

**LAS MUDANZAS EXPERIMENTADAS POR EL MERCOSUR EN LOS AÑOS 1990 Y 2000: UN
BREVE ANÁLISIS DESDE LOS TEXTOS FUNDACIONALES DEL MERCADO COMÚN
(estudio en honor de la Associação Brasileira dos Estudos da Integração – ABEI)**

El año 2000 nos encontrará unidos o dominados (Perón)

Fábio Costa Pereira
Procurador de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Presidente da Associação Brasileira de Inteligência e Contraineligência
Especialista em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Guerra
Mestrando em Diplomacia y Política Externa pela Universidad de
Ciencias Economicas y Sociales de Buenos Aires

Resumen

Los años 90 comenzaron bajo el signo de la integración de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. A través de la firma del Tratado de Asunción (1991), los países signatarios han creado el mercado común del sur, más conocido como el MERCOSUR. La firma del Tratado empezó la denominada fase de transición del mercado común cuyo objetivo era el establecimiento de una unión aduanera entre sus miembros. Tres años más tarde, con la firma del Protocolo de Ouro Preto (1994), ha terminado la fase transitoria. El protocolo de Ouro Preto dio al MERCOSUR la personalidad jurídica y una estructura orgánica capaz de le permitir sedimentar la idea del bloque económico concebida en el Tratado de Asunción. Los protocolos de Brasilia (1991) y de Olivos (2002), a su vez, dieron al MERCOSUR un sistema capaz de resolver las controversias habidas. Mientras que el sistema de solución de controversias establecido en el protocolo de Brasilia era temporario, el de Ouro Preto se revistió de una naturaleza permanente. En los Protocolos de Ushuaia (1998) y Montevideo (2011), también conocido como de Ushuaia II, por la identidad del tema por él abordado, como la de su predecesor hemos encontrado un importante punto de inflexión del MERCOSUR. Más allá de una simple unión comercial y aduanera, el MERCOSUR, al consagrar la democracia, las libertades individuales y los Derechos Humanos como valores que se debería perseguir por todos sus miembros, sedimentó la idea del bloque de poder. El contenido económico dejó de ser móvil principalmente las acciones políticas que movían el bloque regional. De este modo, a través del análisis del Tratado de Asunción y de los protocolos de Ouro Preto, Brasilia, Olivos, Ushuaia y Montevideo, también llamados textos fundacionales, se puede contar la historia del MERCOSUR y los principales cambios que se experimentó a lo largo de sus dos décadas de existencia. Así, este es el objetivo del presente trabajo.

PALABRAS CLAVE: MERCOSUR. Tratado. Protocolo.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EN POCAS PALABRAS; II. EL TRATADO DE ASUNCIÓN: LA CREACIÓN DEL MERCADO COMÚN DEL SUR; III. EL PROTOCOLO DEL ORO PRETO: FIN DE LA FASE DE TRANSICIÓN DEL MERCOSUR Y LOS PRINCIPALES TÓPICOS DEL PROTOCOLO; IV. EL PROTOCOLO DE USHUAIA: LA AFIRMACIÓN DE LA DEMOCRACIA COMO VALOR A SER PRESERVADO POR LOS INTEGRANTES DEL MERCOSUR; V. EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS: DEL PROTOCOLO DE BRASILIA AL PROTOCOLO DE OLIVOS; VI. EL PROTOCOLO DE MONTEVIDEO: LA AFIRMACIÓN DEL COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA EN EL MERCOSUR; VII. CONCLUSIÓN; E BIBLIOGRAFÍA

I. Introducción: En Pocas Palabras

Con el título sintético “En Pocas Palabras”, la Secretaría del Mercosur, en su sitio web, trata de explicar a los lectores que tienen acceso a las informaciones allí disponibles, el efectivo significado del papel del Mercosur, enumerar a sus miembros, economía, población, entre otros datos etnográficos pertinentes.

Dice la Secretaria del Mercosur que el Mercosur está integrado por la Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia (en proceso de adhesión). Aún, contando, el mercado común, como Estados Asociados, Chile, Colombia (Decisión nº 44/04), Perú (Decisión nº 39/03), Ecuador (Decisión nº 43/04), Guyana (Decisión nº 12/13 – en proceso de ratificación) y el Surinam (Decisión nº 13/13 – en proceso de ratificación).

Con una superficie total de 14.869.755 km, los países miembros del mercado común con una población de 287.266.053 habitantes. El español es el idioma hablado en la mayoría de los países miembros del mercado común. Sin embargo, el portugués y el guaraní sean lenguas oficiales en dos de los Estados-Parte, respectivamente, Brasil y Paraguay. Curioso percibir que, del total de la población que habita el Mercosur, mucho más que dos terceras partes están sólo en dos países: Brasil con 196.655.000 habitantes y Argentina con 40.765.000 habitantes, por lo tanto, los mayores y más importantes mercados consumidores.

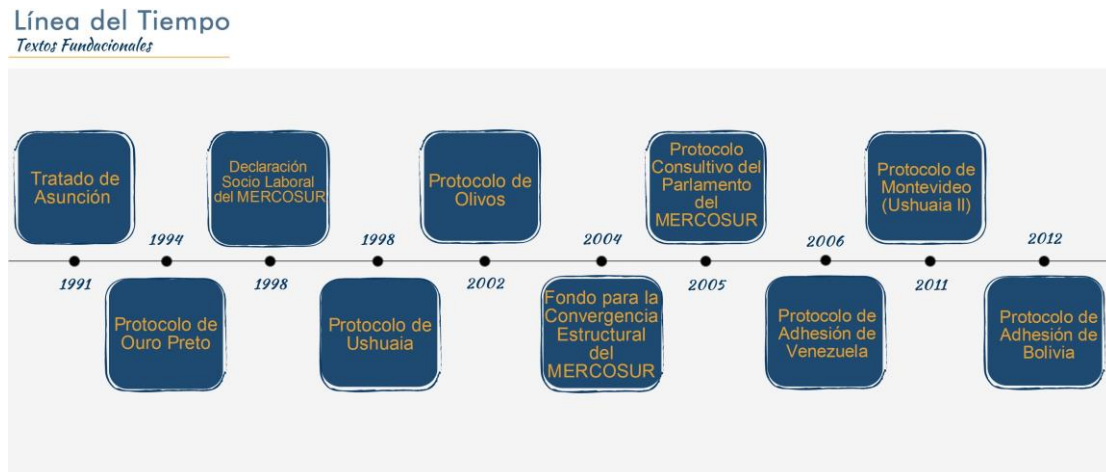
El Departamento también ofrece, en forma gráfica, en la parte denominada de *Línea del tiempo*, los tratados más importantes, protocolos y acuerdos firmados en el universo del Mercosur y las fechas en que fueron redactados. Estos textos, de manera sugestiva, por su importancia en el universo del mercado común, se denominan *fundacionales*.

Mediante la lectura de los textos fundacionales, es posible reconstruir la historia del Mercosur y los principales acontecimientos que le acometieron en las últimas dos décadas, así como los caminos que trillaron por el tiempo para constituirse y consolidarse. Como

resultado, el prisma que este trabajo se utilizará para describir los principales hitos en términos del Mercosur, en los años 1990 y 2000 es, precisamente, el análisis de los más importantes textos fundacionales.

Vejamos la figura:

Figura 1:



http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria&seccion=2.

(Recuperado en 13 de agosto de 2014)

El Tratado de Asunción, firmado en 1991, fue el primer paso adoptado por los fundadores del Mercosur, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en el sentido de la creación de un mercado común en el contexto de América del Sur. Con la previsión de una incipiente estructura, compuesta sólo por dos órganos: el Grupo del Mercado Común y el Consejo del Mercado Común, se ha establecido, en este momento, como una unión aduanera, empezando una etapa de transición, la cual posibilitaría a todos sus miembros, en un corto período de tiempo, armonizar sus leyes a los términos del tratado.

Así, siguió la fase de transición, que duró tres años, la fase de consolidación del Mercosur, cuyo primer hito fue la firma del Protocolo de Ouro Preto en 17 de diciembre de 1994. En el referido protocolo, la estructura orgánica del Mercosur se ha ampliado y consolidado, confiriendo al emergente mercado, personalidad jurídica de Derecho Público Internacional. Fueron definidas, también, en el protocolo, las fuentes jurídicas del Mercosur y el consenso como el norte de los caminos a adoptar para el mercado.

A través de los Protocolos de Brasilia (1991) y Olivos (2002), a su vez, los miembros del Mercosur han establecido las normas y los procedimientos necesarios a la solución de controversias

ocurridas internamente en el mercado común, tanto de Estado contra Estado, como en el caso de actor privado contra entidad estatal, todo como una forma de armonizar las relaciones entre los Estados-Parte y evitar que los conflictos de intereses no resueltos afectasen la propia perpetuación bloque.

Finalmente, la narrativa histórica propuesta, se examinará los Protocolos de Ushuaia (1998) y Montevideo (2011), también conocido como Ushuaia II, por tratar del mismo tema que su predecesor, que marcaron un importante punto de inflexión del MERCOSUR como bloque regional. Por lo tanto, más que una simple idea de unión aduanera y comercial delineada en el Tratado de Asunción, los miembros del mercado común, a través de estos Protocolos, elevaron la democracia al nivel de valor máximo a ser buscado por los Estados-Parte, esencial a la perpetuación del Mercosur, independientemente del contenido económico y comercial de las relaciones existentes, basando la idea de bloque de poder.

De esta forma, en el mismo momento en que el objetivo del presente trabajo es hablar de los cambios principales del Mercosur bajo el prisma del Tratado de Asunción y de los Protocolos de Ouro Preto, Brasilia, Olivos, Ushuaia y Montevideo, no es su propósito analizar los acontecimientos ocurridos en las dos últimas décadas, internamente al Mercosur, desde la perspectiva de la crisis económicas que se produjo durante el periodo, ascensión de la izquierda al poder en América del Sur, o mismo eventuales aproximaciones de Brasil y Argentina, en forma aislada, a los otros bloques económicos.

II. El Tratado de Asunción: la creación del Mercado Común del Sur

Los años noventa se inició para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay bajo el signo de la integración. A través del Tratado de Asunción, los cuatro países, en 26 de marzo de 1991, se comprometieron a iniciar el proceso de integración regional que recibió entonces el nombre de Mercado Común del Sur, más conocido como el MERCOSUR.

En aquel momento de la historia, ante la emergencia de la globalización, se demostraba impositivo para los países que aspiraban la concretización del Mercosur, con el fin de mantener su competitividad, la capacidad tecnológica y ampliar sus mercados, agrupándose en un único bloque económico, asegurando, así, segundo Zoraide Sabaini dos Santos Amaro (2007), a través de la cohesión de sus propósitos, su propia supervivencia y la garantía, en un futuro próximo, de una mejor calidad de vida para sus ciudadanos.

Al respecto de la materia, afirmó Bastos (1997)

Es un hecho que el fenómeno de la *globalización* de la economía y el creciente surgimiento y formación de bloques regionales, han impuesto prácticamente a los países la unión con sus limítrofes. Ese fenómeno aparece ciertamente, como respuesta necesaria a la reorganización de fuerzas en el escenario económico internacional, donde el *leit motiv es la competitividad*.

Siguiendo esta tendencia, Brasil firmó con Argentina, Paraguay y Uruguay el Tratado de Asunción, para la constitución de un Mercado Común del Sur, o simplemente Mercosur (p. 9).

El propio Tratado, en su justificativa, reconocida, como una de sus causas fundacionales, la *evolución de los acontecimientos internacionales, en particular de los grandes espacios económicos*, afirmando que la *integración constituyó una respuesta adecuada a tales acontecimientos*.

Sin embargo, la idea del Mercosur no se agotaba en la pura y simple unión aduanera o la formación de un bloque económico. Se iba además, presentando el claro objetivo estratégico de elevar la región de la condición de simple periferia para asumir un papel importante en el comercio y en la política global.

Dice Mariano (2007)

O Mercosul é, aliás, um bom exemplo desse aspecto político e estratégico do regionalismo porque, independentemente do momento e do interesse que o impulsionaram, podemos afirmar que seu objetivo parece ser mesmo superar a sua condição de região periférica no sistema internacional e de adequar o Estado à nova realidade gerada pela globalização. Assim, a integração regional apresenta esse aspecto, até o momento negligenciado, que se refere à sua importância política e estratégica, e não apenas comercial. Sem dúvida, o Mercosul é um elemento importante para o fortalecimento da posição argentina e brasileira nos fóruns internacionais, apesar de ter sido pensado no início como algo mais amplo, voltado para a promoção do desenvolvimento da região, onde a cooperação seria uma estratégia de superação das limitações individuais (p. 125).

Compuesto por veinticuatro (24) artículos y cinco (05) anejos, el Tratado tenía como objetivo permitir la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países signatarios, con la eliminación de las restricciones de los derechos de aduana y aranceles. La búsqueda de un

arancel externo común, así como la adopción de la misma política comercial para enfrentar a otros bloques económicos, era también uno de los objetivos perseguidos, en aquel momento, por el Mercosur. La reciprocidad en el tratamiento de los países miembros era la clave para que el sistema funcionase.

Con un mercado consumidor en potencial nada despreciativo, compuesto de más de doscientos millón de personas, la unión de los países miembros del Mercosur posibilitaría a cada uno de ellos una mejor condición de negociar con otros bloques económicos o si oponerse a los designios comerciales dictados por el mercado internacional.

Por otra parte, por la magnitud exigida para la consolidación del proceso de integración, esta no podría ser de forma inmediata. Cada signatario, de forma previa, debería armonizar los términos del acuerdo a sus normas internas. La integración prevista en el Tratado de Asunción, por esa razón, fue aplazada en el tiempo, en dos distintos momentos. El primer, con el hito a partir de la firma del tratado, de naturaleza provisoria. Y el segundo, por otro lado, cuyo curso se iniciaría después de superar la fase de transición, de carácter definitivo. En el curso del período de transición, de modo que la idea de mercado común hubiese seguimiento, algunos importantes instrumentos de naturaleza afirmativa fueron utilizados. Estos instrumentos encontraron su previsión en el artículo 5º y el artículo 8º del Tratado.

Dispón el artículo 5º

- a) Un Programa de Liberación Comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario;
- b) La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior;
- c) Un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los Estados Partes;
- d) La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

El artículo 8º, por su vez, dispón

- c) Celebrarán consultas entre sí siempre que negocien esquemas amplios de desgravación arancelaria tendientes a la formación de zonas de libre comercio con los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración;
- d) Extenderán automáticamente a los demás Estados Partes cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que concedan a un producto originario de o destinado a terceros países no miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración.

Además, en los términos tributarios, tasas y otros gravámenes, fue prevista la igualdad de tratamiento entre los productos externos y internos a cada país. De esta manera, fueron alejadas las barreras intestinas a las naciones que podrían privilegiar los productos internos en detrimento a los producidos por los países miembros del bloque económico.

Y más, el tratado no preveía la implementación del Mercosur, tan sólo la adopción de acciones positivas por parte de sus miembros. Deberían ellos, en el período de transición, para la consolidación de la idea de un mercado común, se abstenerse de una serie de conductas.

Es lo que dice, literalmente, la primer parte del artículo 8º

- a) Evitarán afectar los intereses de los Estados Partes en las negociaciones comerciales que realicen entre si hasta el 31 de diciembre de 1994;
- b) Evitarán afectar los intereses de los demás Estados Partes o los objetivos del Mercado Común en los acuerdos que celebraren con otros países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración durante el período de transición;

El Tratado de Asunción, aún, para dar cuerpo y voz al Mercosur, creó una estructura orgánica. Esta, diferentemente de lo que se había dado en términos de Unión Europea, no era supranacional, y sí intra gubernamental. Esto equivale a decir que competía a los gobiernos de los países miembros decidieren, por el consenso, los designios del mercado común, no existiendo un órgano transnacional que dictase las reglas que se debería seguir. Cada decisión adoptada por los miembros, para valer dentro de los países, debería ser asimilada por las leyes nacionales.

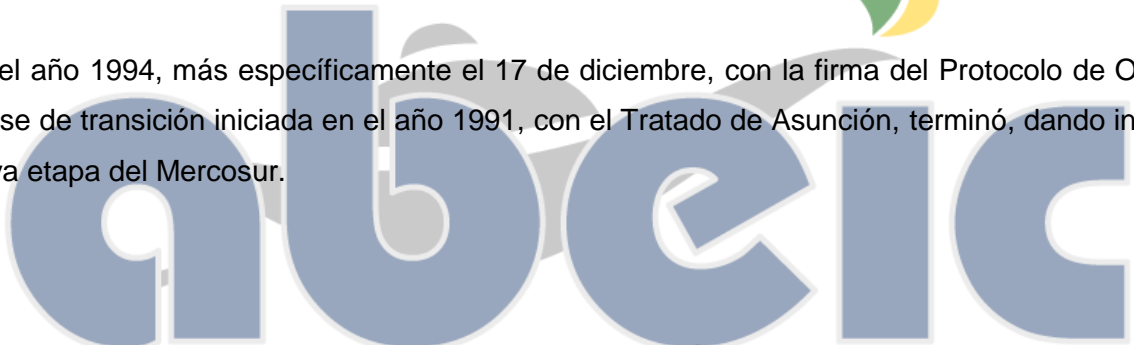
Por esa razón al analizar las estructuras creadas en el ámbito del Mercosur, dijo Baptista (1996)

O Tratado de Assunção criou-as no sentido que lhes dá a teoria institucional de Hauriou ou a de Santi Romano. Não são ela, porém, organismos supranacionais. Aliás, uma leitura adequada do Tratado de Assunção e a prática posterior das partes contratantes mostram o cuidado em evitar estruturas administrativa, judicial ou legislative fechadas (nos moldes da europeias) e a escolha de modelos flexíveis, cujos limites ficam indefinidos, para que a prática os vá perfeccionando (p. 2).

La Estructura Orgánica del Mercosur, prevista en el artículo 9º del Tratado, estaba formada por el Consejo del Mercado Común (CMC) y por el Grupo del Mercado Común (GMC). Al primer órgano incumbía la función política y el deber de la adopción de decisiones, teniendo siempre como norte la consolidación del mercado. Por otra parte, al segundo órgano, que fue incidida la actividad ejecutiva, le incumbía asegurar el cumplimiento del Tratado, proponer medidas concretas a la unión aduanera y la fijación de los programas de trabajo que asegurasen el establecimiento del Mercosur.

El Tratado de Asunción, de hecho, trazó las líneas generales que, a partir de aquel momento, orientarían los rumos del Mercosur, en particular el *establecimiento de un mercado común que sea un compromiso con duración indefinida* (Nadia de Araujo, 1997).

En el año 1994, más específicamente el 17 de diciembre, con la firma del Protocolo de Ouro Preto, la fase de transición iniciada en el año 1991, con el Tratado de Asunción, terminó, dando inicio a una nueva etapa del Mercosur.



III. El Protocolo de Ouro Preto: fin de la fase de transición del Mercosur y los principales tópicos del protocolo

Después de un período de transición de tres años, la unión aduanera deseada en el Tratado de Asunción fue atingida. El hito inicial de esta nueva etapa del mercado común, fue la firma del Protocolo de Ouro Preto por los miembros del Mercosur, en 17 de diciembre de 1994.

Al respecto de la materia, dice Saraiva (2010)

No final de 1994 foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que marcou o início da união aduaneira e deu ao bloco uma personalidade jurídica para a negociação de acordos internacionais. Diversos setores econômicos internos foram se engajando no processo, outorgando-lhe maior consistência. A abarcar, em 1995, 85% do comércio exterior dos países-membros (p. 56).

El Protocolo de Ouro Preto, además de consolidar la unión aduanera y terminar la fase de transición que se siguió después de la firma del Tratado de Asunción, trajo importantes modificaciones estructurales para el Mercosur.

Los países que participaron de la elaboración y firma del protocolo, diciéndose *conscientes de la importancia de los avances alcanzados con la unión aduanera*, al reafirmaren los principios y objetivos que los impulsaron a firmar el Tratado de Asunción, reconocieron la necesidad de adaptaren la estructura institucional del bloque económico para hacer frente a los nuevos desafíos que se siguieron en los años futuros. Es lo que se queda claro en una simple lectura de la justificativa del ya dicho protocolo.

A la estructura institucional creada por el tratado firmado en 1991, integrada sólo por dos órganos: el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común, fueron agregados nuevos: la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM) - artículo 1º del Protocolo.

A los nuevos organismos creados fueron afectadas tareas específicas a bien gestionar el cumplimiento de las normas fundadoras del Mercosur, así como regular las relaciones entre los componentes del bloque entre sí, la relación del Mercosur con otros bloques, además de otras funciones.

A la CCM se le asignó la tarea de velar por la aplicación de la política comercial común, con el fin de garantizar el funcionamiento de la unión aduanera, además de la obligación de revisar las políticas comerciales intra Mercosur y con otros actores desconocidos del mercado común (Sección III, artículos 16/21). A la CPC, en cuanto órgano representativo de los Parlamentos de los países miembros del Mercosur, fue dada la importante misión de acelerar, en el ámbito de sus Estados, la adecuación y la armonización de los ordenamientos jurídicos nacionales a las exigencias del mercado común (Sección IV, artículos 22/27). A la FCES, organismo creado para permitir la representación de los sectores económicos y sociales se destinó la función consultiva y la posibilidad de reportarse al GMC, vía recomendación (Sección V, artículos 28/30). Y, por último, en lo que se refiere a la SAM, fue designada la actividad de apoyo operacional, con sede permanente en Montevideo, encargándole la obligación de prestar servicios a los demás organismos. (Sección VI, artículos 31/34).

Sin embargo, el Protocolo de Ouro Preto no agotó su creación en la formación de la estructura orgánica del Mercosur. Fue más allá, afectó al mercado común personalidad jurídica del Derecho Internacional (capítulo II, artículo 34). Así, desde entonces, como persona jurídica en el

pleno goce de sus derechos, pudiera, para alcanzar los objetivos para los cuales fue pensada y creada, realizar los más diversos actos y negocios jurídicos. Además, se estableció el consenso entre los miembros del Mercosur como base de las decisiones que determinan sus direcciones (artículo 37), se definiendo el Tratado de Asunción, los acuerdos y protocolos celebrados, así como las decisiones del CMC y las directrices del CCM, como las fuentes jurídicas primarias del Mercosur (artículo 41).

El Protocolo de Ouro Preto, con efecto, además de la estructura orgánica del Mercosur, le dio la capacidad de, por sí solo, en cuanto dotado de personalidad jurídica y la base legal a seguir, tornarse capaz a administrar sus destinos y asegurar la preservación de los ideales del mercado común en el ámbito de la América del Sur.

Aquello que otrora había sido sólo una idea, que comenzó a ser concretizada mediante el Tratado de Asunción, vía Protocolo de Ouro Preto se convirtió real, con un claro compromiso con el futuro. Tan importante fue el protocolo, que el Presidente de Honor de la Sección Brasileña de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, el Senador brasileño José Sarney, y el Presidente *Pro Tempore* de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, el Deputado brasileño Paulo Bornhausen, en la presentación de la segunda edición del libro Mercosur: Legislación y Textos Básicos, afirmaron que *desde 1992 hasta hoy, el Mercosur superó su fase de transición (...), para ingresar, en enero de 1995, en la etapa de su consolidación.* (Brasileira., 1996).

IV. El Protocolo de Ushuaia: la afirmación de la democracia como valor a ser preservado por los integrantes del Mercosur

Consolidando el Mercosur en términos de objetivos, la personalidad jurídica y la estructuración orgánica, sus miembros, más allá del que una simple unión aduanera, optaron, a través del Protocolo de Ushuaia, asumir un compromiso político de futuro, al afirmaren la democracia como un valor a ser perseguido por todos sus miembros. Además de los miembros del Mercosur, se adhirieron al Protocolo Bolivia y Chile.

Firmado en el 24 de julio de 1998, el Protocolo de Ushuaia tuvo como principal objetivo afirmar que la plena vigencia de las instituciones democráticas era condición *sine qua nom* para la existencia y el desarrollo del Mercosur. Es lo que está expreso en el artículo 1º del protocolo.

El Protocolo de Ushuaia marca, por lo tanto, al hacer tal afirmación, un importante punto de inflexión para el Mercosur. En el momento en que sus miembros decidieron que la preservación de

los valores democráticos era más importante que la preservación de los valores económicos resultantes de la unión aduanera, los antecedentes para la creación del Mercosur, sedimentaron la idea de que el Mercosur, al mismo tiempo el mercado común, era un bloque político y de poder.

Cabe señalar que la terminología utilizada por el entonces signatarios del Protocolo fue bastante tajante. El significado de las palabras utilizadas, sin la necesidad de mayores interpretaciones hermenéuticas, habla por sí mismo: sin la democracia no se podría siquiera hablar en la existencia del Mercosur.

Como corolario lógico, para que el ideario democrático traducido en el Protocolo no resultase en norma puramente programática (comando despojado de sanción), se acordó que la ruptura con el orden democrático, de parte de cualquiera de los signatarios, importaría en la adopción de las sanciones, tales como *la suspensión del derecho a participar en los diversos órganos de los respectivos procesos de integración hasta la suspensión y obligaciones resultantes de estos procesos* (artículo 5º).

Según Fortes e Moraes (2012)

A adoção de um pacto democrático como condição essencial para a integração da América Latina e, em especial, para o desenvolvimento do Mercosul, que se mostra o espaço político regional mais apto a concretizá-la, revela a maturidade político-institucional que o bloco vem congregando. O compromisso regionalizado com a democracia, ademais, acaba orientando a política externa do continente, porque permite que os próprios países não apenas monitorem a região, desenvolvendo mecanismos eficazes de controle, mesmo que diplomáticos, mas acaba “forçando”, também, que se adotem regimes políticos internos que respeitem os direitos fundamentais e a separação de poderes, valores essenciais do Estado Democrático de Direito – contexto em que o Mercosul sobressai, como principal articulador da integração jurídico- político-social na América do Sul (p. 209).

En el año de 2012, el Protocolo de Ushuaia, en relación con las sanciones previstas en él, fue por primera vez empleado. La Presidenta de Argentina, Cristina Kirshiner, en el encierro de la 43ª reunión de la Cumbre del Mercosur, anunció la decisión del bloque en suspender la participación del Paraguay en el mercado común (Capital, 2012). La decisión fue adoptada en represalia a la actitud del Parlamento Paraguayo que, en 22 de junio de 2012, por lo tanto a pocos días antes de la reunión de los líderes del Mercosur, en un proceso llamado por los medios de comunicación como *relámpago*, han aprobado, por el marcador de treinta y nueve (39) votos a favor, cuatro (4) en contra y dos abstenciones, el *impeachment* del Presidente de la República, Fernando Lugo (Arrais, 2012).

En la misma reunión en la que el Paraguay fue suspendido, Venezuela fue reconocida como un miembro pleno del Mercosur. Recuerda que Venezuela, tras consulta popular realizada en 15 de agosto de 2004, reconocida como *referendum* revocatorio, se transformó en mucho menos democrática. El *referendum* tenía por objetivo retirar el Presidente Hugo Chávez del poder. Como resultado de la consulta popular, a pesar del trabajo de la oposición, Chávez *was declared the winner of a national recall referendum by a substantial margin* (Sheridan, 2004, p. A01). Después del *referendum*, que se quedó conocido como *cruce de caminhos*, Chavez comprendió la victoria como una verdadera autorización a él concedida por el pueblo venezolano para profundizar el proceso *revolucionario* (Ruiz, 2009).

De esa forma, la decisión de los miembros del Mercosur que acogieron en su seno a Venezuela, *por la puerta trasera* (Beranalette, 2012), fue muy antagónica y sospechosa. Antagónica debido la Venezuela, en la época, estar siendo comandada por Hugo Chávez, el presidente que ha instalado, en el país, el régimen poco democrático bolivarianista. Y, sospechosa, porque la única barrera al ingreso de Venezuela en el mercado común era, justamente, en el Congreso del Paraguay, que se negaba a refrendar aquel país como parte del Mercosur. Suspenso el Paraguay, la ruta a la entrada de Venezuela en el Mercosur se ha convertido en abierta. Además, como el Congreso de Paraguay había hecho con Lugo, los mandatarios del Mercosur no concedieron al Paraguay el derecho a presentar una defensa previa a la suspensión. De esta manera, al mismo tiempo, enardecieron y despreciaron a los términos del Protocolo de Ushuaia.

Al respecto de la materia, dijeron Fortes y Morais (2012)

(...) a medida foi tomada pelos Presidentes dos demais Estados membros do bloco e teve como fundamento o processo de *impeachment* sofrido pelo então presidente paraguaio Fernando Lugo – o que, todavia, segundo entenderam os outros chefes de Estados do bloco, se tratou de manobra política para tomar o poder, tendo-se em vista, inclusive, que o procedimento parlamentar operado não respeitou haveria respeitado o devido processo legal, porque não haveria sido dada oportunidade adequada para exercício do direito de defesa, ferindo o princípio do devido processo legal (...) Deve-se esclarecer, porém, duas questões pelas quais se deveria analisar o caso em tela. A primeira delas diz respeito ao próprio procedimento adotado pelos Estados Partes do bloco para tomar a decisão final de “suspender” a participação do Paraguai no Mercosul. Como mencionando, a decisão foi adotada pelos chefes de Estado sem que se desse oportunidade, porém, para que o próprio Paraguai pudesse defender seus interesses ou, pelo menos, para que pudesse esclarecer-se diante da comunidade. Suspender o país,

sem que se lhe assegurasse ao menos o direito de defesa, portanto, acabou caracterizando uma supressão do devido processo legal – ironicamente, o mesmo argumento utilizado para a suspensão do Paraguai, após o sumário processo de *impeachment* (p. 206).

V. El Sistema de Solución de Controversias: del Protocolo de Brasilia al Protocolo de Olivos

A los miembros del Mercosur, a fin de asegurar el futuro del bloque económico naciente, no era suficiente, cuando de la firma de los tratados y protocolos que dieron forma a la idea de un mercado común, sólo tramar las líneas generales de la unión aduanera por todos intentada. Se necesitaba mucho más para el mercado común en formación si se convirtiese en un verdadero bloque económico. Era necesario, principalmente, para garantizar la armonía entre los Estados-Parte, y, por lo tanto, la supervivencia del Mercosur, que se fuese pensado y concretizado un sistema para la solución de controversias que quizás acometiesen a sus miembros, este capaz de poner un punto final a los conflictos habidos.

El Tratado de Asunción había sólo la previsión de solución de los conflictos de una manera directa, a través de la negociación entre las partes. Así, el primer intento efectivo de la creación de un sistema de solución de controversias en el seno del Mercosur, fue engendrada por el Protocolo de Brasilia, firmado el 17 de diciembre de 1991, pocos meses después de la firma del Tratado de Asunción. Su vigencia, al principio, estaba limitada al periodo de duración de la fase de transición del Mercosur (ítem 3 del anexo III del Tratado de Asunción). El sistema previsto en el Protocolo de Brasilia, por lo tanto, estaba condenado a ser sustituido por otro, de carácter definitivo. Sin embargo, la vigencia de las normas del Protocolo de Brasilia, por disposiciones expresas contenidas en los artículos 43 y 44 del Protocolo de Ouro Preto, fue aplazado indefinidamente. Este aplazamiento indefinido está ligado, de una manera muy clara, a los prácticos que entendían que era mejor para el sistema la flexibilidad y la ausencia de mayores gastos para su manutención (Barral, 2002). Todavía, como afirmó Eliane M. Octaviano Martins (2006), el sistema creado por el Protocolo de Brasilia, desde su nacimiento, se mostró deficiente, imponiendo la necesidad de su revisión.

En la sistemática prevista en el Protocolo de Brasilia, la solución directa entre los Estados-Parte era el primer mecanismo de solución de los litigios a ser empleado (artículo 2º). En caso de la solución directa no ser viable, la superación del conflicto ocurría o por medio de la intervención del Grupo Mercado Común o por medio de un Tribunal Arbitral *ad hoc*, a los cuales incumbía el juzgamiento de las alegaciones de no cumplirse las normas que rigen al Mercosur, tanto por gobierno contra gobierno, cuanto de un actor privado contra un gobierno (Capítulo V). En este caso,

encargaba se al privado accionar el gobierno al cual estaba vinculado para someter el gobierno reclamado a la solución de la controversia. Esta reclamación sólo tendría curso si previamente juzgada como justificada por la Sección Nacional del Grupo Mercado Común (ítem 2 del artículo 26).

En resumen, se puede decir que el sistema de solución de conflictos previstos en el Protocolo de Brasilia era dividido en tres fases distintas: a) negociación directa entre los envueltos en el litigio (Capítulo II); b) actuación del GMC (capítulo III); y c) el uso de Tribunal Arbitral *ad hoc*, cuyas decisiones eran inapelables y obligatorias para los envueltos en la controversia (Capítulo IV).

El Protocolo de Brasilia, aún, permitía que sus miembros pudiesen elegir, para la solución de su litigio, el sistema de arbitral o clamar por la instalación de un panel de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Afirmó Martins (2006) sobre el tema

Existia, portanto, a possibilidade de que um litígio fosse julgado por diferentes sistemas de controvérsias, sendo que a opção, geralmente, é feita pela parte demandante. Destarte, ocorria o chamado *forum shopping*, ou seja, a possibilidade de escolha, por parte do demandante, de submeter o litígio à jurisdição que lhe fosse mais conveniente (p. 82).

El 18 de febrero de 2002, ante la necesidad de la creación de un sistema de solución de controversias de carácter definitivo en el ámbito del Mercosur y la necesidad del perfeccionamiento desde la creación en el Protocolo de Brasilia, fue firmado, por los miembros del mercado común, el Protocolo de Olivos, cuyo objetivo era garantizar un sistema eficaz para la solución de las controversias, este basado en la *interpretación correcta, la aplicación y el cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración del conjunto normativo del Mercosur* (consideraciones generales el Protocolo).

El sistema creado, además de la negociación directa, del juicio arbitral y la intervención del GMC, trajo innovaciones importantes que significaron la evolución y el perfeccionamiento del proceso, a saber: la posibilidad de recurso no obligatorio, la posibilidad de recurso para esclarecimiento y dilucidar puntos oscuros del laudo arbitral; la hipótesis del cumplimiento del laudo arbitral por el Estado obligado; la posibilidad de revisión del laudo por la provocación del Estado beneficiado; la adopción de las medidas compensatorias por parte del Estado se han beneficiado en caso de incumplimiento del laudo; y la posibilidad del Estado obligado recurrir de las medidas compensatorias. Como bien observó Welber Barral (2002, p.156), la inspiración para este procedimiento fue claramente el Entendimiento sobre Solución de Controversias de la Organización Mundial del Comercio (ESC/OMC). Los plazos para la solución de las controversias, por igual, fueron modificados y se ha caracterizado por su celeridad: a) Negociación Directa, 15 días; b) Arbitraje *ad hoc* con la designación de los árbitros nacionales (15 días); (c) Arbitraje *ad hoc* con los árbitros

designados por la SAM, 2 días; (d) presentación del laudo arbitral, 60 con la posibilidad de más de 30 días; (e) plazo para la apelación de aclaración, 15 días; y (f) Negociación directa, 15 días.

Aunque el sistema de solución de controversias disciplinado por el Protocolo de Olivos, en comparación con el sistema anterior, tenga significado innegable evolución, aún se omitió con relación a algunas cuestiones, cuya relevancia crecerá con la profundización de la integración regional (Barral 2002, p. 161). El Protocolo de Olivos, por ejemplo, dejó de establecer cuáles eran las consecuencias que las decisiones emanadas de los Tribunales del Mercosur deberían producir en el ámbito interno de sus miembros, a permitir que las jurisdicciones nacionales confieran diferentes interpretaciones a las decisiones. Otro punto igualmente importante, es que el Protocolo de Olivos no ha cambiado la cuestión del acceso de los particulares a los juicios del Mercosur, continuando sus reclamaciones vinculadas al juicio previo de admisibilidad por parte de la Sección Nacional del GMC. De suerte, en términos de sistemática de resolución de conflictos, el Protocolo de Olivos ha demostrado ser mucho más adecuado para ecualizar los litigios suscitados en el universo del mercado común.

VI. El Protocolo de Montevideo: la reafirmación del compromiso con la democracia en el ámbito del Mercosur

En la parte introductoria del Protocolo de Montevideo, también conocido como Ushuaia II, en alusión al protocolo que el precedió y trataba sobre el mismo tema - la protección de la democracia en el universo del Mercosur -, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, los países miembros del Mercosur, junto con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, hicieron cuestión, tras consideraren la preservación de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales como esenciales a la integración en términos de América del Sur, reiteraron el compromiso de velar por la democracia y por los valores por ella expresados.

Firmado en 19 de Diciembre de 2011, al inicio de la segunda década del siglo XXI, después de veinte años de existencia del mercado común, el Protocolo de Montevideo, integrado por doce (12) artículos, marca un importante punto de inflexión del Mercosur. La idea del bloque de poder ya solidificada en el Protocolo de Ushuaia, más allá que una simple unión aduanera y comercial, vinculada a los ideales democráticos y humanistas, de una América del Sur fuerte y agente de sus designios, se tornó absolutamente clara a través del "Protocolo de Ushuaia II".

El Deputado Federal brasileño Nelson Pellegrino, miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso Nacional y relator del Decreto Legislativo nº 1290/2013, cuyo objetivo era la ratificación del Protocolo de Montevideo, fue feliz al decir que

A triste memória dos regimes ditatoriais e a convicção de que o sucesso da integração regional está intimamente relacionado à manutenção e ao fortalecimento das instituições democráticas levaram os Estados Partes do Mercosul a aprovar compromissos internacionais que ratificavam os ideais democráticos (2013) ,

Diferentemente del Protocolo de Ushuaia, que previa como la única sanción para la Parte que no cumpliera sus términos la suspensión del derecho a integrar el mercado común, el Protocolo de Montevideo, para la preservación de la democracia, fue más contundente. En el caso de ruptura del orden democrática, violación del orden constitucional o en la hipótesis de ocurrir cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder (artículo 1º), los miembros del Mercosur pueden ser llamados a *llevar sus buenos oficios y realizar gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado*, en términos de los artículos 2º y 3º.

Según el Protocolo de Montevideo, innumerables son las sanciones que pueden ser aplicadas contra los países que atenten contra a los principios democráticos, debiendo ser aplicadas de una manera proporcional a la gravedad del delito cometido, sea en forma individual o cumulativamente, en la medida en que sea necesario para restituir el Estado-Parte sujeto de sanción al *status quo ante*. El artículo 6º establece la lista de las medidas, no exhaustivo, que pueden ser empleadas en el caso de atentado de los principios orientadores del Estado Democrático de Derecho. Vejamos:

- a) Suspender el derecho en participar en los diversos órganos de la estructura institucional del MERCOSUR.
- b) Cercar de forma total o parcial las fronteras terrestres. Suspender o limitar el comercio, el tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones y el suministro de energía, servicios y abastecimiento.
- c) Suspender la Parte afectada del disfrute de los derechos y beneficios emergentes del Tratado de Asunción y sus Protocolos, y de los Acuerdos de integración celebrados entre las Partes, conforme le caber.
- d) Promover la suspensión la Parte afectada en el marco de otras organizaciones regionales e internacionales. Promover a terceros países o grupos de países a suspensión a la Parte afectada de los derechos y/o beneficios derivados de los acuerdos de cooperación del que forma parte.

e) Respalda los esfuerzos regionales e internacionales, en particular en el ámbito de las Naciones Unidas, encaminados a resolver y a encontrar una solución pacífica y democrática para la situación ocurrida en la Parte afectada.

f) Adoptar sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

El Protocolo de Montevideo, por lo tanto, junto al Protocolo de Ushuaia, expresó el compromiso de los miembros del Mercosur con la democracia. La obviedad que idiosincrasias internas del Mercosur, tales como la presencia de Venezuela, un país controlado por un régimen poco democrático y bolivarianista, compromete la amplia credibilidad del Protocolo. Sin embargo, como una petición de principios, que él es, en el sentido de la protección integral del sistema democrático, los derechos humanos y las libertades individuales, el Protocolo de Ushuaia II, en la misma pista de su predecesor, el Protocolo de Ushuaia I, se constituyó en un gran avance y importante brújula para orientar el futuro de América del Sur que, a lo largo de todo el siglo XX, fue marcada por los sucesivos golpes militares y los regímenes de excepción. La simple afirmación de tales principios, de manera oficial, por los países del mercado común, demuestra la voluntad común de producir transformaciones afirmativas en la búsqueda de un futuro democrático que a todos contemple.

VII. Conclusión

Diferente de lo que se pueda pensar, la Historia, sea de las naciones, pueblos o instituciones no es, totalmente la narrativa secuenciada de los acontecimientos que ocurrieron en un período de tiempo determinado. La Historia, en verdad, es el conjunto de hechos y percepciones que se transpón para las generaciones futuras, tanto por quienes han experimentado, así como para aquellos que, en un momento determinado, entendieron que era necesario mencionar. Así, para que el producto final de narrativa histórica, tan importante como los hechos en sí, está la percepción de estos por aquel que traduce en palabras, de forma oral o escrita. El producto final, al mismo tiempo, influye y es influenciado por tales percepciones.

En el caso de este trabajo, la preocupación del "narrador" fue reproducir la historia del Mercosur, desde el punto de vista que se considera más importante, el Tratado y los Protocolos que dieron cuerpo y sustentación al mercado común y que marcaron su existencia y transformaciones a lo largo de las últimas dos décadas.

Al reproducir la historia del Mercosur, muchos enfoques podrían haber sido adoptados, tales como desde la perspectiva de la crisis económica que afectó los dos grandes *players* en el mercado común, el Brasil y la Argentina, en las últimas dos décadas, así como también, podría analizar la

evolución histórica del Mercosur desde la perspectiva del crecimiento de la izquierda en América del Sur etc.

Sin embargo, el "narrador" optó, a través de un juicio de prioridad, emergente de sus percepciones personales, contando la historia del Mercosur, como comprendió de forma lógica y secuencial, utilizando como telón de fondo, los textos que dieron el contorno y la sustentación al mercado común y que se denominan como fundacionales.

El Tratado de Asunción marca el comienzo del Mercosur, fundamentado en una idea de unión aduanera, y de una etapa del mercado común que se llama transitoria. Superada la fase transitoria y iniciada la fase definitiva, a través del Protocolo de Ouro Preto, el Mercosur gana personalidad jurídica y estructura orgánica, se preparando para mejor enfrentar la concurrencia de otros agentes económicos y bloques internacionales. En los Protocolos de Brasilia y Olivos, encontramos la búsqueda del Mercosur para consolidar un sistema de soluciones de controversias capaz de armonizar los litigios ocurrentes al mercado común. Por fin, en los Protocolos de Ushuaia y Montevideo, también conocido como Ushuaia II por similitud de materia abordada, encontramos importantes puntos de inflexión del Mercosur, donde la idea de comercio y de unión aduanera, por los miembros del mercado común, fue colocada en según plan delante de un ideal mayor que a todos circundaba, aunque significase perjuicio de naturaleza económica y comercial: la preservación de la democracia y los valores por ella tutelados.

Por último, como puede observarse con facilidad, aunque la existencia de varios caminos que podrían haber sido trillados para alcanzar el mismo objetivo: la narrativa de los principales acontecimientos en el universo del Mercosur en las dos últimas décadas, el presente trabajo ha optado por seguir el camino ofrecido por los textos fundacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Amaro, Z. S. (2007). Estrutura Orgânica do Mercosul: direito de concorrência no processo de integração. *Revista Jurídica* , 9, 20/39.
- Arrais, A. (2012, junho 22). Senado do Paraguai aprova o impeachment do presidente Lugo. (M. Menezes, Ed.) Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil: Retrived globo.com.
- Baptista, L. O. (1996). O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. *Estudos Avançados* , 10 (27).
- Barral, W. (2002). O Protocolo de Olivos e o Mercosul. *Sequencia: Estudos Jurídicos e Políticos - Periodicos da UFSC* , 23 (44), p. 150/165.

- Bastos, C. E. (1997). O processo de integração do Mercosul e a questão da hierarquia constitucional dos tratados. (S. E. Federal, Ed.) *Estudos da Integração* , 75.
- Beranalette, O. H. (2012, agosto 12). *International Center For Trade and Sustainable Development*. (ICSTD, Producer) Retrieved from ICSTD.org: www.icstd.org/bridges-news/puentes/news/el-tortuoso-ingreso-de-venezuela-al-mercosur
- Brasileira., G. d.-G.-S. (1996). *Mercosul: Legislação e Textos Básicos*. Brasília, DF, Brasil: Senado Federal.
- Capital, R. C. (2012, junho 29). Paraguai é suspenso do Mercosul e Venezuela vira membro-pleno. (P. M. Antonio Luis Monteiro Coelho da Costa, Ed.) São Paulo, SP, Brasil.
- Filho, G. B. (2012). Democracia na América Latina : Protocolo de Ushuaia e as Relações Internacionais no Mercosul. *XXI Congresso Nacional Conpedi/UFF*. Niterói: CONPED/UFF.
- Mariano, K. P. (2007). Globalização, integração e o estado. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* , 71.
- Martins, E. M. (2006). Sistemática de Solução de Controvérsias no Mercosul: o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos. *Cadernos PROLAM/USP* , 1.
- Nadia de Araujo, F. V. (1997). *Código do Mercosul: Tratados e Legislação*. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil: Livraria e Editora Renovar Ltda.
- Pellegrino, N. (2013). Decreto Legislativo nº 1290/2013 – voto do relator. Recuperado de <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1175918.pdf>, em 19 de agosto de 2014.
- Ruiz, M. G. (2009, janeiro/junho). Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional* , 52.
- Saraiva, M. G. (2010). Política Externa Brasileira: as diferentes percepções sobre o Mercosul. *Civitas - Revista de Ciências Sociais (online)* , 10 (enero-abril) (1).
- Sheridan, M. B. (2004, agosto 17). *washingtonpost.com*. *Chavez Defeatss Recall Attempt* . Washington, D.C., Estados Unidos. Retrieved from washingtonpost.com.

