dictada para regir particularmente las relaciones que surgen dentro del espacio integrado que en ocasiones de acuerdo a lo establecido en el Tratado Constitutivo regula las relaciones conjuntas con terceros Estados no miembros del espacio integrado.

Los bloques de integración regional se convierten entonces en un buen ejemplo de pluralidad jurídica que trataremos de analizar en los siguientes párrafos para poner algo de claridad a esta temática.

III. El papel del Derecho en los procesos de integración

En los bloques de integración regional entre Estados, el Derecho acompaña el dinamismo conformador de un nuevo orden de convivencia, un orden jurídico nuevo, en principio creado por la voluntad política de los Estados consolidada en un Tratado, un Tratado de integración, generalmente con fines económicos, con el objetivo de otorgar mayor apertura a los mercados y agilidad al intercambio comercial.

Este Tratado obliga a los Estados firmantes creando derechos y obligaciones para los mismos y constituye a la vez el primer sostén del andamiaje jurídico que se construirá en consecuencia.

En los procesos de integración, sobre todo aquellos que persiguen un fin, un objetivo amplio y una integración profunda, como es el conformar un Mercado Común, constituyen en sí mismo sistemas complejos.

Sistemas que comprenden distintas dimensiones que van más allá de lo político y económico e involucran la dimensión social, cultural, educativa, y jurídica, debiendo los Estados participantes atender a todas y cada una de ellas para poder lograr un integración positiva y exitosa.

Debiendo poner especial atención en dotar a ese bloque integrado de un sistema jurídico que proporcione un conjunto de normas que establezcan el régimen jurídico de esa integración que otorgue un estatus jurídico determinado dentro del cual desarrollar todo tipo de actividades.

Este régimen jurídico nace dentro de la esfera del Derecho Internacional Público, cuyo Tratado Constitutivo está destinado a formar parte de lo que se ha denominado como Derecho Originario y Derecho Derivado, atendiendo a aquel derecho que se ira elaborando en consecuencia destinado a regir en un espacio jurídicamente ampliado.

Este nuevo Derecho que asiste a varios Estados actuantes en un espacio común, como sostuvimos anteriormente, se interrelaciona con el Derecho nacional de los Estados participantes, que cuentan con una estructura jurídica propia que contempla una realidad distinta pero que reconoce y se aplica a los mismos destinatarios de esas normas.

Cuál es entonces el tipo de relación existente dentro del nuevo espacio integrado entre el Derecho que asiste al proceso de integración, los derechos nacionales y el Derecho internacional.

Esta interrelación de sistemas jurídicos dentro del espacio integrado deberá en principio regirse por lo establecido en el Tratado Marco o fundacional que tiene como finalidad además de formalizar el inicio del proceso de integración, consignar los objetivos y las pautas a seguir para lograr dicha integración, con posterioridad deberán dictarse normas operativas, de funcionamiento y puesta en marcha de acuerdo a lo establecido en el propio Tratado de Integración

El pluralismo jurídico existente en los procesos de integración ha sido poco estudiado, un análisis más profundizado del papel del Derecho en los procesos de integración podría contribuir a contar con una mejor comprensión y dimensión de la incidencia del Derecho en el mundo de la integración regional y viceversa.

La estrecha relación que existe entre la integración y el derecho, y la existencia de un pluralismo jurídico presente en estos nuevos escenarios integrados, hace que las relaciones entre el Derecho internacional, el Derecho interno y el llamado derecho de la Integración y / o Derecho comunitario merezcan un párrafo aparte dado que una clara comprensión de ello puede contribuir a garantizar los beneficios que el Derecho aporta a una prosecución ordenada del proceso de integración.

En el proceso europeo las sentencias del TJCE han contribuido a dar luz a esta interrelación¹ con conceptos claros surgidos de sus sentencias .

IV. El Derecho y las normas en los espacios de integración regional

Podemos sostener que el derecho es un elemento imprescindible en todo proceso integrador y que el mismo incide en el orden y en la optimización de la actividad comercial, sectorial y productiva que pretenda llevarse adelante.

¹El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) declaró que el DCE no sólo se trata de “un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional” (Sentencia Van Gend el Loos, de 5 de febrero de 1963 (As. 26/62), sino que constituye “un ordenamiento jurídico propio” (Sentencia Costa v. ENEL, de 15 de julio de 1964 (As. 6/64). Posteriormente, en la Sentencia Costa v. ENEL, de 15 de julio de 1964 (As. 6/64), el citado órgano jurisdiccional afirmó que el DCE es “un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros”.

Cuando hablamos de normatividad resulta relevante considerar su validez, su vigencia y su aplicación y en el caso de los espacios integrados dado sus particularidades, también debemos observar el modo y la forma en que estas normas se elaboran, dado que en ellos surgen nuevas y múltiples formas de legislar.

Y ello resultó en los momentos iniciales una realidad innovadora dado que el Derecho en los procesos de integración no se elaboraba en los ámbitos habituales como suelen ser los parlamentos, sino que comenzó a elaborarse a partir de la actuación de los propios órganos creados por los Estados participantes en estos procesos de integración regional.

Como primera apreciación podemos decir que la dimensión y alcance de la normatividad de estos espacios integrados dependen de manera directa de aquello que los Estados han decidido y consensuado que estos espacios sean y signifiquen. La producción normativa y las fuentes en los espacios integrados, está relacionada con la categorización y el carácter de los órganos que se instauren dentro de la estructura regional y ello dependerá de la decisión política del grupo de Estados integrados.

Puede ocurrir que los Estados decidan crear Instituciones Autónomas (órganos independientes de la esfera de decisión de los Estados-miembros) encargadas de elaborar normas con carácter superior al Derecho de los Estados que conforman el bloque. Normas dadas para regir dentro de ese espacio integrado y que puedan aplicarse directa e inmediatamente tanto en el espacio integrado por los órganos correspondientes como también puedan ser aplicadas por las autoridades de cada Estado Miembro o Parte componente del Grupo Integrado de países.

Es decir, en estos casos, como sucede en la Unión Europea, uno de los procesos de integración más acabados de nuestros tiempos, el Derecho que allí se elabora, podemos clasificarlo como Derecho Comunitario que se basa en tres pilares básicos, la primacía, la aplicabilidad inmediata y el efecto directo.

Todo ello evidencia la existencia de organizaciones independientes, de carácter supraestatal, a pesar que la supranacionalidad de esas instituciones en su actuación, no es absoluta dado que muchas normas para su aprobación se nutren aun de la regla de la unanimidad.

La dimensión jurídica de este exitoso proceso de integración ² que ha superado en más los objetivos iniciales se traduce en la existencia de un derecho comunitario europeo.

Derecho que se ha ido consolidando a lo largo de estos últimos setenta años y se nutre de las leyes surgidas de su Parlamento³, de la labor de sus órganos, de la elaboración doctrinaria y de la prominente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea(TJCE), legislación que coexiste, se coordina e interactúa ordenadamente con las normas del derecho interno de cada Estado Miembro y también como claramente a expresado en más de una ocasión la Comisión y el Consejo de Europa se basa en el respeto al Derecho internacional.

Pero puede ocurrir también que la decisión de los Estados se incline por la creación de instituciones fuertemente dependientes de los órganos y/o de los representantes de los Estados Parte de ese Tratado de Integración que los obliga. Sistema que en ocasiones puede provocar el alejamiento de aquello consignado como de interés común.

Pero además es altamente probable que esas normas en su mayoría necesiten ser revisadas y traspuestas a los ordenamientos jurídicos nacionales para su validez y entrada en vigencia.

En general, y en particular en el caso del MERCOSUR con un marcado sistema intergubernamental, que a lo largo de estos 30 años, no hubo decisión de modificarlo, las normas suelen resultar poco eficaces dado el largo tiempo de entrada en vigencia, por una parte por la necesaria transposición a los sistemas jurídicos nacionales y por

²La Unión Europea tiene personalidad jurídica y cuenta con un ordenamiento jurídico propio, distinto del Derecho internacional. Además, el Derecho de la UE tiene un efecto directo o indirecto sobre la legislación de sus Estados miembros, por lo que, una vez que entra en vigor, pasa a formar parte del sistema jurídico de cada Estado miembro. La Unión Europea constituye en sí misma una fuente de Derecho. El ordenamiento jurídico se divide normalmente en Derecho primario (los Tratados y los principios generales del Derecho), Derecho derivado (basado en los Tratados) y Derecho subsidiario <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/>

³El Parlamento participa activamente en la creación de nueva legislación, ya que examina el programa de trabajo anual de la Comisión e indica qué actos legislativos considera apropiados. En virtud del artículo 14, apartado 1, del TUE, «el Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa [a través del procedimiento legislativo ordinario] y la función presupuestaria [a través del procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 314 del TFUE]»<https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/>

otra parte como sucede en el MERCOSUR se demora su puesta en vigencia debido al sistema de vigencia simultanea (art. 40 POP) elegido.

Vigencia simultanea que hace que la norma entre en vigor una vez que todos los Estados Parte la hayan incorporado a sus ordenamientos jurídicos y luego sean remitidas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. para su vigencia definitiva a partir de los treinta días después de que todas las comunicaciones hayan sido recibidas⁴.

Pero además estas normas resultan muchas de las veces retardatorias en sus orígenes, llegando fuera de tiempo para resolver las cuestiones que necesitaron ser legisladas, al requerirse, como en el caso del MERCOSUR, la regla del consenso para el dictado de la norma y la unanimidad como regla de aprobación de las mismas.

Por otra parte, por ser normas de carácter intergubernamental que en la mayoría de los casos no tiene aplicación ni efecto directo son de aplicación difusa.

Y en ocasiones cuando solo dos de los cuatro Estado Parte la han incorporado provoca diferencias de interpretaciones en cuanto a su vigencia. Claro ejemplo es hoy la situación de la Resolución 32/02⁵ dictada en el marco del relanzamiento del Mercosur junto con un paquete de medidas que buscaba acelerar la construcción de un política comercial común propiciando todo tipo de negociaciones en conjunto, se convirtió hoy en un punto de discrepancia entre los Estados Partes.

Y actualmente crea discrepancias dado la decisión tomada por el Gobierno de Uruguay de negociar su propio TLC fuera de las negociaciones conjuntas, entendiendo que esta Decisión no está en vigor ni es exigible, en tanto su Parlamento Nacional no la ha aprobado, ni incorporado, por los tanto no ha cumplido con el requisito exigible para su entrada en vigor. En tanto genera opiniones encontradas porque otros Estados

⁴A modo de achicar los tiempos de entrada en vigencia y normalizar la situación de la normativa vigente, el art. 42 del POP, expresa que si los Estados Partes entienden conjuntamente que el contenido de la norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR. no necesita ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales norma que se complementa en el año 2000, por medio de la Decisión No. 20/02, que obliga a los negociadores a determinar en la propia norma (por consenso de los Estados Parte) si es o no necesaria su incorporación al ordenamiento jurídico de los Estados Partes.

⁵MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00 - RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR - RELACIONAMIENTO EXTERNO en la cual los Estados reafirman el compromiso de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros Estados, o agrupaciones de países extrazona los cuales otorguen preferencias arancelarias.

consideran que es una norma vigente en el espacio MERCOSUR.

En definitiva, en estos casos de instituciones intergubernamentales, la dinámica jurídico institucional podríamos decir que se asemeja más al funcionamiento de un simple entendimiento intergubernamental que a un orden jurídico dado tal como lo solemos identificar.

No obstante estas particulares características de muchos de los procesos intergubernamentales, que como en el caso del MERCOSUR además del Derecho ad-hoc, ya sea Derecho originario, es decir aquel producido por la actividad de los Estados o que se trate de Derecho derivado de la actuación de los órganos⁶, es sin duda un Derecho propio que además se nutre de la armonización legislativa de las legislaciones nacionales de cada Estado Parte, es decir existe un pluralismo jurídico que da cuenta de la coexistencia y de un grado de coordinación e interacción entre los distintos sistemas jurídicos .

V. Los ordenamientos jurídicos de la integración en el continente

Un análisis objetivo de la dimensión jurídica de los procesos de integración nos permite sostener que los procesos de integración cualquiera sea su organización interna cuentan con un estatus jurídico y un marco normativo que acompaña la prosecución del proceso integrativo

Por lo tanto, existe una diversidad de marcos jurídicos diferenciados unos de otros de acuerdo al tipo de organización que los ha creado y en todos ellos coexisten varios sistemas jurídicos en algunos casos con mayor o menor coincidencia y coordinación y ello determinara la interacción entre ellos.

En nuestra Región, en el continente americano, que es la Región en la que se registran la mayor cantidad de procesos de integración económica entre Estados, los ordenamientos jurídicos que asisten a los procesos de integración han tenido desarrollos disimiles.

⁶El Derecho Derivado del Mercosur, es decir, las Decisiones, Resoluciones y Directivas, son la forma de manifestarse jurídicamente por parte de los tres órganos decisorios, no existiendo ninguna manifestación del POP, acerca de la naturaleza de las mismas, ni tampoco al grado de prelación que pudiera existir entre ellas.

Podemos por ejemplo mencionar el Sistema de Integración Centro Americano (SICA) que ha conformado un sistema normativo, denominado como Derecho Comunitario Centroamericano. Derecho sustentado en un ordenamiento jurídico institucional propio sobre el que se sientan las bases de este derecho, criterio que la Corte Centroamericana de Justicia ha consolidado y enriquecido a través de sus sentencias.

En el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), su ordenamiento jurídico se caracteriza, al igual que en el ordenamiento jurídico del SICA, por los principios de autonomía, primacía, aplicación inmediata, efecto directo. Las normas de la Comunidad Andina confieren derechos y obligaciones no sólo a los Países Miembros, sino también a los ciudadanos y a las empresas. El Derecho andino forma parte integrante del ordenamiento jurídico de cada uno de los países de la CAN, los cuales son los principales responsables de aplicar correctamente las normas comunitarias. Por lo tanto, los ciudadanos tienen derecho a exigir ante las autoridades nacionales y ante las instituciones subregionales que se cumplan los derechos y garantías conferidas por el ordenamiento jurídico de la CAN.

En el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) cuyo sistema jurídico hemos intentado analizar en páginas anteriores, destacando algunas de sus características que permiten identificarlo como un orden legislativo sui generis, que no alcanza a definir claramente su ordenamiento jurídico, ni el orden jerárquico de su normativa y que en ocasiones hace que resulte complicado o dificultoso conocer en el orden normativo mercosureño la vigencia y aplicabilidad de sus normas.

Sumado a esta confusión legislativa, la técnica jurídica también resulta poco clara dado que, por ejemplo, como sucedió con el Protocolo de Fortaleza que tuvo por objeto incorporar al Mercosur una legislación sobre competencia comercial, es decir una legislación que regulara una temática tan afín y relevante para los intercambios comerciales.

Logró su aprobación legislativa solo en dos Estados Parte del MERCOSUR en los cuales entro en vigor y no teniendo aun validez como norma MERCOSUR. Y finalmente dentro del ordenamiento jurídico Mercosur, tampoco logró estar vigente siendo este Protocolo, que como tal estaba destinado a formar parte del Derecho originario del

MERCOSUR, derogado por la resolución 43/10 que hizo retroceder el avance logrado en la materia delegando nuevamente dentro del espacio Mercosur la aplicación de la defensa de la competencia regional en poder de las autoridades nacionales.

Esta situación legislativa confusa da lugar a opiniones divergentes y no ayuda a preservar el acervo legislativo ni mucho menos a consolidar el ordenamiento jurídico del Mercosur.

Como vemos la dimensión jurídica de la integración asume un rol preponderante en los procesos de integración regional. Un sistema normativo sólido, confiable y transparente garantiza y da efectividad a las transacciones comerciales que se vuelven confiables a la mirada de los inversores y ante cadenas productivas y empresarias que quieran invertir en el espacio económicamente ampliado siempre que existan reglas claras.

Un orden jurídico contribuye a otorgar seguridad jurídica a todas y cada una de las acciones e interacciones dentro y fuera del territorio económica y políticamente ampliado donde los actores ya sean públicos o privados puedan sentirse respaldados por una normatividad acorde a sus actuaciones.

VI. Consideraciones finales

Analizar la evolución y perspectiva de un proceso de integración regional significa poner atención en su grado de desarrollo y transformación, significa también tomar nota de las distintas circunstancias que provocaron que las cosas cambiaran para mejor o peor, pero nuestro análisis no estaría completo sino miramos hacia adelante para evaluar cuáles serán las consecuencias futuras del estado actual de las cosas.

Ante cualquier conclusión que intentemos esbozar hoy es necesario destacar la situación de crisis polifacética y generalizada por la que atraviesa el mundo a causa de un hecho inesperado y altamente disruptivo, como es una de las pandemias más expandidas y con altos grados de mortandad de este siglo, como la pandemia del corona virus. Pandemia que alteró la vida de los Estados en el mundo internacional de la misma manera que nuestra vida individual.

Pandemia que desordenó rápidamente nuestra organización como sociedad,

haciendo que pasáramos del mundo de las certezas y precisiones al paradigma de la incertidumbre.

Esta situación supone hoy un desafío radical a nuestro sistema de organización mundial, al estado de bienestar, a nuestra era de prosperidad económica, una, prosperidad inaudita (EDMUD PHELPS, 2013) y suponen también un desafío a la posición de liderazgo global donde la distribución y la legitimidad del poder vuelven a estar en primer lugar y el MERCOSUR claro no es ajeno a todo ello.

En este contexto el MERCOSUR cumple sus primeros 30 años de vida en medio de grandes interrogantes no solo sobre la consolidación del proceso de integración y el compromiso asumido en marzo de 1991, sino también porque en sus jóvenes 30 años necesita definir su futuro, necesita definir certezas e incertidumbres respecto de la marcha y funcionamiento de este proceso de integración regional.

Proceso que con el correr de los años y al cabo de muchos esfuerzos, no logró articular políticas convergentes para cumplir plenamente con los objetivos fijados al momento de integrarse.

En muchos de los seminario y reuniones conmemorativas de este nuevo aniversario del MERCOSUR se expresaron conceptos, no muy alentadores sobre la continuidad del bloque integrado de países. Muchos piensan que el MERCOSUR está a detenido en su avance, que se encuentra en una etapa de amesetamiento sostenido.

Fundamentalmente las críticas se encaminan a destacar el mal funcionamiento, la mala gestión y la falta de avance del universo económico, y muchos de ellos resultan parte de la realidad mercosureña dado que en estos 30 años no se pudo mantener un avance constante en ninguna de las áreas económicas. No logro consolidarse ampliamente la zona de libre comercio, mucho menos la Unión Aduanera, y seguimos en arduas negociaciones y discusiones sobre la formalización definitiva y la reducción del AEC7.

Brasil y Argentina han acordado por estos días una reducción del 10% en el Arancel Externo Común (AEC) que aplica MERCOSUR a las importaciones extrazona, que hoy pagan en promedio un 13%. Este primer acuerdo alcanza el 75% del universo

⁷AEC. Arancel Externo Común

arancelario del bloque y deja fuera a los sectores que no eran alcanzados por el AEC, como el automotor, el textil y el de calzado.

Se trata de la primera señal de distensión tras un año marcado por reclamos de mayor apertura comercial y amenazas de ruptura lanzadas sobre todo por Uruguay y Paraguay incluso por Brasil que suele ser más atenuado en sus reclamos públicos, situación que no acompañó a la actual Administración.

Sin embargo, si bien el primer borrador del acuerdo surgió de los dos actores de peso, el Mercosur no es un acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil, la reducción debe ser aprobada ahora por los otros dos Estados Parte (Uruguay y Paraguay) y la decisión última como dijimos anteriormente debe seguir la regla del consenso y la unanimidad.

En definitiva, estos y otros instrumentos de política económica deben ser revisados para conseguir nuevamente un entendimiento conjunto y permitir la prosecución ordenada, con la urgencia necesaria que requiere el resolver problemas de fondo.

A lo largo de este año en que conmemoramos largamente el aniversario de nuestro proceso de integración regional, el MERCOSUR, se me presentaron tres interrogantes que he expuesto reiteradamente, interrogantes que se encaminan a definir un horizonte y que podrán darnos un diagnóstico situacional de la actualidad mercosureña y una posible proyección y perspectiva para mirar hacia adelante, hacia el futuro del Mercosur.

Entonces vuelvo a preguntarme, ¿Qué MERCOSUR tenemos? ¿Qué MERCOSUR queremos? ¿Qué MERCOSUR necesitamos?

A nuestro primer interrogante, tenemos hoy un MERCOSUR en crisis, una crisis de credibilidad en el proceso. Tenemos un Mercosur nacido a partir de las renovadas ideas economicistas de los años noventa, un MERCOSUR que creyó en el Mercado, y a partir de una firme voluntad política de los Estados participante proyectó crear un Mercado Común del Sur.

Una voluntad política motor de estos procesos de integración, una voluntad política que demostró que podríamos contar con un MERCOSUR exitoso. Un MERCOSUR que en sus primeros años de vida entre 1991 a 1994 avanzó

sostenidamente no solo en lo comercial sino en lo jurídico institucional. Baste recordar los importantes documentos que son hoy la base del Derecho originario del MERCOSUR y soportan su ordenamiento jurídico.

El Protocolo de Ouro Preto POP (1994) sobre estructura Institucional del Mercosur, que incorporó precisamente con la intensión y firmeza de fortalecer el área económica y comercial a la Comisión de Comercio del MERCOSUR como uno de los tres órganos decisorios del bloque, teniendo la responsabilidad de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común, acordados por los Estados Partes para la puesta en marcha de la unión aduanera.

Voluntad política que fortaleció y consolidó el espacio legislativo incorporando a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) creada tímidamente en el Tratado de Asunción y que cobró importancia con el progreso del proceso. Este reconocimiento y la firme decisión política que por esos tiempos llevó al convencimiento en cuanto a que una mayor representatividad ciudadana en el proceso integrativo contribuiría positivamente al impulso del mismo.

Se convirtió en un propósito que se llevó a cabo con éxito, en un primer momento con la incorporación de la CPC al organigrama Institucional del MERCOSUR, resultando de su labor la creación de un Parlamento del Mercosur (2007) parte hoy del organigrama institucional del Mercosur. Parlamento cuyos representantes, al menos en la letra de su Protocolo Constitutivo, son elegidos por el voto directo universal y secreto por los ciudadanos de cada uno de los Estrados Parte.

Sin olvidarnos del Protocolo de Brasilia para la solución de controversias que constituyó un gran avance al poder contar con un Tribunal ad-hoc e incorporar una etapa jurisdiccional al sistema de solución de controversias del MERCOSUR.

Como vemos la voluntad política es un elementado esencial sobre todo en estos procesos intergubernamentales que son aquello que los Estados quieren que sean. Hoy esa falta de voluntad política coincidente hace que el MERCOSUR atraviese un periodo de crisis, principalmente una crisis de credibilidad en el proceso. Si bien es cierto que las crisis son parte consustancial de estos procesos de integración, si no se cuenta con los métodos apropiados y la voluntad política pueden convertirse en crisis difíciles y a veces imposibles de ser superadas.

¿Qué MERCOSUR necesitamos? Ha llegado el momento de restaurar la confianza, reforzar con seriedad el compromiso regional a través de una planificación estratégica conjunta, y ello no significa solo establecer una meta a donde se quiere llegar. Nos hemos preguntado durante estos 30 años, si construiremos definitivamente una zona de libre comercio acabada terminada y allí termina el proceso, o si seguiremos adelante un paso más hacia la Unión Aduanera, o si construiremos finalmente el Mercado Común del Sur.

Preguntas aun sin respuestas y sin un compromiso serio para tratar de responderlas. Ante estos interrogantes, la congestión de metas y la existencia de estrategias contrastantes, deben sí, todos los Partes del MERCOSUR, tener una dirección congruente para conducir el proceso en el cual se encuentran comprometidos. Seguir adelante con pautas claras a partir de las cuales los Estados puedan evaluar una continuidad ordenada del proceso integrador.

Para finalizar cito palabras de cierre de la Presidenta de la Comisión Europea Ursula Von der Leyen en su discurso de la Sesión Plenaria del Parlamento Europeo del 16 de septiembre de 2020: “Cuando tuvimos que hallar una solución para nuestro futuro, no permitimos que las viejas convenciones nos retuvieran. “Cuando todo a nuestro alrededor se volvía frágil, aprovechamos para insuflar nueva vitalidad en nuestra Unión. Cuando tuvimos la opción de actuar en solitario como habíamos hecho en el pasado, utilizamos la fuerza conjunta de los veintisiete para dar a los veintisiete una oportunidad de futuro. Demostramos que estamos juntos en esta situación y juntos saldremos de ella” ... “El futuro será lo que de él hagamos. Y Europa será lo que queramos que sea. Así que dejemos de infravalorarla y pongámonos manos a la obra. Hagámosla fuerte. Y construyamos el mundo en el que queremos vivir. ¡Viva Europa”.

El MERCOSUR será lo que los Estados participante quieran hacer con este proyecto conjunto. El Mercosur será lo que los Estados Parte se propongan con firmeza y con claridad que este sea, Es necesario que todos unidos en conjunto pongan manos sobre esta obra que ya cuenta 30 años de construcción, para consolidar lo empezado, un Mercosur con bases firmes donde todos podamos vivir mejor.

Feliz Aniversario, hago votos por un MERCOSUR Mejor.

Bibliografía

- ACOSTA ESTEVEZ, José B. (2004). El derecho internacional, el derecho comunitario europeo y el proyecto de constitución europea. *En Jean Monnet/Robert Schuman Paper*, Series Vol. 4 No. 3, Miami, Florida.
- BERTONI, Liliana. (2014). *Competition Law: Mercosur*. Países Bajos: Kluwer Law International.
- GARZÓN LÓPEZ, Pedro. (2014). Pluralismo jurídico. *En Revista En Cultura De La Legalidad*, 186-193.
- PHELPS, Edmund. (2017). *Una Prosperidad Inaudita*. Barcelona: Ed. RBA Libros.
- SALAZAR GRANDE, Cesar. E. y ULATE CHACÓN, Enrique.N. (2013). *Manual de derecho comunitario centroamericano*. 2º Edición, San Salvador: Offset Ricaldone.
- WOLKMER, Antonio C. (2018). *Pluralismo Jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del Derecho*. Madrid: Editorial Dykinson.