

El Tratado de Asunción, un acuerdo obsoleto para los desafíos del nuevo escenario internacional

*Flavio Floreal González**

Resumen

El Mercosur fue concebido para un mundo que ya no existe. Es posible vislumbrar que la competencia entre EE.UU. y China se desarrolle en un escenario conformado por diversos “tableros de ajedrez” en los que podrán dirimirse simultáneamente “partidas” de contenido geopolítico, militar, económico, tecnológico, cultural, etc. Considerando la importancia que las cuestiones extrazona siempre han tenido para definir cursos de acción en la integración latinoamericana, existen incentivos para ajustar el orden jurídico e institucional del Mercosur a los desafíos que depara el nuevo contexto. En este artículo analizaremos hasta qué punto el Tratado de Asunción se ha vuelto obsoleto. Y también examinaremos cómo impacta el desarrollo a mitad de camino de la unión aduanera en la implementación de los acuerdos que celebra el Mercosur con terceros estados.

Palabras clave: Mercosur, China, EE.UU., nuevo escenario internacional, cadenas de valor, ruta de la seda, instituciones, Tratado de Asunción, Acuerdo Mercosur Unión Europea, regional, unión aduanera, solución de controversias, dumping.

* Abogado, UBA. Magister en Relaciones Internacionales, FLACSO. Profesor regular adjunto de Derecho de la Integración, Facultad de Derecho, UBA. Profesor Titular de Cátedra en Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado del Ciclo Básico Común, UBA. Coautor del *Manual de Derecho de la Integración*, editado por Thomson Reuters-La Ley. Autor de *Dumping y subsidios en el comercio internacional*, editado por Editorial Ad Hoc. Colaboración en otras obras. Autor de diversos artículos de doctrina en la materia; gonfero@yahoo.com.ar.

The Asunción Treaty, an Obsolete Agreement for the New International Arena

Abstract

The Mercosur was conceived for a world that doesn't exist anymore. It's possible to see that the competition between the US and China runs in a scenery which is formed by different "chessboards" where they can settle "rounds" of geopolitic, military, economic, technologic, cultural content at the same time. Considering the importance of the extrazone issues that they have always had about determinating the action courses of latin american integration, there are incentives to adjust the legal and institutional order of Mercosur to the challenges of the new context. In this article we are going to analyze how far the Asunción Treaty has become obsolete and how this Treaty impacts the unfinished development of the customs union in the implementation of the agreements that Mercosur signs with third states.

Keywords: Mercosur, China, USA, New International Map, Silk Route, Asunción Treaty, Dumping.

I. Introducción

Apenas se desató la pandemia del Covid-19, la República Argentina decidió retirarse de las negociaciones comerciales que desarrollaba el Mercado Común del Sur (Mercosur) con Corea del Sur, Singapur, Líbano, Canadá y la India. Luego volvió sobre sus pasos limitándose a reclamar que tales negociaciones contemplen la creación de mecanismos de salvaguarda para la producción nacional.

En verdad, más allá de dicho contratiempo, la agenda extrazona aportó logros significativos para el Mercosur. El tratado con la Unión Europea (UE) fue un verdadero hito. Después de veinte años se concretó uno de los acuerdos internacionales de comercio más importantes del mundo en tanto prevé conformar una zona de libre comercio de ochocientos millones de personas.

Sin embargo, también hay que decir que la intención de algunos países miembros de "flexibilizar" el bloque, en otras palabras, de prescindir de la

negociación conjunta para habilitar la posibilidad de negociar por su cuenta futuros acuerdos comerciales con terceros estados, parece evidenciar que el Mercosur atraviesa cierta desorientación estratégica frente al escenario internacional que se perfila en las primeras décadas de este siglo.¹

Frente a ese panorama, considero que sería interesante examinar la cuestión desde una perspectiva sistémica vinculando la política extrazona del Mercosur con el nuevo escenario. ¿Acaso pueden desligarse la una del otro? Es ilógico desligar cualquier decisión que pretenda tomarse con la política extrazona del Mercosur sin tener en cuenta el contexto internacional. ¿Y no sería también necesario examinar si el Tratado de Asunción contempla las herramientas jurídicas e institucionales para enfrentar los desafíos de dicho nuevo escenario? ¿Hasta qué punto puede verse afectado el Mercosur, a la hora de hacer valer sus derechos en los tratados internacionales que celebre con otros países, por el desarrollo a mitad de camino de la unión aduanera concebida al inicio del proceso? ¿Hasta qué punto impacta la unión aduanera “cada vez más imperfecta” en la “solidez” del bloque cuando se vincula con el mundo?²

Para abordar tales cuestiones primero tendremos que considerar cuál es la fisonomía del escenario internacional que está emergiendo. Porque en el derecho de la integración, al igual que en cualquier otra rama jurídica, no es posible efectuar un análisis crítico de cualquier institución o sistema de normas sin considerar la realidad sobre las que operan.

1. Uruguay y Paraguay hace tiempo que reclaman esa posibilidad. Brasil en su momento negoció un acuerdo bilateral con México. Ver <https://www.lanacion.com.py/2015/05/13/hay-consenso-en-el-Mercosur-para-negociar-acuerdos-fuera-del-bloque/>

2. La unión aduanera es una de las herramientas que tienen disponibles los estados para avanzar en procesos de integración comercial. Si tomamos, por ejemplo, la definición que se da en el artículo XXIV párrafo 8 del GATT, podemos decir que es un modelo en el que dos o más estados celebran un acuerdo para fundir sus respectivos territorios aduaneros en uno común eliminando las restricciones –arancelarias y no arancelarias– en el comercio recíproco mientras desarrollan, en el plano extrazona, o sea en su vínculo con terceros países, una política comercial común. Esa política comercial común debiera contemplar, para ser consistente con la idea de un territorio aduanero fusionado, un arancel externo común, el establecimiento de una autoridad aduanera común, una renta aduanera compartida que eventualmente luego será repartida entre los estados miembros y normas aduaneras comunes, por ejemplo, en materia de comercio desleal proveniente de terceros estados. Como veremos en el punto correspondiente, el plano extrazona quedó a mitad de camino. Allí examinaremos las consecuencias de tal situación en el tema que nos ocupa.

II. El nuevo escenario

Como se dijo, antes de examinar la política extrazona del Mercosur corresponde analizar, aunque sea brevemente, el proceso de transición de poder que se está evidenciando en el escenario internacional.³

La caída del muro de Berlín dio cuenta del fin de la Guerra Fría tras el estrepitoso colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Estados Unidos de América (EE.UU.) se erigió en la potencia hegemónica que promovía regímenes para fortalecer el libre comercio de bienes y servicios. La globalización de las inversiones, especialmente las financieras, fue también un rasgo distintivo de un nuevo orden en el que hubo ganadores y perdedores.

Precisamente, uno de los ganadores fue China. Al punto que muchos señalan que desplazará a EE.UU. en su condición de potencia hegemónica cuando promedie el siglo XXI.

Comparado con el de EE.UU., el PBI chino era insignificante a principios de la década del noventa del siglo pasado. Hoy se estima que el tamaño de ambas economías será similar para el año 2030.⁴ Y de persistir la actual tendencia, China tendrá la economía más grande del planeta en el año 2050.⁵

No obstante, hay que decir que, más allá de quien ocupe el tope del “ranking”, el mundo seguirá contando con tres grandes “fábricas” que nucleen las cadenas de valor en la producción de bienes y servicios: EE.UU., China y Alemania. Cada una de ellas será el centro de una red regional en la

3. Según Joseph Nye Jr. en “The Future of Power”, en *Public Affairs*, 2011, Parte II, la *transición* de poder en el escenario internacional se verifica cuando pasa de un actor estatal a otro, mientras que la *difusión* se produce cuando el poder pasa de los estados a los actores no estatales (por ejemplo una ONG, organizaciones mafiosas, terroristas, etc.).

4. Esta previsión es avalada incluso por el propio gobierno de EE.UU. que da cuenta de la virtual paridad de PBI entre EE.UU. y China para el año 2030 (PBI de EE.UU.: U\$S 22,33 billones. PBI de China: U\$S 20,56 billones (ver informe de estimación de PBI del Departamento de Agricultura de EE.UU. en <https://www.ers.usda.gov/data-products/international-macroeconomic-data-set.aspx>).

5. Según lo estimara Price Waterhouse & Cooper en su informe actualizado de 2017 “The World in 2050” disponible en <https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/the-world-in-2050.html#keyprojections>.

que las empresas segmenten la producción de bienes y servicios según los incentivos que se ofrezcan.⁶

Hay que agregar que China ya no se conforma con ser el principal exportador de manufacturas o con tener la economía más grande del mundo. También decidió afrontar el desafío de ponerse a la vanguardia en aquellos ámbitos donde manda la tecnología. Por ejemplo, lidera la carrera en la tecnología del 5G, en la comunicación cuántica para el encriptado de mensajes y decidió dar sus primeros pasos para emitir la primera moneda soberana digital con vistas a disputar la supremacía del dólar estadounidense como moneda de cambio global.⁷

EE.UU. tomó nota de la irrupción del nuevo escenario esgrimiendo un discurso nacionalista y estableciendo una estrategia defensiva. Impuso aranceles por miles de millones de dólares para frenar las importaciones chinas en bienes que incorporan tecnologías industriales, en especial aquellos relacionados con el plan *Made in China 2025*. También adoptó medidas en materia de 5G. En respuesta, el país asiático impuso o elevó aranceles para productos importados desde EE.UU. Luego ambas partes acordaron cierta distensión hasta que surgieron nuevos entredichos por el manejo inicial que tuvo China del Covid-19.⁸ Ello evidencia un escenario

6. Para ampliar, ver *Global Value Chain Development Report 2017 - Measuring and Analyzing the impact of GVC's on Economic Development*. Edit. por World Bank Group, IDE-JETRO, OECD, UIBE, WTO.

7. El programa *Made In China 2025* es una de las iniciativas del gobierno para incentivar la creación de innovación y autosuficiencia en sectores considerados estratégicos para el desarrollo y liderazgo del país a nivel internacional. EE.UU. respondió a tal desarrollo prohibiendo, por razones de seguridad, al aprobar el gasto de defensa, la adquisición de equipos de telecomunicaciones a Huawei y ZTE. El yuan digital, por su parte, limitará el control que efectúa el gobierno de EE.UU. de las transacciones en dólares estadounidenses mediante el SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) en todo el mundo. En consecuencia, EE.UU. verá limitada su posibilidad de imponer sanciones a los países o empresas que comercien con estados castigados, por ejemplo, el caso de Irán por su desarrollo nuclear, etc. El yuan digital creará su propia zona de influencia monetaria disputando la hegemonía que tenía el dólar.

8. El canciller chino Wang Yi acusó a EE.UU. de diseminar falsas acusaciones sobre el manejo de la pandemia y que estaban empujando a su país al borde de una nueva Guerra Fría. Ver BBC 24/5/20 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52793278>.

de tensión en el que comienza a crujir el sistema multilateral concebido después de la Segunda Guerra Mundial para garantizar la paz y el desarrollo de las naciones.

Siguiendo a Robert Gilpin podemos concluir que tales disputas reflejan la competencia entre ambas potencias por la hegemonía del sistema internacional de naciones. En su obra *War and Change in World Politics* argumentó que la teoría de las guerras hegemónicas que había esbozado Tucídides –en su estudio sobre la segunda guerra del Peloponeso librada entre Esparta y Atenas a partir del año 431 a.C.– constituía uno de los pilares fundamentales para el estudio de las relaciones internacionales. Según su teoría, los cambios fundamentales en el sistema internacional generan inestabilidad y pueden gatillar guerras por la hegemonía. Un sistema internacional es estable cuando los cambios que se producen en su seno no afectan los intereses vitales de la potencia hegemónica. Tales sistemas se apoyan en una inequívoca jerarquía de poder establecida por esa potencia hegemónica. Potencia a la que ningún otro actor se atreve a desafiar. Mientras que un sistema inestable se verifica cuando dicha jerarquía se ve socavada por cambios tecnológicos y económicos que son mejor aprovechados por una potencia emergente. Esos cambios erosionan la posición del estado hegemónico y pueden precipitar una guerra. El resultado de esa guerra definirá la estructura del sistema internacional. En definitiva, se trata de un juego de suma cero en el que la victoria de uno implicará la derrota del otro.⁹ Dicha teoría fue criticada porque ponía el acento en los aspectos económicos del cambio del poder pero no desarrollaba suficientemente la cuestión de las variaciones o estabilidad del poder político o militar. Por ejemplo, daba cuenta del rol hegemónico de Inglaterra durante el siglo XIX basado en su poderío comercial y naval sin dar suficiente tratamiento al hecho de que tal liderazgo debía convivir con un sistema de equilibrio de poder político en el continente europeo de tipo multipolar.¹⁰

9. Ver Robert Gilpin, "The Theory of Hegemonic War", en *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, N°4, 1988, pp. 591-613. Antes, como se dijo, dicho autor había desarrollado su teoría en Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981.

10. Stanley Hoffmann, *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*, Buenos Aires, 1991, Grupo Editor Latinoamericano, p. 127.

Tal crítica nos zambulle en la visión que tiene la escuela realista de las relaciones internacionales. Precisamente, para un autor clásico de dicha corriente de pensamiento, el cambio del sistema internacional estaría dado por las variaciones que se verifiquen en los equilibrios de poder que existen entre las naciones, fundamentalmente, a partir de sus capacidades en el terreno político y militar.¹¹ ¿Acaso China está en condiciones de desafiar el liderazgo militar de EE.UU. cuando el presupuesto militar de los americanos supera ampliamente al de todos los demás países juntos?

Luego el neorrealismo, considerando también aspectos geopolíticos y militares, no puso tanto el acento en la dinámica de los equilibrios de poder sino en los cambios que se verifican en la configuración de la estructura del sistema internacional. Siguiendo dicha teoría, corresponde analizar si se está pasando de un sistema unipolar (por el hecho de que únicamente EE.UU. tiene capacidad de despliegue global aunque Rusia también tenga arsenales significativos de armas nucleares pero una zona de intervención en el terreno acotada a lo regional) a uno bipolar por la eventual incorporación de China en la medida que amplíe sus capacidades militares hasta acortar la brecha que la separa de EE.UU. Para la escuela en cuestión, los sistemas multipolares son más inestables que los bipolares.¹² Morgenthau consideraba que la aparición de las armas nucleares había limitado considerablemente la posibilidad de una guerra a gran escala. Según su visión, la carrera armamentista generaba la disuasión y equilibrio de poder suficientes para garantizar la paz. Raymond Aron esgrimió apenas concluida la Segunda Guerra Mundial, cuando recién se había desatado la compe-

11. Hans Morgenthau, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, 3ª edición, Buenos Aires, 1986. En el capítulo 11 analiza las distintas variaciones que pueden darse en los equilibrios de poder.

12. Kenneth Waltz, *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988. En la p. 120 da cuenta de que un sistema internacional no puede ser caracterizado, desde un punto de vista sistémico, a partir de la interacción de los estados sino desde la posición que ocupan en su estructura a partir, principalmente, de su poder político y militar. Por lo tanto, para definir si hay un cambio, no cuentan las variaciones en las interacciones de las unidades sino las modificaciones en la posición de las mismas. El mundo podrá ser unipolar, bipolar o multipolar en función de la dotación de recursos políticos y militares que detenta cada uno.

tencia por el dominio de la energía nuclear con fines bélicos, que la paz sería imposible pero que la guerra a gran escala era improbable.¹³ Una muestra de lo dicho nos lo brinda la crisis que se suscitó entre EE.UU. y la URSS por la instalación de misiles soviéticos en Cuba en 1962. Ambas potencias estuvieron al borde del conflicto nuclear pero al mismo tiempo activaron los canales diplomáticos para evitarlo. A modo de anécdota, pero bastante reveladora, podemos contar que en la puerta de ingreso a la sala de situación ubicada en el Departamento de Estado del gobierno de EE.UU., donde el presidente y sus colaboradores más cercanos analizaban la evolución de la crisis, había un cartel que decía: “En la era de la guerra nuclear, las naciones deben hacer la guerra como los puercoespines hacen el amor: suavemente”.¹⁴

No obstante, cabe preguntarse si existe siquiera la posibilidad de un escenario de tensión o de guerras de baja intensidad por el control de zonas de influencia –al estilo de las que acontecieron durante la Guerra Fría– cuando existe una gran interdependencia económica entre ambas potencias. No perdamos de vista que también existe tal interdependencia entre China y sus vecinos en el marco de la iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda.¹⁵ Una interdependencia que casi no existió entre EE.UU. y la

13. Raymond Aron, *Le grand schisme*, París, 1948, Gallimard.

14. Para un análisis profundo de cómo interactuaron las distintas instancias políticas y burocráticas de ambos gobiernos durante aquella crisis recomiendo leer de Graham Allison, *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988. También allí, en la p. 298, se encuentra citado el texto del cartel que mencionamos en este párrafo.

15. La Iniciativa de la Franja y la Ruta, propuesta por China en 2013, se ha convertido en una de las plataformas de mayor desarrollo en materia de cooperación internacional. La iniciativa tiene por objeto construir una red de comercio e infraestructura que conecte Asia con Europa y África a lo largo de las antiguas rutas comerciales de la Ruta de la Seda para buscar, según plantea China, el desarrollo y prosperidad comunes. Tal iniciativa está en proceso de ampliarse en América Latina. Se trata de corredores económicos mediante la construcción y ampliación de infraestructuras viales, ferroviarias, portuarias, logísticas, plantas de energía, transmisión de datos, por los que circularía libremente el comercio entre China y el resto del mundo. Algo que podría recordarnos ciertos patrones en el desarrollo ferroviario argentino durante el siglo XIX, orientado en buena medida para transportar la producción agrícola al puerto de Buenos Aires desde donde luego era transportada a Gran Bretaña.

URSS durante la Guerra Fría. Por lo que veremos unos párrafos más adelante, la interdependencia pareciera ser bastante disuasoria, aunque hoy podría estar en riesgo. En efecto, no debiera desdeñarse que el escenario mute a uno más conflictivo si EE.UU. avanza en imponer restricciones a la política de *desarrollo pacífico* de China.¹⁶ Sin embargo, en el plano militar dicho conflicto podría manifestarse en guerras por el control del ciberespacio, dada la importancia que adquirió el control de la opinión pública del adversario a la hora de conseguir resultados compatibles con los intereses propios.¹⁷

Tales interrogantes serán resueltos por el tiempo. No obstante, queda claro que nos dirigimos a un mundo donde las cuestiones geopolíticas vuelven a cobrar protagonismo.

Hasta ahora China ha sido cuidadosa. Digamos que avanzó hacia su desarrollo caminando en puntas de pie. Durante la era encabezada por Deng Xiaoping, en los albores del proceso que le permitió alcanzar su actual estatus de potencia, estuvo más enfocada en lograr su transformación que en ser protagonista del sistema internacional. Luego, su propia evolución la obligó a levantar el perfil y a participar cooperativamente en las principales organizaciones internacionales para intentar, entre otras cosas, moderar las restricciones que sufrían sus exportaciones.¹⁸ Hoy promueve un mundo estable y organizado en base al libre comercio. En el contexto de esa política debe ser analizado el cambio retórico de Hu Jintao en el año 2004, cuando decide reemplazar la palabra “*ascenso pacífico*” por “*desarrollo pacífico*”. La idea era limar del discurso oficial cualquier palabra que mostrara a China como una amenaza al *statu quo* internacional.

16. Han Zhen y T. V. Paul, “China’s Rise and Balance of Power Politics”, en *The Chinese Journal of International Politics*, 2020, 1-26 doi: 10.1093/cjip/poz018, Oxford University Press on behalf of The Institute of International Relations, Tsinghua University. Imaginemos tal escenario, por ejemplo, si EE.UU. logra la relocalización en su territorio de buena parte de las empresas americanas hoy ubicadas en China.

17. Para ampliar sobre la nueva fisonomía que adquirió el poder militar ver Joseph Nye Jr. en “The Future of Power”, *op. cit.*, p. 39 y ss.

18. Ello explica, por ejemplo, su incorporación a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Además, China ha desplegado *soft power* para ganar influencia.¹⁹ Ha provisto a los estados de menor desarrollo relativo de asistencia financiera e infraestructura. Transformarse en uno de los principales importadores de materias primas también la tornó atractiva –e imprescindible durante la crisis financiera global de 2008– para dichos países.²⁰

Sin embargo, los últimos años nos muestran que China está dispuesta a subir un par de peldaños en su estatus. El pensamiento de Xi Jinping sobre el “socialismo con características chinas para una nueva era”, en el marco del XIX Congreso del Partido Comunista Chino, con un discurso más nacionalista que ideológico, plantea nuevos desafíos con vistas al centenario del triunfo de la revolución. Si todo marcha como planean, en 2049 estarían disputando el liderazgo de EE.UU. más allá del terreno económico.²¹

19. Joseph Nye Jr. ha desarrollado el análisis de los distintos tipos de poder y sus dinámicas en diversas obras. *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990; *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, 2004; *The Future of Power*, Public Affairs, 2011. El *soft power* es la capacidad que tienen los grandes estados de lograr resultados a través de la atracción en vez de la coacción. Se basa en la habilidad para lograr que las preferencias de los otros actores coincidan con las que la potencia hegemónica intenta imponer en la agenda internacional en base a su cultura, los valores políticos que promueve, su política exterior y su diplomacia pública. El *hard power*, por su parte, son los recursos tradicionales de coacción que puede utilizar una potencia, tales como la amenaza del uso de la fuerza, las presiones económicas, etc. En su obra, analiza que una potencia desarrollará un *smart power* cuando haga un uso combinado de ambos tipos de poder, según las circunstancias del caso, teniendo en cuenta el carácter complementario que ambos presentan.

20. Para ver en detalle cómo China ha desarrollado su *soft power*, por ejemplo, en Latinoamérica ver Isabel Rodríguez Aranda y Diego Leiva Van de Maele, “El *soft power* en la política exterior de China: consecuencias para América Latina”, en *Polis* [en línea], 35 | 2013, Publicado el 01 octubre 2013, URL: <http://journals.openedition.org/polis/9179>. Editada por CEDER, Santiago de Chile.

21. En el discurso de Xi Jinping se plantearon dos etapas: 1) desde 2020 hasta 2035: lograr la modernización para concretar la construcción integral de una sociedad china modestamente acomodada y un país con poderío económico, científico y tecnológico y 2) desde 2035 hasta 2050: China pretende transformarse en un poderoso país socialista moderno ubicado a la cabeza en fortaleza nacional integral e influencia internacional que se eruirá entre todas las naciones del mundo. Ese camino no implica cerrarse al mundo, sino por el contrario, hacerlo mediante la apertura y el vínculo cooperativo y armonioso con las demás naciones y sin ánimos de lograr una hegemonía o de interferir en la vida interna de las naciones. Sin embargo, consciente de su inminente situación en el sistema

Al igual que sucedió en EE.UU., cuando emergió como potencia tras la Segunda Guerra Mundial, están surgiendo en China distintas escuelas de pensamiento en materia de teoría de las relaciones internacionales: la marxista, la económicamente pragmática y la tradicional.²² Precisamente la segunda y la tercera de las mencionadas nos muestran una China enfocada en desarrollar sus capacidades de un modo pacífico y armonioso en un mundo interdependiente. Tales escuelas parecieran inspirar el discurso oficial del gobierno chino. Y en algún punto se tocan con la escuela teórica de la interdependencia que surgió en Occidente.

Recordemos que la escuela de la interdependencia surgió en EE.UU. en la segunda mitad del siglo XX. Pone el acento en la mutua interrelación de los estados. Sin embargo la interdependencia no se da por la mera vinculación entre ellos sino por los efectos, y principalmente, por los costos que derivan de esa interrelación.²³

Cabe preguntarse, si tenemos en cuenta los costos, hasta qué punto podrá ser armoniosa la interdependencia que promueve el discurso de China. La interdependencia no necesariamente trae aparejado un beneficio mutuo,

de naciones, también ha decidido fortalecer sus fuerzas armadas. El presupuesto militar chino aumenta más que el asignado a otras áreas de su gobierno. China es el segundo presupuesto militar a nivel mundial, detrás de EE.UU., pero a gran distancia en cuanto a su nivel de inversión. Para ver sintéticamente el estado de ambos países en el terreno militar, ver cuadros basados en fuentes del Departamento de Defensa de EE.UU. en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39274331>.

22. Yan Xuetong, “Chinese Values vs. Liberalism: What Ideology Will Shape the International Normative Order?”, en *The Chinese Journal of International Politics*, 2018, 1-22 doi: 10.1093/cjip/poy001. Advance Access Publication Date: 8 February 2018 Article Published by Oxford University Press on behalf of The Institute of International Relations, Tsinghua University. La escuela marxista no tiene respaldo, mientras que la tradicional –inspirada entre otros, por Confucio– nos muestra a China interactuando con el mundo para construir un orden armónico y pacífico basado en una gobernanza cooperativa –incluso con EE.UU.– que exceda lo económico. La corriente pragmática económica pone el acento en un orden económico basado en el libre comercio. Ver también Monserrat Pintado Lobato, “Hacia una Teoría China de las Relaciones Internacionales. Evolución, Proyectos Teóricos y Pertinencia Práctica”, en *Revista Española de Derecho Internacional. Sección Estudios* Vol. 70/1, enero-junio 2018, Madrid, pp. 201-225.

23. Robert O. Keohane & Joseph Nye, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 22.

ni un panorama de equilibrio en materia de costos y beneficios. Por el contrario, será la asimetría en esa interdependencia lo que provea a un estado capacidad de influencia sobre otro, en definitiva, de más poder para controlar los resultados de la relación garantizándose mayores ganancias.²⁴

A diferencia de la perspectiva que ofrecen los teóricos de la escuela realista, en la que el escenario está definido fundamentalmente por la disputa militar, la teoría de la interdependencia nos muestra un mundo más complejo y con matices. Un mundo donde los temas militares comparten protagonismo con los económicos, los sociales, los culturales, los ambientales, el dominio de las nuevas tecnologías, etc. Un mundo donde la interacción no es únicamente estatal, sino que también participan, o irrumpen algunas veces con violencia, organizaciones no estatales.²⁵

En consecuencia, según dicha escuela, en una visión que comparto, podríamos concluir que nos dirigimos a un escenario donde competirán nuevamente dos potencias por el liderazgo global.²⁶ Una competencia que se desarrollará simultáneamente en diversos “tableros de ajedrez” en los que se dirimirán –en interrelaciones de mayor o menor interdependencia, cooperación o conflicto– “partidas” de contenido geopolítico, militar, económico, tecnológico, cultural, etc. Juegos en los que ganará una u otra potencia según sea el tablero. Y en los que también incidirá el *smart power* que desarrolle cada una haciendo valer su peso en los tableros que son más fuertes para morigerar los costos que sufran en los que son más débiles.

Siempre que no surjan situaciones imprevistas que modifiquen abruptamente el escenario, y aun cuando EE.UU. y otras potencias sigan tallando fuerte, la tendencia nos dice que China pisará fuerte en la agenda económica y tecnológica pero que la tendrá más difícil en otras áreas.

Un escenario complejo e inestable, como todo período de transición de poder de una potencia a otra. Un escenario en el que los países del Mercosur deberán agudizar su visión estratégica para descifrar en qué áreas se hallan las oportunidades para el desarrollo de sus naciones.

24. *Op. cit.*, p. 22.

25. *Op. cit.*, p. 41 y ss.

26. Para ampliar ver Lee Hsien Loong, “The Endangered Asian Century”, en *Foreign Affairs*, July/August 2020. Edit. por el Council on Foreign Relations.

III. ¿Cuáles son los incentivos para que el Mercosur sea la herramienta político-institucional que utilicen nuestros países para enfrentar los desafíos del nuevo escenario internacional?

Retomamos en este punto el examen de la política extrazona del Mercosur y su vínculo con el nuevo escenario internacional.

Los países del Mercosur pueden afrontar dicho escenario actuando por su cuenta (mediante la llamada “flexibilización”), o bien de manera conjunta utilizando al bloque como plataforma política. Sin embargo, aclaro que no es intención de este trabajo el analizar la primera opción. La idea no es examinar alternativas hipotéticas sino trabajar con el marco institucional que existe: el Mercosur y sus herramientas jurídicas e institucionales para desarrollar la política extrazona.

Después de todo, la historia nos muestra que nuestras naciones, a diferencia de otras experiencias, por ejemplo la europea, han utilizado mecanismos de cooperación e integración para enfrentar las vicisitudes del mundo. Los acontecimientos extrarregionales han sido importantes para impulsar iniciativas en la integración sudamericana.²⁷

Ello ya puede observarse en los antecedentes remotos de la integración sudamericana.

27. El proceso comunitario europeo se desarrolla después de las dos guerras mundiales de la primera mitad del siglo XX. Sus motivos son de orden político e intracontinental: garantizar la paz en un continente que había librado numerosas guerras a lo largo de su historia. Y en ese sentido, logró su cometido ya que no hubo guerras dentro del espacio de integración desde su creación. El éxito de sus instituciones supranacionales, su sistema normativo y su sistema para dirimir controversias son también una evidencia del fracaso del sistema de alianzas y equilibrio de poder con el que los países europeos habían tratado de disuadir a sus rivales de expandirse a través de la guerra. Fueron instituciones más eficaces para lograr la paz que los equilibrios de poder que se habían intentando en el pasado. El Preámbulo del Tratado de la Unión Europea en su tercer párrafo textualmente dice: “... Recordando la importancia histórica de que la división del continente europeo haya tocado a su fin y la necesidad de sentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa...”. Nuestro continente, afortunadamente, padeció muchas menos guerras interestatales logrando los países resolver sus diferendos por medios pacíficos. El lograr la paz no requirió de mecanismos de integración como en el caso europeo.

En el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, Bolívar quiso impulsar una confederación de estados sudamericanos para establecer una alianza militar que disuadiera cualquier intento de reconquista española prohibida por las monarquías europeas en el marco del Congreso de Viena de 1815. La amenaza externa motorizó la reunión de dicho congreso. El proyecto bolivariano de confederación –inspirado en el sueño de Colombeia, la gran federación americana concebida por Francisco Miranda–²⁸ pretendía crear una asamblea general e incluso un sistema de cooperación militar con el aporte de contingentes de soldados y pertrechos en caso de agresión externa.²⁹ Finalmente, aquella confederación no se concretó pues muchos la vieron como un instrumento político para que Bolívar expandiera su influencia en el continente.³⁰

28. En 1798 Francisco Miranda pergeñó la idea de conformar una federación llamada Colombeia, nombre inspirado por Cristóbal Colón, gobernada por cabildos y un congreso de características supranacionales sobre los territorios que iban desde la ribera oeste del río Misisipi hasta el Cabo de Hornos, con capital en el Istmo de Panamá.

29. Indalecio Liévano Aguirre, “El Congreso de Panamá: Bolívarismo y Monroísmo”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 8, N°30/31, América Latina 4# (Jul. - Dec., 1968), pp. 193-241.

30. Por ejemplo, las Provincias Unidas del Río de la Plata no concurren al congreso y lo hicieron en los términos que se reproducen a continuación en sus partes pertinentes: “... Hemos demostrado que la idea de establecer una autoridad suprema o sublime que regle los negocios más importantes entre los Estados del Nuevo Mundo, es bajo todos aspectos peligrosa, y no sería extraño que llegara a ser el germen de guerras destructoras entre pueblos que tanto necesitan del sosiego de la paz. Por consiguiente, si este es el objeto grande y principal de la reunión de un Congreso Americano en Panamá, nosotros creemos que la República de las Provincias Unidas debe resistirse franca y firmemente a concurrir a él por medio de sus plenipotenciarios [...] La influencia que tendría en las deliberaciones la República de Colombia, o sin que ella la ejerza de hecho, la sola actitud que le han dado los sucesos para poderla ejercer, bastarían para inspirar celos y hacer que se mirase con prevención el ajuste más racional, el pacto más benéfico, el tratado en que se estableciesen con más escrupulosa igualdad los derechos y los deberes de todos los Estados de la liga. Esta idea nos asusta y nos hace mirar con horror el proyecto de celebrar tan temprano un tratado común entre Estados que, bajo diferentes aspectos, no pueden sin imprudencia, comprometerse en semejante pacto... En efecto, en el estado actual de cosas, poco o nada tiene que temer una intervención por parte de los poderes de Europa, ni ellos probablemente aspirarán a tenerla, si nosotros no cometemos la imprudencia de solicitarla en nuestras diferencias”. Texto extraído de Fabián Velarde y Felipe Escobar, *El Congreso de Panamá en 1826*, Panamá, Editorial Minerva, Biblioteca Nacional, p. 32 y ss.

Después de muchas décadas en las que las ideas integracionistas no salieron del papel, en el año 1960 se firmó el Tratado de Montevideo por el que los estados de la región crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). La idea era avanzar en un área de libre comercio donde los estados miembros eliminaban restricciones en el comercio recíproco. Esa ventaja arancelaria pretendía ser un incentivo para que nuestros países sustituyeran la importación de manufacturas provenientes de los países centrales por aquellas producidas en nuestra región. Se buscaba morigerar así el patrón de inserción centro-periferia que padecían nuestras economías desde tiempos coloniales. Raúl Prebisch había dicho: "... Disuelta la constelación hispánica que unía estrechamente a estos países, un siglo y medio de nobles expresiones, de emotivas manifestaciones de confraternidad no ha logrado otra forma de vinculación económica que la impuesta por cierta complementariedad primaria. Es otro el camino a seguir ahora. La época que el crecimiento de estos países estaba impulsado desde afuera ha terminado irreversiblemente..."³¹ En lo que específicamente concierne a este artículo, ALALC no preveía la celebración de acuerdos en bloque porque era una zona de libre comercio, y como tal, carecía de una política comercial común frente a terceros. De todos modos, su creación fue incentivada por cuestiones sistémicas vinculadas al patrón de inserción de nuestras economías.

Pero ALALC también quedó en buenas intenciones luego de que los países no avanzaran decididamente en la eliminación arancelaria al comercio intrazona. Además, los países andinos pretendían desarrollar por su cuenta un proceso de integración más ambicioso, con un mercado común al estilo europeo. De este modo, luego de años de parálisis, ALALC fue reemplazada por una nueva construcción institucional: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Dicha organización fue creada por el Tratado de Montevideo de 1980. Entre otras cuestiones, los estados miembros allí acordaron: 1) privilegiar la vía *subregional* para avanzar en acuerdos de cooperación o integración más profundos mediante la celebración de acuerdos de

31. Raúl Prebisch, "El Mercado Común Latinoamericano", en *Comercio Exterior* T* IX N* 5, mayo de 1969, también publicado en *Integración & Comercio*, BID INTAL, Número Especial 35 años, p. 31.

alcance parcial entre algunos de sus miembros,³² b) recortar sus ambiciones en materia de cooperación económica *regional* abandonando el proyecto de crear una zona de libre comercio para intentar avanzar en cambio con un área de preferencias.³³ En materia de relacionamiento externo, ALADI tampoco tenía una política comercial común, ni una política extrazona dejando que los estados miembros encararan esa cuestión por su cuenta o a través de las distintas organizaciones que fueran creando mediante el uso de los acuerdos de alcance parcial.

Precisamente, en el año 1988 Argentina y Brasil firmaron el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo. Entre otros motivos, fue celebrado como un instrumento para “preparar a las dos naciones para los desafíos del siglo XXI”.³⁴ Se trataba de un acuerdo marco que debía luego ser implementado por acuerdos específicos. Planteaba que ambos países conformarían un espacio económico común pero nada decía de conformar un bloque frente a terceros estados. Fue firmado en un período en el que la URSS estaba dando sus últimos pasos, y junto con ella, el escenario que había surgido después de la Segunda Guerra Mundial.

En 1989 se produce la caída del muro de Berlín. EE.UU. se transformaba así en la potencia hegemónica que promovía un mundo basado en un orden económico liberal y globalizado. En el plano comercial, ello se tradujo en la difusión de acuerdos de libre comercio por todo el planeta.

En tal escenario, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción por el que crearon el Mercado Común del Sur (Mercosur). El Mercosur fue un acuerdo de alcance parcial de ALADI (el Acuerdo de Complementación Económica –ACE– N°18).

32. Tratado de Montevideo 1980, ALADI art. 7 y siguientes. Se trata de lograr acuerdos de alcance parcial que sean más ambiciosos que la propia ALADI. Intentar lograr entre pocos lo que no habían podido lograr entre todos los miembros de la vieja ALALC.

33. Tratado de Montevideo 1980, ALADI art. 4. Se pudo modificar el objetivo de pretender concretar una zona de libre comercio por una instancia menos ambiciosa (un área de preferencias) porque el GATT había permitido esa posibilidad para los acuerdos regionales de los países en vías de desarrollo en la Cláusula de Habilitación del año 1979. Antes, el art. XXIV del GATT solo habilitaba la celebración de acuerdos regionales que pretendieran avanzar en una zona de libre comercio o una unión aduanera.

34. Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo suscripto por Argentina y Brasil hecho en Buenos Aires el 29 de noviembre de 1988, considerando 5.

En el Mercosur, a diferencia de las experiencias anteriores, se decidió encarar una política comercial común frente a terceros estados. Indudablemente, el escenario internacional justificaba avanzar en esa dirección. El impacto de la globalización, la aceleración económica en términos relativos del Sur frente al Norte, el impacto de las nuevas tecnologías en acotar las limitaciones económicas ocasionadas por las distancias físicas, la revolución de la economía de la información, y el surgimiento de actores económicos y financieros globales ávidos por mejorar su posicionamiento aprovechando las ventajas de cada región llevaron a la difusión de los acuerdos de comercio entre naciones.³⁵ A su vez, frente a la conformación de grandes bloques económicos, en desmedro del multilateralismo, los países del área abandonaron la estrategia de “llaneros solitarios”³⁶ por una política que aumentara la dimensión de mercados incentivando la inversión y potenciando la capacidad de negociación frente a los otros bloques.

Ello se vio expresamente reflejado en el tratado constitutivo del Mercosur. Concretamente, el Preámbulo del Tratado de Asunción dice en uno de sus párrafos: “... TENIENDO en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países”.³⁷ Y luego reafirma sus intenciones cuando acto seguido dice: “... EXPRESANDO que este proceso de integración constituye una respuesta adecuada a tales acontecimientos”.³⁸

De este modo, a partir de esas premisas, se montó en el Tratado de Asunción una batería de herramientas jurídicas e institucionales para enfrentar el desafío de un mundo en el que se iban conformando grandes bloques económicos.

35. Seminario “El Sur de las Américas en un mundo en transición: Escenarios y políticas”, Buenos Aires, enero 1995, organizado por FLACSO Argentina y Forosur, conclusiones mesa 1, p. 4 y ss.

36. Jorge González Izquierdo, “Prioridades y opciones para la integración latinoamericana”, en *Integración Latinoamericana*, N°193, BID INTAL, Buenos Aires, 1993, p. 15. Ver también Mónica Hirst, “Condicionantes y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina”, en *Integración & Comercio*, N°175, BID INTAL, Buenos Aires, 1992, p. 24.

37. Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, Preámbulo párrafo 3.

38. Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, Preámbulo párrafo 4.

En primer lugar se decidió avanzar en la concreción de una unión aduanera. Como dijimos, dicho modelo de integración implica la fusión de diversos territorios aduaneros en uno común mediante la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias en el comercio recíproco (plano intrazona) y la implantación de un arancel externo común junto con una política comercial común frente a terceros estados (plano extrazona).³⁹ Sumemos a ello que luego se le otorgó personería jurídica para poder celebrar acuerdos internacionales con otros países o grupo de países como un sujeto de derecho internacional.⁴⁰

A partir de esos instrumentos, el Mercosur celebró acuerdos internacionales de comercio de diversa índole. Algunos fueron más bien declarativos, concebidos para establecer un marco en el que transcurrieran futuras negociaciones que derivaran luego en un acuerdo con obligaciones concretas. Y otros fueron operativos para desarrollar áreas de preferencias o zonas de libre comercio entre el Mercosur y un país o grupo de países.

Con respecto a los miembros de ALADI, se les otorgó el estatus de Estados Asociados mediante acuerdos bilaterales, los *Acuerdos de Alcance parcial de Complementación Económica (ACE)*. En dichos acuerdos se ha establecido un cronograma para la conformación de una zona de libre comercio o un área de preferencias entre el Mercosur y los países firmantes según el caso. Los países con los que el Mercosur firmó tales acuerdos son:

Chile formalizó su asociación al Mercosur el 25 de junio de 1996 con la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Chile.⁴¹

Bolivia se asoció el 17 de diciembre de 1996, mediante la firma del Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Bolivia.⁴²

El 18 de octubre de 2004 se firmó el Acuerdo de Complementación Económica del Mercosur con Colombia, Ecuador y Venezuela (luego este último adhirió como miembro pleno del Mercosur).⁴³

39. Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, arts. 1, 5 y normas concordantes.

40. Protocolo de Ouro Preto del 17 de diciembre de 1994, art. 34.

41. ACE 35.

42. ACE 36.

43. ACE 59.

El 30 de noviembre de 2005 se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Perú.⁴⁴

México (miembro de ALADI) no es miembro asociado del Mercosur pero celebró un acuerdo marco en cuyo seno los Estados del Mercosur han celebrado tratados bilaterales con aquella nación para establecer áreas de preferencias económicas.⁴⁵

Cuba (también miembro de ALADI) no es un país asociado al Mercosur pero firmó el 21 de julio de 2006 un acuerdo para el otorgamiento de preferencias arancelarias recíprocas.⁴⁶

Además de los Acuerdos de Complementación Económica firmados en el marco de la ALADI, el Mercosur firmó acuerdos de comercio preferencial y zonas de libre comercio, según el caso, con la India, Egipto, Sudáfrica e Israel. También está negociando con Marruecos, Turquía y Jordania.

Sin dudas, el más significativo, por tamaño de las economías, y por la variedad de temas incluidos en la negociación, fue el acuerdo que el Mercosur celebró con la UE tras veinte años de negociaciones. Es un acuerdo que excede lo comercial pues plantea una alianza estratégica entre dos bloques que reúnen a ochocientos millones de personas. Como se dijo, además de otorgarse ventajas comerciales (por ejemplo, la UE elimina aranceles para el 92% de los productos del Mercosur y otorga una preferencia para el 7,5% restante), las partes avanzan en otras áreas: cooperación política y cultural estratégica, servicios, inversiones, compras públicas, políticas para PyMES y medio ambiente.

Sin perjuicio de que todavía se encuentra pendiente su aprobación, y que dicho proceso se anticipa complicado, el acuerdo con la UE también

44. ACE 58.

45. En verdad el acuerdo marco (ACE 54) fue suscripto el 5 de julio de 2002, dos días después que el acuerdo bilateral (ACE 53) que habían firmado Brasil y México (el 3 de julio de 2002) para otorgarse preferencias arancelarias recíprocas. Ello fue criticado por sus otros socios del Mercosur porque debilitó la política comercial común del bloque. Uruguay luego firmó el 15 de noviembre de 2003 un acuerdo (ACE 60) con México para establecer una zona de libre comercio con lo que se agravó la situación planteada. Antes, el 27 de septiembre de 2002 el Mercosur había firmado un acuerdo sobre automotores con México (ACE 55).

46. ACE 62.

nos revela que ya no estamos frente al escenario internacional que dio lugar al nacimiento del Mercosur. Precisamente, no se trata de un acuerdo para promover exclusivamente el libre comercio de mercaderías, sino que avanza en cuestiones actuales como el medio ambiente.

Tengamos presente que cuando se firmó el Tratado de Asunción, internet todavía no era una herramienta de uso masivo. En las décadas por venir los estados enfrentarán nuevos desafíos a partir de la difusión de nuevas tecnologías y su impacto en los escenarios interno e internacional. Entre tantos otros, podemos mencionar el impacto de la robótica en el mundo del trabajo, de la nanotecnología en la fabricación de materiales y también se prevé la modificación radical que puede traer aparejada la biotecnología en la producción de alimentos. Tengamos presente además la situación marginal de nuestra región en las cadenas de valor que se han conformado alrededor de EE.UU., China y Alemania según analizamos brevemente en el punto anterior. No hay una “fábrica sudamericana” de bienes y servicios.⁴⁷ Frente a las redes regionales encabezadas por dichas potencias económicas, urge potenciar al Mercosur como plataforma de nuestras economías pues pareciera que la dimensión nacional ya no resulta suficiente si queremos evitar los errores del pasado (ser la periferia de una potencia hegemónica) que nos condenaron a ser meros proveedores de materias primas. ¿Acaso queremos repetir experiencias como las del Pacto Roca Runciman?⁴⁸

¿Y qué impacto tendrán las futuras tecnologías de la información en la vida cotidiana de las personas y en el poder político de los estados? ¿Nos conviene manejar nuestros “territorios virtuales” a nivel nacional o conviene avanzar en una política común?

No olvidemos tampoco las consecuencias que traerá aparejado el cambio climático. Un tema que tendrá relevancia estratégica para los países del Mercosur por su condición de productores de alimentos.

47. Ver “Global Value Chain Development Report 2017”, informe cit. cap. 3. Allí se desarrolla la situación marginal de nuestra región y de África en las cadenas de valor global organizadas en forma de red alrededor de EE.UU., China y Alemania.

48. El Pacto Roca Runciman fue suscripto entre Argentina y Gran Bretaña el 1 de mayo de 1933. En dicho instrumento Argentina otorgó numerosas ventajas para garantizar el acceso de sus exportaciones de carne al mercado británico. Es considerado un símbolo de la dependencia de nuestro país con la Gran Bretaña imperial que enfrentaba su ocaso en la primera mitad del siglo XX.

Sumemos a lo dicho las modificaciones estructurales que ya desarrollamos al inicio de este trabajo con la irrupción de China como potencia emergente más allá de lo económico. Nuestros estados tendrán que repensar su estrategia y evaluar las mejores opciones para enfrentar el nuevo escenario de competencia entre EE.UU. y China. Determinar si lo haremos como *free riders* o si nos conformaremos con ser una mera terminal dependiente de uno de los centros de poder. China ya tiene una política para nuestros países.⁴⁹ EE.UU. hace rato que tiene claro lo que pretende de nosotros. ¿Acaso no llegó la hora de definir la nuestra? ¿En qué situación queremos estar cuando lleguemos a la primera mitad del siglo XXI? ¿Por qué nos ha resultado hasta ahora imposible pensar estratégicamente en el Mercosur que necesitamos para el año 2050? Todo ello nos habla de la necesidad de incluir en el Mercosur un capítulo vinculado con la geopolítica. Ya no se trata de hablar exclusivamente de economía, sino de organizar una nueva red de poder regional. Nuestros países tienen intereses compartidos independientemente de la afinidad ideológica de los gobernantes de turno. Los incentivos para la integración sudamericana, como se ha ejemplificado en este punto, estuvieron dados por los desafíos que provienen del escenario internacional antes que por la escasa complementariedad de nuestras economías. Frente a las asimetrías que sufren nuestros países frente a las grandes potencias, sería inteligente construir redes de cooperación e integración para morigerar los efectos de semejantes desequilibrios en resguardo de nuestros intereses. Transformar nuestros dispersos intereses compartidos en una organización internacional con recursos y herramientas institucionales y jurídicas para promover un interés común.

Ya dijimos que la competencia por la hegemonía se dirimirá en diversos “tableros de ajedrez”. Nuestros países deberían analizar cuáles son las ventajas que podremos obtener, en tanto *free riders*, en los tableros que podamos participar. Pues dichas ventajas son las que debieran determinar nuestra política extrazona. Obviamente, tenemos poco para tallar en algunos tableros, como el militar, pero deberíamos tener un mayor protagonismo en otros, como por ejemplo, el mercado de materias primas, los alimentos elaborados y la energía. Podríamos también encontrar nichos interesantes

49. Documento sobre política China hacia América Latina y el Caribe del 24 de noviembre de 2016. China prefiere relacionarse a través de acuerdos bilaterales de país a país.

en materia de servicios, en algunas ramas científicas-tecnológicas y seguramente tendremos mucho para decir en cuestiones geopolíticas, en las vinculadas al control político y económico del ciberespacio, en las ambientales, en narcotráfico y en la gestión de otras problemáticas sociales.

Analizar en profundidad dichas cuestiones excede este trabajo. Si consideramos necesario en la introducción del presente artículo vincular la política extrazona del Mercosur con el nuevo escenario internacional, se lo hizo para promover una reflexión sobre los incentivos que ofrece el mismo. Pero la idea no es dar aquí respuestas, sino poner el acento en la relevancia de las preguntas que tenemos por delante. Preguntas imprescindibles para definir la política extrazona del Mercosur frente a los desafíos de las próximas décadas.

IV. ¿Contempla el Tratado de Asunción las herramientas jurídicas e institucionales para enfrentar tales desafíos? ¿Y qué impacto tiene su aplicación a mitad de camino en los acuerdos con terceros países que celebra el bloque?

El Tratado de Asunción es un tratado marco que debió luego ser implementado mediante la adopción de protocolos complementarios y normas producidas por las instituciones del Mercosur. Así fue caracterizado, entre otros, en el Fallo de de la CSJN “Whirlpool Puntana SA (TF 21.671-A) c/ Dirección General de Aduanas” en el que se dijo que es un tratado que fija los objetivos y fines para lograr el mercado común y establece en grandes líneas los instrumentos para llegar a su consecución, más allá de que se ocupa de algunas medidas concretas en sus anexos, como el “Programa de Liberación Comercial” del Anexo I.⁵⁰

Por lo tanto, para analizar si el Mercosur cuenta con las herramientas jurídicas e institucionales necesarias para enfrentar los desafíos del nuevo escenario debemos recurrir al examen del Tratado de Asunción pero también de sus protocolos y de las normas que han producido las instituciones.

50. Ese fallo mereció mi crítica en Flavio Floreal González, “Análisis de la sentencia de la CSJN ‘Whirlpool Puntana SA (TF 21.671-A) c/ Dirección General de Aduanas’ en materia de retenciones a la exportación en el Mercosur”, artículo publicado por diario jurídico *La Ley* el 13 de marzo de 2015.

Expuesta entonces la metodología, siguiendo un orden lógico primero nos enfocaremos en examinar si el Mercosur cuenta con ámbitos institucionales para responder aquellas preguntas que nos formulamos al final del capítulo previo. Concretamente, si cuenta con ámbitos institucionales para pensar estratégicamente el Mercosur que necesitamos para el año 2050. Y aclaro que pongo el foco en un ámbito institucional regional pues difícilmente podrá encararse dicho análisis desde los ámbitos gubernamentales nacionales que suelen estar absorbidos –y muchas veces sobrepasados– por el manejo de sus propias coyunturas cotidianas.

El problema es que el diseño institucional del Mercosur presenta deficiencias para que puedan encararse en su ámbito cuestiones estratégicas. Desarrollé dicha problemática en numerosos trabajos.⁵¹ No cuenta con órganos permanentes que se dediquen a pensar cuestiones como las que abordamos en este artículo, ni otras que merezcan ser examinadas con visión panorámica. Incluso el órgano ejecutivo (el Grupo Mercado Común, GMC) siquiera es permanente. Todo depende de órganos donde los estados adoptan políticas –y normas derivadas– en las que suele quedar relegada la perspectiva de profundizar la integración a favor de otros intereses o necesidades. Y ello ha sido un obstáculo para que el Mercosur evolucione de ser un acuerdo centrado en promover el libre comercio de mercaderías a desarrollar en profundidad cuestiones de otra índole.⁵² Entre otras, tuvo pocos logros concretos en cuestiones significativas como el comercio de servicios, promoción de inversiones, comercio desleal proveniente de terceros mercados, nuevas tecnologías, etc.⁵³

51. Entre otros, en Flavio Floreal González, “Mercosur: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la unión aduanera”, en *Integración & Comercio* N°9, BID INTAL, Septiembre-Diciembre 1999, p. 89.

52. Aunque avanzó en acuerdos por otros temas, por ejemplo, entre otros, en materia de cooperación judicial y policial, derechos humanos, infraestructura, educativos, culturales y algunas cuestiones migratorias, una muy buena parte de la agenda del Mercosur sigue dominada por el tratamiento que se da a las barreras intrazona y extrazona al comercio de mercaderías.

53. El Protocolo sobre Promoción y Protección de Inversiones Provenientes de Estados No Partes del Mercosur del 5 de agosto de 1994 nunca pudo entrar en vigencia porque faltó la ratificación de Brasil. El Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur, firmado en Montevideo el 15 de diciembre de 1997, entró en vigor pero no

Lo dicho nos permite adelantar que el Tratado de Asunción ha devenido obsoleto. El nuevo escenario internacional que hemos descripto en este artículo justifica su modificación. Tal debiera ser el resultado que provenga del ámbito institucional concebido para analizar cuestiones vinculadas al desarrollo estratégico del Mercosur. El mundo hegemonizado por EE.UU. que promovió el libre comercio tras la caída del muro de Berlín ha quedado en el pasado. Cuando se creó el Mercosur ni siquiera existía internet como herramienta de uso masivo. Hoy, además de lo económico, cobran importancia cuestiones de naturaleza geopolítica, ambiental y tecnológica que bien podrían ser incluidas dentro de su ámbito de aplicación.

Definir en su preámbulo y su parte dispositiva otros contenidos que no sean meramente comerciales daría cuenta de un Mercosur integral y actualizado a los desafíos de los tiempos por venir. Es cierto que las nuevas problemáticas podrían incorporarse mediante la adopción de protocolos complementarios, pero no hay que dejar de tener en cuenta el aspecto simbólico que representa el hecho de que el Tratado de Asunción se encuentre monopolizado por la cuestión del libre comercio de mercaderías. Sobre dicho tratado se apoya todo el proceso de integración. Debiera por lo tanto reflejar las distintas políticas que se desarrollen en su seno sin dar cuenta –desde lo simbólico– de la prevalencia de unas políticas sobre otras. Pero además la falencia puede exceder lo simbólico para tener consecuencias concretas: en el laudo emitido por el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) del Mercosur para dirimir la controversia entre Uruguay y Argentina por restricciones a la importación de neumáticos remoldeados se determinó que el principio de libre comercio tenía prevalencia sobre otros principios (en ese caso Argentina había invocado una excepción para restringir el ingreso desde Uruguay de neumáticos remoldeados por motivos ambientales).⁵⁴ Cabe preguntarse entonces si es políticamente correcto y jurídicamente adecuado estructurar el Mercosur en función de un tratado que denota la primacía del libre comercio de mercaderías sobre otras políticas cuando, entre tantas otras nuevas problemáticas, el mundo enfrenta las graves consecuencias del

se cumplieron sus cronogramas. Las nuevas tecnologías no tuvieron mayor tratamiento.

54. Laudo 1/05 del TPR Mercosur emitido el 20 de diciembre de 2005 en la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre “Prohibición de importación de neumáticos remoldeados”, párrafo 17.

cambio climático, la irrupción de nuevas tecnologías, las corrientes migratorias, etc. Nótese que para resolver el diferendo el TPR analizó, entre otras disposiciones, el Preámbulo del Tratado de Asunción. Allí se menciona al pasar la cuestión ambiental, pero luego la parte dispositiva no tiene cláusulas sobre el tema. Eso denota falencias en el Tratado de Asunción: una cosa es tener un tratado marco (que plantee grandes directrices que luego deban ser desarrolladas por normas derivadas producidas por las instituciones) y otra es tener un tratado mudo. El preámbulo no es una parte del tratado meramente decorativa. Es una herramienta importante para su hermenéutica, especialmente si consideramos la importancia del método teleológico para discernir el sentido de las cláusulas de un tratado de integración.⁵⁵

Tengamos además especialmente en cuenta que incorporar al tratado como políticas obligatorias comunes del Mercosur las materias que definirán el nuevo escenario –por ejemplo, el 5G– nos permitirá construir argumentos para justificar nuestra negociación en bloque, especialmente, con China que hasta ahora ha privilegiado la vía bilateral.

¿Y qué sucede con la implementación del Tratado de Asunción? ¿Qué impacto tiene su aplicación a mitad de camino en los acuerdos con terceros países que celebra el bloque?

Para abordar tales cuestiones primero nos enfocaremos en dilucidar de qué se trata dicha “aplicación a mitad de camino” para luego analizar su impacto en los acuerdos en cuestión.

El Mercosur planteó la necesidad de avanzar en el logro del mercado común desarrollando primero una unión aduanera. Para fundir los territorios aduaneros nacionales en un territorio aduanero común los estados

55. Los procesos de integración son dinámicos: parten de un punto (existencia de restricciones) para llegar a una meta (su eliminación) en un plazo concreto. Cuando se suscitan controversias sobre el sentido de una cláusula del tratado que lo constituyó, o de una norma producida por sus instituciones, es fundamental tener en cuenta cuál es el objetivo que se quiere concretar. Pues en un proceso dinámico las normas deben interpretarse teniendo especialmente en cuenta la meta a la que se quiere llegar. De lo contrario se pierde la razón de ser en el camino seguido. El método teleológico (que tiene en cuenta el fin y objeto de la norma) es uno de los métodos para interpretar tratados previstos por el artículo 31 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969, que suele tener cierta preponderancia en su aplicación por los sistemas jurisdiccionales o arbitrales concebidos para dirimir disputas en los procesos de integración.

se comprometieron a eliminar las barreras al comercio intrazona y a establecer un Arancel Externo Común (AEC) que reemplazara los derechos de importación nacionales.⁵⁶ Dicho instrumento fue adoptado en el año 1994, mediante la Decisión 22/94 del Consejo Mercado Común (CMC). El AEC sustituyó los aranceles nacionales a partir del 1 de enero de 1995. Sin embargo, tuvo un régimen de excepciones desde su implementación. Tales excepciones se dieron en Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones. En estos sectores rigen los aranceles nacionales. Luego se acordaron más excepciones al AEC a través de listas nacionales. Estas listas son conocidas como “perforaciones” adicionales al AEC en las que cada Estado tiene un número fijo de excepciones pudiendo variar cada seis meses la composición de los productos que las integran.⁵⁷

¿Quién cobra el AEC? Cada Estado cobra el AEC cuando un producto es importado desde un tercer estado a su territorio aduanero. Pero en el Mercosur también se ha desnaturalizado el cobro del AEC pues, en ciertos casos, los productos importados de extrazona deben pagarlo dos veces. En efecto, cuando un producto proveniente de un tercer estado ingresa al Mercosur por un país para dirigirse luego a otro Estado miembro, paga el AEC dos veces: primero en el país por donde ingresó y luego en el país de destino final. Ese doble pago es perjudicial para el exportador pues se torna anticompetitivo, pero también, para el importador y los consumidores que ven subir sus costos y los precios injustificadamente. Los productos extrazona deben circular libremente por el interior de una unión aduanera una vez que pagan el AEC. Una vez pago el AEC, el producto proveniente de un tercer estado debería ser considerado como si fuera un producto originario del Mercosur. El pago del AEC debería “nacionalizar” el producto extrazona para que circule libremente dentro del Mercosur. El doble pago del AEC se debe a que los estados son celosos de su recaudación aduanera. En el Mercosur, a diferencia de lo que sucede en la UE, donde los impuestos aduaneros conforman una renta común que integra el presupuesto comunitario, la renta aduanera seguirá perteneciendo a los estados nacionales.

56. Tratado de Asunción, art. 1°.

57. Dec. CMC 56/10 art. 46 y ss. estableció que cada Estado Parte podrá mantener una Lista Nacional de Excepciones al Arancel Externo Común (AEC) en los siguientes términos. Los estados pudieron modificar dichas listas periódicamente.

Sumemos a lo dicho que el Mercosur no cuenta con una autoridad aduanera común.

Tampoco tiene normas ni procedimientos comunes para enfrentar la competencia desleal (el dumping, por ejemplo) que pueda provenir de terceros países.

De lo dicho, podemos concluir que la construcción de la unión aduanera ha quedado a mitad de camino. No hubo fusión de los territorios aduaneros en uno común, ni tampoco se ha creado una autoridad común para gestionarla. En los hechos, más allá del discurso jurídico que surge de los tratados, no hay un espacio aduanero –y mucho menos económico– integrado. A lo sumo, podemos caracterizar al Mercosur como una unión tarifaria imperfecta (por la existencia de AEC en los temas donde no hay perforaciones).

Y ello impacta negativamente en los acuerdos internacionales que celebra el Mercosur.

En efecto, más allá de que negocie acuerdos internacionales como un bloque, cuando se pasa a la etapa de la implementación del tratado el Mercosur, en tanto bloque, se diluye.

Veamos por qué con algunos ejemplos.

Como se anticipó, el Mercosur no cuenta con una autoridad común que investigue y sancione el dumping o los subsidios que afecten a su industria. Dichas prácticas son investigadas y sancionadas a nivel nacional.⁵⁸ Pero no es lo mismo gravar un producto extrazona con un derecho antidumping que afecte su ingreso en todo el territorio del Mercosur que aplicarlo únicamente respecto del territorio de un estado miembro. Una empresa extrazona tendrá menos incentivos para incurrir en esta clase de prácticas desleales en el primer supuesto que en el segundo. Y en el caso inverso, o sea cuando la investigada es una firma o un grupo de empresas de nuestra región, nuestras contrapartes tendrán menos incentivos para aplicarnos arbitrarias sanciones por dumping si recayeran sobre toda una rama de la industria del Mercosur en vez de hacerlo respecto de la que esté basada en un solo país.

58. Ver análisis de experiencia comparada –a nivel multilateral, regional y nacional– en materia de normas de fondo, órganos y procedimientos para tratar el dumping y los subsidios en el comercio internacional en Flavio Floreal González, *Dumping y Subsidios en el Comercio Internacional*, Buenos Aires, Editorial Ad Hoc, 2001.

Lo mismo puede decirse respecto de otras cuestiones, por ejemplo, en materia de cumplimiento de normas técnicas, fitosanitarias, ambientales o de cualquier índole. En cualquier caso, la unión aduanera a mitad de camino diluye los incentivos para que nuestras contrapartes cumplan con sus acuerdos en debida forma pues las eventuales retaliaciones, salvo que la medida afecte a todo el Mercosur, seguramente serán dispuestas por nuestros países a nivel nacional.

Para colmo, tales incentivos también se diluyen cuando se trata de ejercer derechos frente a esos eventuales incumplimientos en los procedimientos de solución de controversias que prevén los tratados.

Los acuerdos internacionales de comercio que firma el Mercosur con terceros estados suelen establecer sistemas arbitrales para dirimir controversias. Sistemas que obviamente son concebidos para garantizar cierta eficacia y cumplimiento en los acuerdos. Ellos en general prevén que los países del Mercosur podrán litigar en tanto bloque o individualmente.⁵⁹ El problema es que el Mercosur, más allá de lo que dice el acuerdo, raramente podrá hacerlo en bloque. En los hechos, al no tener perfeccionada la unión aduanera, será demandado el estado que dictó el acto objetado. Salvo que todos los estados dicten un acto similar, el Mercosur raramente será demandado. Distinto sería el caso si tuviera una autoridad aduanera común con potestad para regular una política comercial frente a terceros. En ese caso, siempre seríamos demandados como bloque. Y a la hora de reclamar por nuestros derechos se da idéntica situación: nuestros países solo podrán demandar el cumplimiento de un tratado en conjunto cuando se trate de una medida que afecte a todos. Caso contrario deberán reclamar individualmente. Para ponerlo en pocas palabras, nuestros países negocian acuerdos desde el Mercosur pero a la hora de litigar frente a un eventual incumplimiento deben hacerlo individualmente. El bloque casi no tendrá chances de existir en el sistema de solución de controversias.

El punto es que no estamos ante un problema de naturaleza meramente procesal. Se trata de tener más o menos peso a la hora de ofrecer

59. Ver por ejemplo el Acuerdo Preferencial de Comercio Mercosur India del 25 de noviembre de 2004, Anexo V art. 16 y 17; Tratado de Libre Comercio con Israel del 18 de diciembre de 2007 Capítulo XI art. 1, Acuerdo Preferencial de Comercio Mercosur con la Unión Aduanera de África del Sur del 15 de diciembre de 2008 Anexo 5 art. 1; Tratado de Libre Comercio Mercosur con Egipto del 2 de agosto de 2010 Capítulo 4 art. 3.

incentivos para que nuestras contrapartes cumplan un tratado. El sistema de solución de controversias se concibe para dirimir un conflicto –e indirectamente– para ofrecer incentivos para el cumplimiento de un acuerdo. Buena parte de esos incentivos residen en las medidas compensatorias que pueda aplicar el estado afectado para resarcirse del perjuicio sufrido. Medidas compensatorias que tendrán distinto peso a la hora de inducir el cumplimiento según puedan ser dispuestas por un país o por el bloque en su conjunto.

Y toda la problemática en análisis cobra todavía más relevancia si examinamos el acuerdo de asociación estratégica que firmó el Mercosur con la UE. Allí también se mantiene la situación descrita en los párrafos precedentes. Los europeos podrán frenar el ingreso de nuestros bienes –por ejemplo por una medida fitosanitaria– a todo el mercado europeo; mientras que nosotros frente a idéntica contingencia apenas podremos hacerlo en los mercados nacionales que se vean específicamente afectados. Y lo mismo sucederá si tenemos que dirimir una disputa. El Mercosur raramente podrá reclamar o ser reclamado en bloque, mientras que la UE siempre litigará como tal.⁶⁰ Ello se debe a que la UE ha conformado una auténtica unión aduanera, mientras que nosotros no.

En función de lo expuesto, es necesario avanzar en la efectiva concreción de la unión aduanera. Su implementación a mitad de camino impacta negativamente en la implementación de los acuerdos internacionales que firme el bloque. El escenario internacional brinda incentivos para profundizar la integración en todos sus aspectos, incluso, el intrazona.

V. Conclusión

El Mercosur fue concebido para un mundo que ya no existe. Es posible vislumbrar que la competencia entre EE.UU. y China se desarrolle en un escenario conformado por diversos “tableros de ajedrez” en los que podrán dirimirse simultáneamente “partidas” de contenido geopolítico, militar, económico, tecnológico, cultural, etc., en las que puede haber diferentes ganadores en cada tablero.

60. Acuerdo Asociación Estratégica Mercosur Unión Europea suscripto el 28 de junio de 2019, redacción provisional, Título XXX Capítulo I art. 2.

Considerando la importancia que las cuestiones extrazona siempre han tenido para definir cursos de acción en la integración latinoamericana, existen incentivos para ajustar el orden jurídico e institucional del Mercosur a los desafíos que depara el nuevo contexto.

Hemos analizado hasta qué punto el Tratado de Asunción se ha vuelto obsoleto. Y también qué cuestiones son necesarias para lograr que el Mercosur sea un bloque cuando negocia un acuerdo con otro país o grupo de países, pero también cuando lo implementa.

Estamos frente a un escenario complejo e inestable. Un escenario en transición en el que los países del Mercosur deberán agudizar su visión estratégica para descifrar oportunidades para el desarrollo de sus naciones.

Bibliografía

- Allison, Graham, *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Aron, Raymond, *Le grand schisme*, París, Gallimard, 1948.
- Gilpin, Robert, "The Theory of Hegemonic War", en *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, N°4, 1988.
- *War and Change in World Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981.
- González, Flavio Floreal, "Mercosur: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la unión aduanera", en *Integración & Comercio*, N°9, Buenos Aires, BID INTAL, Septiembre-Diciembre 1999.
- *Dumping y Subsidios en el Comercio Internacional*, Buenos Aires, Editorial Ad Hoc, 2001.
- "Análisis de la sentencia de la CSJN 'Whirlpool Puntana SA (TF 21.671-A) c/ Dirección General de Aduanas' en materia de retenciones a la exportación en el Mercosur", en *La Ley*, 13 de marzo de 2015.
- González Izquierdo, Jorge, "Prioridades y opciones para la integración latinoamericana", en *Integración Latinoamericana*, N°193, Buenos Aires, BID INTAL, 1993.
- Hirst, Mónica, "Condicionantes y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina", en *Integración & Comercio*, N°175, Buenos Aires, BID INTAL, 1992.

- Hoffmann, Stanley, “Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz”, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- Keohane, Robert & Nye, Joseph, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Lee, Hsien Loong, “The Endangered Asian Century”, en *Foreign Affairs*, edit. por el Council on Foreign Relations. July/August 2020.
- Liévano Aguirre, Indalecio, “El Congreso de Panamá: Bolívarismo y Monroísmo”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 8, Nº30/31, América Latina, Nº4 (Jul.-Dic., 1968).
- Morgenthau, Hans, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, 3ª edición, Buenos Aires, 1986.
- Nye, Joseph, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.
- “Soft Power, The Means to Success in World Politics”, en *Public Affairs*, 2004.
- “The Future of Power”, en *Public Affairs*, 2011.
- Pintado Lobato, Monserrat, “Hacia una Teoría China de las Relaciones Internacionales. Evolución, Proyectos Teóricos y Pertinencia Práctica”, en *Revista Española de Derecho Internacional. Sección Estudios*, Vol. 70/1, Madrid, enero-junio 2018.
- Prebisch, Raúl, “El Mercado Común Latinoamericano”, en Comercio Exterior T* IX Nº5, mayo de 1969, *Integración & Comercio*, edit. BID INTAL Número Especial 35 años.
- Rodríguez Aranda, Isabel y Leiva Van de Meale, Diego “El soft power en la política exterior de China: consecuencias para América Latina”, en *Polis* [en línea], 35 | 2013, Publicado el 01 octubre 2013, URL: <http://journals.openedition.org/polis/9179>. Editada por CEDER, Santiago de Chile.
- Velarde, Fabián y Escobar, Felipe, *El Congreso de Panamá en 1826*, Panamá, Editorial Minerva, Biblioteca Nacional.
- Waltz, Kenneth, *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Yan, Xuetong, “Chinese Values vs. Liberalism: What Ideology Will Shape the International Normative Order?”, en *The Chinese Journal of International Politics*, 2018, 1-22 doi: 10.1093/cjip/poy001, Advance Access Publication Date: 8 February 2018 Article Published by Oxford

University Press on behalf of The Institute of International Relations, Tsinghua University.

Zhen, Han y Paul, T. V., "China's Rise and Balance of Power Politics", en *The Chinese Journal of International Politics*, 2020, 1-26 doi: 10.1093/cjip/poz018, Oxford University Press on behalf of The Institute of International Relations, Tsinghua University.