

BILATERALISMO, MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO. DILEMA PARA LA ARGENTINA⁽¹⁾

POR RICARDO XAVIER BASALDÚA

SUMARIO

1. Bilateralismo
2. Multilateralismo
3. Regionalismo
4. Dilema para la Argentina en el marco internacional

1. Bilateralismo

Con la conformación de Francia como “Estado nación”, bajo Luis XIV (1643-1715) y su ministro Jean-Baptiste Colbert, se inició una política proteccionista tendiente a crear y fortalecer las actividades industriales en ese país (tapices, gobelinos, porcelanas de Limoges y de Sèvres, cristales de Baccarat, espejos etc.).

El arancel, de puramente rentístico, pasó en 1667 a ser protector, con alícuotas establecidas en niveles fijados no con el fin de obtener recursos sino para proteger la incipiente industria francesa, “en la infancia”, como diría Hamilton en los Estados Unidos (1791: *Informe sobre las manufacturas*) y más tarde List en Alemania (1840: *Sistema nacional de economía política*).

Esta política comercial fue denominada “colbertismo” y luego se generalizó entre los países europeos, con distintas variantes, bajo el nombre de “mercantilismo”.

Se trataba de un proteccionismo “científico”, estudiado en base a las necesidades del país. Así, el arancel no era igual para todas las mercaderías, pues favorecía la entrada de materias primas necesarias o útiles para la industria nacional. Incluso procuraba la introducción de bienes de capital, como máquinas que pudieran favorecer al sistema productivo. En cambio, los productos terminados que podían competir con los nacionales eran fuertemente gravados.

De modo que los países que quisieran acceder al mercado francés debían negociar un acuerdo bilateral² para obtener un arancel preferencial, un arancel para los amigos de Francia.

La política de la doble tarifa, una general y otra mínima, se generalizó entre los países europeos.

Ello impuso el sistema comercial denominado “bilateralismo”³, ya que si se quería comerciar con un país y acceder a su mercado era necesario suscri-

1. Publicado originariamente en la Revista El Derecho, Diario de Doctrina y Jurisprudencia Tributaria N° 14.333, Buenos Aires, 21/12/17.

2. Enseñan Carreau y Juillard que: “A continuación del nacimiento del Estado moderno, a partir del siglo XVI, los tratados bilaterales de libre comercio conocieron un impulso considerable. Todas las potencias, grandes o menos grandes, concluyeron tratados bilaterales de comercio durante todo el transcurso del siglo XIX, incluyendo la cláusula de la nación más favorecida de tipo condicional —es decir, fundada en la reciprocidad—. A partir de 1921, en ocasión de la conclusión de un acuerdo entre Estados Unidos de América y Alemania, una nueva corriente debía manifestarse con la inserción de la cláusula de la nación más favorecida de tipo incondicional —es decir de aplicación automática y sin reciprocidad—. Si se examina la situación previa a las vísperas de la Primera Guerra Mundial, la comprobación es simple: el marco jurídico internacional del comercio internacional estaba exclusivamente constituido por toda una red de acuerdos bilaterales” (Carreau, Dominique, y Juillard, Patrick, *Droit International Économique*, Dalloz, 5ª ed., París, 2013, nro. 278, ps. 118 y 119).

3. Sobre el bilateralismo, puede verse, entre otros, a: Carreau, Dominique, y Juillard, Patrick, *Droit International Économique*, cit., nros. 143 a 147, 278, 279, 863 y 873, ps. 55, 56, 118, 119, 322 y 326; Combe, Emmanuel, *L'Organisation Mondiale du Commerce*, Armand Colin,

bir un tratado en condiciones de reciprocidad que le permitiera evitar la gravosa “tarifa general”.

Cabe recordar el famoso tratado firmado entre Inglaterra y Francia (Richard Cobden-Michel Chevalier) el 23 de enero de 1860, que constituyó un modelo de acuerdo bilateral con la cláusula de la nación más favorecida seguido en ese entonces por muchos países europeos.

Emmanuel Combe señala “...en las negociaciones bilaterales, los países negocian entre ellos concesiones tarifarias que no son extendidas a los otros países. El bilateralismo reposa entonces sobre el principio de discriminación de los (*partenaires*) asociados”⁴.

Sobrevino una época en la que, bajo la influencia primero de los fisiócratas y luego de los liberales liderados por Adam Smith, Ricardo y Stuart Mill, se produjo una reacción contra el proteccionismo y, en general, contra la intervención del Estado en la economía. La lucha contra la opresión, los monopolios, los gremios y las corporaciones, y los privilegios, impulsada por la naciente burguesía, culminó en la Revolución francesa en 1789, donde se proclamó el lema “libertad, igualdad y fraternidad”.

Ello se tradujo en el ámbito económico en la doctrina del libre comercio, que fue receptada en el siglo XVIII por la mayoría de los países occidentales. En el Reino Unido cobró mayor intensidad, ya que después de la “revolución industrial”, iniciada y desarrollada precisamente en ese país, se hallaba en una situación privilegiada para beneficiarse con la aplicación de dicha doctrina⁵. De tal modo, el bilateralismo decayó.

Sin embargo, surgieron luego muchos inconvenientes para el desarrollo normal del libre comercio. Sintetizando, mencionamos la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la revolución rusa (1917), la

Gran Crisis económica de 1929, la época de la entre-guerra caracterizada por la irrupción de los nacionalismos y los Estados dictatoriales o militaristas (fascismo, nazismo, franquismo y la expansión militar de Japón) y finalmente la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Durante todo este extenso tiempo prevaleció la intervención del Estado en la economía y el renacimiento del proteccionismo.

2. Multilateralismo

Aún antes de concluir esta última conflagración, los gobiernos de los Estados Unidos y del Reino Unido, representados por el presidente Franklin Roosevelt y el primer ministro Winston Churchill, firmaron en 1941, en un buque situado “en algún lugar del mar”, la Carta del Atlántico, en la que se fijaron las bases para un nuevo orden económico mundial a aplicarse al finalizar la contienda⁶.

Primero, en 1944, en Bretton Woods se crearon el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, futuro Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Luego se encaró en diferentes conferencias internacionales la elaboración de un marco normativo, que se concretó con la Carta de la Habana.

Esta Carta, si bien fue aprobada por numerosos países⁷, no obtuvo más que dos ratificaciones, debido al rechazo a considerarla por parte del Congreso de los Estados Unidos, por lo que no llegó a entrar en vigencia.

Dada esta situación, los gobiernos de veintitrés países decidieron rescatar la Parte Comercial de dicha Carta y el 30 de octubre de 1947 suscribieron el denominado Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Paris, 1999, p. 7; Gual Villalbí, Pedro, *Teoría y técnica de la política aduanera y de los tratados de comercio*, Juventud, Barcelona, 1943, t. II, ps. 775 a 787; Tames, Ramón, y HUERTA, Begoña G., *Estructura económica internacional*, 21ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2010, ps. 33 a 35.

4. Combe, Emmanuel, *L'Organisation Mondiale du Commerce*, cit., p. 7.

5. Conf. Tames, Ramón, y Huerta, Begoña G., *Estructura económica internacional*, cit., p. 32.

6. La Carta del Atlántico, firmada el 14 de agosto de 1941, fue ratificada más tarde mediante la Declaración de las Naciones Unidas el 1º de enero de 1942, suscripta por veintidós países, entre ellos la URSS.

7. La Carta de la Habana fue firmada el 24 de marzo de 1948 por cincuenta y tres Estados. La Argentina no la suscribió. Al respecto, puede verse: Curzon, Gerard, *La diplomacia del comercio multilateral. El Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) y su influencia sobre las políticas y técnicas comerciales de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, ps. 37 a 42. Asimismo, Basaldúa, Ricardo Xavier, *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional*, Abeledo Perrot, 2ª edición, Buenos Aires, 2013, ps. 13 y 14, notas 42 y 43, y bibliografía allí citada.

El GATT consagra, entre las dos alternativas, el proteccionismo y la libertad de comercio sin discriminaciones, claramente la segunda opción.

Con este sistema de libre comercio se repudia el bilateralismo, que se basa en la discriminación de las mercaderías según su origen a través de la aplicación de la doble tarifa entre los países terceros y los amigos, así como en la imposición de cupos y contingentes.

Mediante la consagración del principio de no discriminación entre las mercaderías extranjeras -acompañado de la Cláusula de la Nación Más Favorecida incondicional-, se sustituye el sistema comercial internacional basado en el bilateralismo por el “multilateralismo”⁸.

Desde entonces, entre las Partes Contratantes del GATT y ahora entre los Miembros de la OMC, no se puede discriminar en frontera a las mercaderías extranjeras según su origen. Todos los productos que arriban deben ser tratados aduaneramente en forma igualitaria.

Annie Krieger Krynicki considera que “...el rol esencial del GATT ha sido inaugurar el pasaje del bilateralismo al multilateralismo institucional”⁹.

Señalan Dominique Carreau y Patrick Juillard que: “El multilateralismo es la doctrina según la cual los problemas internacionales -comprendidos los problemas internacionales económicos- exigen soluciones concertadas sobre la base de la liberalización, de la igualdad y de la reciprocidad entre una pluralidad de Estados o entre la totalidad de Estados”¹⁰.

Cabe advertir que el multilateralismo precon-

zado por la OMC se encuentra atravesando hoy en día una situación difícil. Entre las posibles causas se destacan la crisis crediticia e hipotecaria desatada en los Estados Unidos en el 2008, que se proyectó en muchos países y determinó la adopción de medidas proteccionistas por razones económicas. Asimismo, la Novena Ronda Doha del Desarrollo, convocada en el 2001, se halla empantanada y la importancia de las diferencias entre los países productores de bienes industriales y de bienes agrícola-ganaderos no augura una solución en corto plazo. Finalmente, el fenómeno del “regionalismo”, que veremos a continuación, afecta fuertemente al multilateralismo.

3. Regionalismo

El GATT contempló en su Artículo XXIV una excepción para posibilitar primordialmente la integración económica europea, como forma de asegurar la paz en el futuro. Se previó entonces la posibilidad de crear uniones aduaneras, y que los países que las integren no estén obligados a extender las ventajas que se concedieran entre sí a las demás Partes Contratantes del GATT. Pero también hubo que contemplar otra excepción, solicitada por los países sudamericanos, consistente en la posibilidad de establecer zonas de libre comercio, que -a pesar de la resistencia de los Estados Unidos-, fue apoyada por los países europeos y finalmente aceptada e incluida en el párrafo 8 del Art. XXIV del GATT.

En consecuencia, con la posibilidad de apartarse del principio de no discriminación (base del multilateralismo) se abrió la puerta al fenómeno del “regionalismo”¹¹, con la formación de bloques

8. Sobre el multilateralismo, puede verse, entre otros, a: Abbas, Mehdi, “La rénovation du système commercial multilateral”, en Deblock, Christian (dir.), *L'Organisation Mondiale du Commerce: où s'en va la mondialisation?*, Fides-La Presse, Québec, 2002, ps. 43 a 46; Ávila, Antonio María, Castillo Urrutia, Juan A., y Díaz Mier, Miguel Ángel, *Regulación del comercio internacional tras la ronda Uruguay*, Tecnos, Madrid, 1994, ps. 34 a 99; Bernal-Meza, Raúl, *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2000, ps. 57 a 70 y 151; Carreau, Dominique, y Juillard, Patrick, *Droit International Économique*, cit., nros. 143 a 148 y 280 a 282, ps. 55 a 57, 119 y 120; Colard – Fabregoule, Catherine, *L'essentiel de l'Organisation Mondiale du Commerce*, Gualino, París, 2002, p. 125; Combe, Emmanuel, *L'Organisation Mondiale du Commerce*, cit., ps. 7 y 8; Curzon, Gerard, *La diplomacia del comercio multilateral...*, cit., ps. 73, 75 y 79; Moreau Defarges, Philippe, *La mondialisation*, Presses Universitaires de France, París, 6ª edición, 2005; Pantz, Dominique, *Institutions et politiques commerciales internationales: du GATT à l'OMC*, Armand Colin, París, 1998, ps. 24 a 61, 113 a 147 y 205; Zapatero, Pablo, *Derecho del comercio global*, Civitas, Madrid, 2003, ps. 537 a 551.

9. Krieger Krynicki, Annie, *L'Organisation Mondiale du Commerce*, Librairie Vuibert, París, 1997, p. 21.

10. Carreau, Dominique, y Juillard, Patrick, *Droit International Économique*, cit., nro. 144, p. 55.

11. Sobre el regionalismo, puede verse, entre otros, a: Ávila, Antonio María, Castillo Urrutia, Juan A. y Díaz Mier, Miguel Ángel, *Regulación del comercio internacional...*, cit., ps. 212 y 213; BERNAL-MEZA, Raúl, *Sistema mundial y...*, cit., ps. 66 a 70; Carreau, Dominique, y Juillard, Patrick, *Droit International Économique*, cit., nros. 726 a 759, ps. 274 a 284; Colard – Fabregoule, Catherine, *L'essentiel de l'*

o grupos de países, en general vecinos, e incluso se posibilitó de tal modo una vuelta al bilateralismo.

Catherine Colard-Fabregoule sostiene que “El regionalismo, en sentido comercial del término, designa de manera general a los acuerdos comerciales preferenciales entre varias naciones”¹².

Resultó que el propósito originario de beneficiar la integración europea como forma de procurar la paz en el continente, se vio progresivamente am-

pliado y desbordado con la proliferación de las zonas de libre comercio. Así, después del Tratado de Roma de 1957, que conformó la entonces Comunidad Económica Europea, le sucedieron numerosas asociaciones económicas.

Ello planteó el problema de la compatibilidad entre el multilateralismo preconizado por la OMC y el regionalismo autorizado por el Art. XXIV del GATT¹³, situación que se agravó con la gran canti-

Organisation Mondiale du Commerce, cit., ps. 121 a 127; CZAR DE ZALDUENDO, Susana, “Inserción de América Latina en la liberalización del comercio: La OMC y los Acuerdos comerciales regionales”, en Correa, Carlos M. (coord.), *Comercio internacional: del GATT a la OMC*, EUDEBA, Buenos Aires, 2010, cap. 1, ps. 25 a 66, e “Integración: normas generales. Integración económica e integración regional”, en Sandra Negro (dir.), *Derecho de la Integración*, t. I, Euros Editores, 2ª ed., Buenos Aires, 2013, ps. 19 a 24; DEBLOCK, Christian, “Les accords régionaux et le régionalisme”, en Deblock, Christian, (director) *L’Organisation Mondiale du Commerce: où s’en va la mondialisation?*, Fides - La Presse, Québec, Canadá, 2002, ps. 74, 75 y 90 a 98; Díaz Mier, Miguel Ángel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Síntesis, Madrid, 1996, ps. 61 a 64; FLORY, Thiébaud, *L’Organisation Mondiale du Commerce. Droit institutionnel et sustancial*, Bruylant, Bruselas, 1999, ps. 47 y 48, nros. 99 a 101; Hoekman, Bernard M., y Kostecki, Michel M., *The political economy of the world trade system. From GATT to WTO*, Oxford, University Press, New York, 2001, ps. 346 a 352; JACKSON, John H., *World trade and the law of GATT. A legal analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*, The Bobbs-Merill Company, Charlottesville, Virginia, The Michie Company, Law Publishers, 1969, cap. 24, “Regionalism and GATT (Art. XXIV)”, cap. 24.1, “The dilemma of regionalism and the preparatory work of GATT”, ps. 575 a 580; JOUANNEAU, Daniel, *L’Organisation Mondiale du Commerce*, Presses Universitaires de France, Vendôme, 2003, 4ª ed. refundida, ps. 114 a 119; Krieger Krynicki, Annie, *L’Organisation Mondiale du Commerce*, cit., ps. 131 a 138; LANÚS, Juan Archibaldo, *Un mundo sin orillas*, EMECE, Buenos Aires, 1966, ps. 100 a 104; LUFF, David, *Le droit de l’Organisation Mondiale du Commerce. Analyse critique*, Université Libre de Bruxelles, Collection de la Faculté de Droit, Bruylant, Bruselas, y L.G.D.J., París, 2004, ps. 52 a 57; MAITO, Miguel A., y MAKUC, Adrián, *Reglas multilaterales, regionalismo y globalización*, Boletín Informativo Techint, Buenos Aires, octubre-diciembre, 1995, nro. 284, ps. 93 a 104; MESSERLIN, Patrick, *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, IFRI, Dunod, París, 1995, ps. 108 a 110; MOREAU DEFARGES, Philippe, *La mondialisation*, cit., ps. 109 a 122; OLIVEIRA, Odette M. de, “Regionalismo”, en Barral, Welber (org.), *O Brasil e a OMC. Os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*, Diploma Legal, Florianópolis SC, 2000, ps. 309 a 327; PACE, Virgile, *L’organisation mondiale du commerce et le renforcement de la réglementation juridique des échanges commerciaux internationaux*, L’Harmattan, París, 2000, ps. 305 y 306; PANTZ, Dominique, *Institutions et politiques commerciales internationales...*, cit., ps. 29 a 35; Tugores Ques, Juan, *Economía internacional e integración económica*, Mc. Graw Hill, Madrid, 1994, ps. 62 a 64; Van Den Bossche, Peter, *The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, case and materials*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005, ps. 650 a 652; Zapatero, Pablo, *Derecho del comercio global*, cit., ps. 131 a 144; OMC, *El regionalismo y el sistema mundial de comercio*, Secretaría de la OMC, 1995, ps. 7 a 11 y 65 a 74; *Entender la OMC*, Ginebra, 2003, ps. 63 y 64; *El futuro de la OMC: una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio, informe para el Director General de la OMC elaborado por el Consejo Consultivo presidido por Peter Sutherland e integrado por Jagdish Bhagwati, Kwesi Botchwey, Niall FitzGerald, Koichi Hamada, John H. Jackson, Celso Lafer y Thierry de Montbrial*, Ginebra 2004, cap. II, “La erosión de la no discriminación”, ps. 21 a 26.

12. Colard – Fabregoule, Catherine, *L’essentiel...*, cit., p. 125.

13. Sobre la compatibilidad entre el multilateralismo y el regionalismo, puede verse, entre otros, a: Ávila, Antonio María, Castillo Urrutia, Juan A. y Díaz Mier, Miguel Ángel, *Regulación del comercio...*, cit., ps. 50, 51, 212 y 213; Bernal-Meza, Raúl, *Sistema mundial...*, cit., ps. 57 a 70; Colard – Fabregoule, Catherine, *L’essentiel...*, cit., ps. 121 a 127; Czar de Zalduendo, Susana, “Las reglas multilaterales de comercio y las reglas de los acuerdos regionales de integración ¿oposición o coexistencia de ordenamientos?”, en *Temas de derecho industrial y de la competencia*, nro. 6, “Derecho del comercio internacional. Acuerdos regionales y OMC”, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2004, ps. 143 a 187; Deblock, Christian, “Les accords...”, cit., ps. 74, 75 y 90 a 98; FLORY, Thiébaud, *L’Organisation...*, cit., ps. 47 y 48, nros. 99 a 101; Hoekman, Bernard M., y Kostecki, Michel M., *The political...*, cit., ps. 356 a 361 y 365 a 367; Jackson, John H., *World trade...*, cit., cap. 24, “Regionalism and GATT (Art. XXIV)”, cap. 24.1, “The dilemma of regionalism and the preparatory work of GATT”, ps. 575 a 580, y *The jurisprudence...*, cit., ps. 99 a 102; Jouanneau, Daniel, *L’Organisation...*, cit., ps. 114 a 119; Krieger Krynicki, Annie, *L’Organisation...*, cit., ps. 131 a 138; Lester, Simon, Mercurio, Bryan, Davis, Arwel. y Letner, Kara, *World Trade Law. Text, Materials and Commentary*, Oxford and Portland, Oregon, USA, 2008, ps. 221 a 226; Maito, Miguel A. y Makuc, Adrián, “Reglas multilaterales...”, cit., ps. 97 a 101 y 104; Moreau Defarges, Philippe, *La mondialisation*, cit., ps. 109 a 122; PACE, Virgile, *L’Organisation...*, cit., ps. 305 y 306; Pantz, Dominique, *Institutions...*, cit., ps. 29 y 30; Peña, Félix, *Momentos y perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina*, Eduntref, Buenos Aires, 2003, cap. 17, “Multilateralismo, regionalismo y las negociaciones Mercosur-Unión Europea”, ps. 283 a 289; PRAHL, Hasso, *Douanes et accises*, Guide Fiscal Permanent, Bruxelles, 1999, p. 75, nro. 610; TREBILCOCK, Michael J., y HOWSE, Robert, *The regulation of international trade*, Routledge, 2nd ed., reimpresso en 2001, USA y Canadá, ps. 129 a 134; Tugores Ques, Juan, *Economía internacional...*, cit., ps. 62 a 64; Zapatero, Pablo, *Derecho...*, cit., ps. 131 a 136; OMC, *El regionalismo...*, cit., ps. 7 a 11 y 65 a 74; *Entender...*, cit., ps. 63 y 64. En este último documento se expresa al respecto: “Aunque parezca contradictorio, los acuerdos comerciales regionales pueden muchas veces servir realmente de apoyo al sistema multilateral de comercio de la OMC. Esos acuerdos permitieron que grupos de países negociaran normas y compromisos que iban más allá de lo que era posible multilateralmente en aquel entonces. A su vez, algunas de esas normas prepararon el camino para los Acuerdos de la

dad de acuerdos regionales de integración.

En América se llevaron a cabo distintas experiencias en materia de integración.

En 1960, mediante el Tratado de Montevideo se creó la Asociación Latinoamericana de Comercio (ALALC), que abarcó muchos países latinoamericanos que se propusieron la creación de una zona de libre comercio en un plazo de doce años.

En 1969, con la firma del Tratado de Cartagena de Indias, se constituyó el Grupo Andino, hoy se denominado Comunidad Andina de Naciones.

En 1980, frente al fracaso de la ALALC, mediante un segundo Tratado de Montevideo, se conformó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que cuenta con doce países miembros.

En 1988 entre los gobiernos de Brasil (Sarney) y de Argentina (Alfonsín) se suscribió un Tratado de integración que, superando la hipótesis de conflicto militar que ensombrecía la relación entre estos países, propició el establecimiento de una zona de libre comercio en un plazo de diez años.

En 1991 se firmó el Tratado de Asunción, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que procura un Mercado Común del Sur, basado en una unión aduanera.

En 1994 entró a regir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, los Estados Unidos y México, para la conformación de una zona de libre comercio.

Debe mencionarse también el proyecto de Asociación de Libre Comercio para América (ALCA), impulsado por Estados Unidos de América en la Cum-

bre de las Américas celebrada en Miami en 1994, que congregó a 34 países. La falta de perspectiva y generosidad de los gobernantes de los Estados Unidos y la poca visión de algunos países latinoamericanos, que a pesar de las dificultades surgidas en las negociaciones no advirtieron la importancia de mantenerse unidos y perseverar negociando juntos con firmeza en la defensa de sus legítimos intereses frente a los Estados Unidos, provocaron la paralización del ambicioso proyecto, sin contar ni proponer un proyecto alternativo.

El fracaso de ese esfuerzo regional, le dio entonces la excusa a los Estados Unidos para dar por finalizadas esas negociaciones plurilaterales continentales y escoger el bilateralismo para llevar adelante sus objetivos de expansión comercial en Latinoamérica¹⁴. Desde entonces celebraría convenios de libre comercio en forma bilateral con ellos. Así fue con Chile (6/6/2003 —vigencia desde 1/1/2004), Perú (7/12/2005 —rige desde 1º/2/2009), Colombia (27/2/2006 -vigencia desde 15/5/2012) y Panamá (28/6/2007 —rige desde 31-10-2012). La Comunidad Andina de Naciones quedó así desarticulada y con un futuro incierto.

Cabe recordar, también en América, la existencia de nuevos proyectos regionales, de contenido más político que económico, como el de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR: 2008), entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, que reemplazó a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN: 2004), y que, en definitiva, encarna en cierta medida el proyecto de Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA) promovido por Brasil en 1993, bajo la presidencia de Itamar Franco.

OMC. Los servicios, la propiedad intelectual, las normas ambientales y las políticas en materia de inversiones y competencias son cuestiones todas ellas que se plantearon en negociaciones regionales y se convirtieron después en acuerdos o temas de debate en la OMC” (p. 64); *El futuro de la OMC...*, cit., cap. II, “La erosión de la no discriminación”, ps. 22, 24 y 25, nros. 66, 75 y 81. En este informe se expresan ciertas reservas sobre la compatibilidad, al afirmarse que existen “...motivos reales para poner en duda, al menos a corto y medio plazo, la tesis de que la conclusión de gran número de acuerdos comerciales preferenciales no socavarán, sino que reforzará el interés de la liberalización del comercio a escala mundial. Se trata de la teoría que se ha denominado de la *liberalización competitiva del comercio*” (p. 26, nro. 85); *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. En este último informe se da cuenta de que “El número de Acuerdos Comerciales Preferenciales y el impulso constante hacia el establecimiento de más acuerdos sugiere que esos acuerdos seguirán existiendo. Los ACP responden a una gama de motivaciones económicas y políticas. Los gobiernos necesitan formas coherentes de establecer políticas comerciales al nivel regional y multilateral, y esto significa que los ACP y el sistema multilateral del comercio pueden complementarse recíprocamente, asegurando al mismo tiempo que las disciplinas multilaterales minimicen los efectos negativos de los ACP” (p. 197).

14. Los Estados Unidos ya habían iniciado su camino al bilateralismo con anterioridad. Así, Stiglitz da cuenta de que “Tras el fracaso de Cancún, Estados Unidos anunció que iba a impulsar acuerdos comerciales bilaterales. Estos acuerdos socavan la evolución hacia un régimen de libre comercio multilateral” (Stiglitz Joseph E., *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, Buenos Aires, 2006, p. 136).

Asimismo, recordamos la más reciente creación el 28 de abril de 2011 de la Alianza del Pacífico, entre Chile, Colombia, México y el Perú.

Por otra parte, Brasil —que con el rechazo del ALCA parecía que quedaría naturalmente como el país líder de Sudamérica (recuérdese el proyecto brasilero del ALCSA)—, vio notoriamente reducida su influencia, pues casi la mitad de Sudamérica ya tiene acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. Es uno de los grandes fracasos de la política internacional de Brasil desarrollada bajo los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y de Dilma Rousseff, que descolocaron totalmente a ese país en sus pretensiones de liderazgo en Sudamérica¹⁵.

Ahora a Brasil, como zona de influencia importante, le queda únicamente el ámbito del Mercosur. Sin embargo, la falta de voluntad política y generosidad manifestada hasta el presente por sus gobernantes para poner en marcha la integración atentan contra ese proyecto.

A su vez, la Argentina como miembro de la ALADI no puede abrigar mayores expectativas en el desarrollo de esta Asociación, constituida sin mayores ambiciones, pues se limita a establecer un área de preferencias arancelarias.

Por otra parte, el Mercosur que constituye sin duda un proyecto prioritario e importante para la Argentina, no funciona básicamente por falta de liderazgo. Para ello se requiere de gobernantes que en vez de pensar en las próximas elecciones, se preocupen por las próximas generaciones. Es decir, se requieren “estadistas”, los que por ahora y desde hace mucho tiempo no aparecen en nuestro espacio. Por contraste, cabe recordar en Europa a Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi y Charles De Gaulle.

La globalización¹⁶, fruto básicamente de la revolución de los transportes y de las comunicacio-

nes, ha llevado a algunos a concebir el mundo como una “gran aldea”, un mercado único donde grandes empresas transnacionales podrían aprovechar las ventajas comparativas. Ello desconoce parte de la realidad. Los Estados siguen siendo soberanos. Las aduanas siguen existiendo y van subsistir tanto para aplicar las prohibiciones no económicas como no económicas a las importaciones y exportaciones.

La fuerza enorme de la globalización, ha llevado a muchos países a la defensiva, no solo para proteger sus actividades económicas, sino también para preservar sus costumbres, creencias, cultura, lengua, etc. Ello los impulsó también a crear bloques regionales donde se comparten los mismos valores, o les permite resistir mejor los efectos negativos de la globalización.

Así es que la globalización provocó la concertación de los acuerdos regionales e incluso el bilateralismo. En consecuencia, el multilateralismo se ve enfrentado hoy en día con esa tendencia, agravada -como se ha visto- con la falta de acuerdo en la Novena Ronda de Doha, denominada, sin mucha convicción, “del desarrollo”.

A modo de conclusión, puede afirmarse que hoy en día las tendencias al proteccionismo y a la liberación del comercio, así como sus distintas modalidades, que se traducen en el bilateralismo, el regionalismo y el multilateralismo, conviven o se alternan en el mundo desde la conformación de los Estados modernos¹⁷.

4. DILEMA PARA LA ARGENTINA EN EL MARCO INTERNACIONAL

La Argentina, desde su conformación política, cuando era todavía la “Confederación Argentina”, se enroló en el sistema imperante. Así, suscribió nu-

15. Luis Schenoni señala el retraimiento de la política exterior de Brasil bajo la administración de Dilma Rousseff. Menciona “...los regañíos públicos a sus cancilleres las escasas veces que los veía, sus pocos viajes al exterior y la mengua tanto del presupuesto de Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores) como de la cuota de ingresantes al Instituto Río Branco (la escuela de formación diplomática) durante su primer gobierno. Destaca “...el fracaso de las cuatro agendas centrales para Itamaraty: reforma del Consejo de Seguridad, la Ronda de Doha, los BRICS y la integración de América del Sur” (“Brasil contrae su política exterior”, *La Nación*, 12/7/2017, 1ª sección, p. 35).

16. Nos hemos ocupado de este tema en “El Derecho Aduanero frente a la evolución del tráfico internacional”, publicado en la *Guía Práctica de Comercio Exterior*, nos. 254 y 255, Buenos Aires, enero (primera parte) y febrero (segunda parte) de 2014. Ese trabajo fue presentado en el Seminario Internacional de Aduanas, celebrado en la ciudad de Lima, el 13/11/2013, organizado por la Cámara de Comercio Americana del Perú.

17. Al respecto, puede verse mi trabajo “La globalización, la regulación del comercio internacional y las aduanas”, en revista *El Derecho*, Buenos Aires, del 15-IV-2004 (tomo 207, ps. 577 a 595).

merosos tratados bilaterales de “amistad, comercio y navegación” con los Estados Unidos (27/7/1852), el reino de Portugal (9/8/1852), la República de Chile (30/5/1855), el reino de Cerdeña (21/9/1855), el Imperio del Brasil (7/3/1856), la República del Paraguay (29/7/1856), el Reino de Prusia y los países del Zollverein (19/9/1857), la República de Bolivia (7/12/1858) y el Reino de España (9/7/1859). En este último tratado se incluyó el reconocimiento de la independencia de la Argentina.

Señala Elvio Baldinelli que “El comercio de la Argentina con el mundo desde el momento de la organización nacional hasta el presente, ha experimentado grandes cambios. Pasó de ser una economía abierta a convertirse en una de las más cerradas, sobre todo si se considera su tamaño”¹⁸.

La estrecha vinculación comercial especial de la Argentina con el Reino Unido sufrió un quiebre luego de la Conferencia de Ottawa de 1932, donde se formalizó el Commonwealth. El tratado bilateral firmado entre Julio Argentino Roca (h) y Walter Runciman el 1º de mayo de 1933 y aprobado por ley 11.693, no pudo recomponer esa relación privilegiada.

Desencadenada la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), la posición de la Argentina frente al conflicto no dejó bien ubicado a nuestro país, que sufrió tanto represalias económicas de los Estados

Unidos, como la oposición de la URSS para su ingreso a las Naciones Unidas¹⁹.

Es imposible ponderar cuanto repercutió esta postura en las relaciones económicas internacionales y en las inversiones extranjeras, pero lo que puede afirmarse es que se perdió confiabilidad y no fue positiva para nuestro país.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la Argentina se enroló en el proteccionismo. Más tarde, la política de sustitución de importaciones ya propiciada por Raúl Prebisch desde la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) en 1965 marcó también un camino proteccionista²⁰. Esta orientación se mantuvo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En 1960, con la firma del Tratado de Montevideo, la Argentina se sumó a los países que conformaron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que pretendió crear una zona de libre comercio en un plazo de doce años. Fue una respuesta de los países latinoamericanos a la creación de la Comunidad Económica Europea mediante el Tratado de Roma de 1957. Mediante el Protocolo de Caracas se amplió en ocho años ese plazo. Pero este esfuerzo regional fracasó y la zona de libre comercio no llegó a conformarse.

18. Enseña Baldinelli que: “En 1930 se inicia una crisis mundial de una profundidad hasta entonces nunca vista. El primer síntoma claro de lo inusitado del fenómeno fue el vertiginoso descenso que experimentaron los precios de los granos entre marzo y diciembre de 1930: el trigo bajó en un 45%, el maíz en el 44% y el lino en el 40%. Luego sucedió lo mismo con las carnes vacunas. Su primer efecto fue reducir la capacidad de importar. Esta situación obligó a racionar entre los importadores las divisas que ingresaban, para lo cual se instauró el control de cambios. Se inicia así un proceso que lleva a que cada vez menos las importaciones sean reguladas según el arancel de aduanas, hasta que finalmente, con la creación del Banco Central, es éste, mediante el control de cambios, el que decidiría qué y cuanto se habría de importar de cada bien. Debieron transcurrir casi treinta años hasta que, en 1959, bajo el gobierno del Dr. Arturo Frondizi, el arancel aduanero recuperara su tradicional papel., aunque por muchos años a un nivel excesivamente elevado y acompañado por depósitos previos, prohibiciones y cuotas” (Baldinelli, Elvio, *La Argentina en el comercio mundial*, Editorial Atlántida, Buenos Aires, 1997, ps. 20 y 30).

19. Al respecto, Juan Archibaldo Lanús enumera las principales medidas discriminatorias económicas que adoptaron los Estados Unidos entre 1942 y 1949 contra la Argentina. Transcribe la carta de Wiston Churchill a Franklin Roosevelt del 21/7/1944, donde el Primer ministro británico expresa: “...estamos todos hartos con sus sentimientos y prácticas pro-Eje. Es la única nación de América Norte, Centro y Sur que actúa de esa manera”. Destaca los extraños términos de la declaración de guerra al Eje, como puede verse en el sorprendente texto del decreto nro. 6945 del 27/3/1945. Señala las dificultades para el ingreso de la Argentina a las Naciones Unidas y la “...obstinada negativa de Molotov (canciller ruso) a aceptar a la Argentina como miembro” (*De Chapultepec al Beagle. Política externa argentina. 1945-1980*, Emece, Buenos Aires, 2000, ps. 27, 29 y 43).

20. Da cuenta Lanús que “Durante los años que van desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta 1955, el gobierno de Juan D. Perón mantuvo alejada a la Argentina del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, así como del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, que desde principios de la década del cincuenta se transformó en el principal foro mundial para el debate de las políticas comerciales y de negociación de aranceles aduaneros. La Argentina practicaba en aquellos años una política centrada en el bilateralismo a diferencia de la política y reglas de juego de Bretton Woods y del GATT que postulaban el multilateralismo. Esta posición de rechazo al sistema multilateral de pagos y comercio era la manifestación externa de una política nacional poco inclinada a asignar a las reglas del mercado la virtud de transformarse en el principal instrumento de equilibrio y crecimiento económico” (Lanús, Juan Archibaldo, *De Chapultepec al Beagle*, cit., ps. 49 y 50).

También en 1960 la Argentina solicitó el acceso al GATT y se convirtió en Parte Contratante en 1967, al finalizar la Ronda Kennedy²¹.

En 1980, mediante un segundo Tratado de Montevideo, se constituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con aspiraciones más modestas. En efecto, renunció a la creación de una zona de libre comercio y se resignó al establecimiento de un área de preferencias arancelarias, al amparo de la Cláusula de Habilitación de 1979, área que permanece más bien estática.

En 1988 la firma del Tratado de integración, cooperación y desarrollo entre la Argentina y Brasil constituyó un hito de gran importancia, pues, además de sustituir la hipótesis de conflicto militar por la de la integración, vuelve a la idea de una zona de libre comercio.

En 1989, con la asunción de Carlos S. Menem, que ganó la elección sin anunciar un programa, con las únicas promesas de una “revolución productiva” y de un “salariazó”, la política del proteccionismo va a ser sorpresivamente sustituida por una apertura comercial, indiscriminada, y un fuerte alineamiento con los Estados Unidos²².

En 1991, mediante el Tratado de Asunción, el proyecto de integración se amplía a Paraguay y Uruguay y el objetivo es mucho más ambicioso. Se procura ahora el establecimiento de una unión aduanera sobre la cual ha de asentarse un mercado común, el Mercado Común del Sur²³.

La Argentina también participó, como los demás países latinoamericanos y Canadá, en el proyecto del Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propiciado en 1994 por los Estados Unidos y que luego de arduas e infructuosas negociaciones no prosperó. Se trató un intento regional, que

pretendía conformar una amplia zona de libre comercio (desde Alaska hasta Tierra del Fuego), que como ya señalamos se frustró.

Lo cierto es que ahora la Argentina se encuentra en una encrucijada frente a las dificultades para llevar a cabo el proyecto que reviste para nosotros la mayor importancia estratégica, es decir el Mercosur.

En efecto, la Argentina desde 1991 está comprometida en la construcción del Mercosur, que no llega todavía a perfeccionarse siquiera como zona de libre comercio, pues, como resulta evidente, dadas las restricciones no arancelarias existentes (licencias económicas a la importación), no puede garantizar la libre circulación de las mercaderías originarias en la zona.

Por otra parte, tampoco pudo avanzarse sustancialmente en la conformación de la unión aduanera. Esta requiere contar con un arancel aduanero común que dé lugar a un territorio aduanero común y una legislación aduanera común.

El denominado Arancel Externo Común es común -y no totalmente- en cuanto al nivel de las alícuotas convenidas para aplicar a las mercaderías extrazona. Pero al haber sido aprobado por cada Miembro mediante decretos que incorporan el Arancel a la respectiva legislación nacional, los países —más allá de su responsabilidad por incumplimiento— pueden modificar esas alícuotas por decreto. Así ha ocurrido y ocurre en el Mercosur. Por otra parte, ninguno de los cuatro países reconoce el pago del arancel “común” efectuado en los demás socios. Esta irregularidad se denominó el “problema del doble cobro” (también podría llamarse del triple cobro). Lo cierto es que al pagar el Arancel Externo Común uno obtiene la libre circulación

21. Sobre el proceso de adhesión de Argentina al GATT, puede verse del autor, *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional*, cit., p. 50.

22. El presidente Menem dió una señal inequívoca de la nueva orientación económica al designar como ministro de economía a Miguel Mog Roig, un alto ejecutivo de Bunge y Born, quien fallece a la semana de asumir, y es reemplazado inmediatamente por otro director de esa empresa, Néstor Rapanelli. Las medidas que adoptó son sintetizadas por Juan Archibaldo Lanús, del siguiente modo: “1. Disminución del rol del Estado a través de las privatizaciones y desregulaciones. 2. Autonomía del Banco Central respecto del poder político, se reformó su Carta Orgánica para prohibir financiar al Gobierno (emitir para comprar títulos de deuda). 3. Ley de convertibilidad que impidió la manipulación monetaria. 4. Reducción unilateral de las tarifas aduaneras antes de la finalización de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales en el GATT” (*La Argentina inconclusa*, El Ateneo, Buenos Aires, 2012, ps. 466, 470, 472 y 473).

23. Nos hemos ocupado del proyecto de integración del Mercosur en nuestra obra *Mercosur y Derecho de la Integración*, Abeledo Perrot, 2ª edición, Buenos Aires, 2011.

únicamente en el territorio del país donde pagó. Por lo tanto, no existe un territorio aduanero común.

Para solucionar este grave problema, en la Reunión Cumbre de San Juan celebrada en 2010, se aprobó la Decisión CMC 10/10, titulada “Eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera”, que fija unos “Lineamientos” para su implementación”, y en un Anexo se contemplan “tres etapas”. La primera etapa debe “estar en funcionamiento efectivo a más tardar el 1° de enero de 2012”. Las fechas de las etapas segunda y tercera son todavía inciertas. Se expresa que el Consejo del Mercado Común definirá la fecha para la entrada en vigencia de la tercera etapa antes del 1° de diciembre de 2016 -lo que no hizo-, “la cual deberá estar en funcionamiento a más tardar el 1° de enero de 2019”. Vale decir, se avanzará lenta y progresivamente, con plazos notoriamente generosos, aunque, a pesar de ello, nada asegura su cumplimiento, según lo enseña la experiencia del proceso de integración relativo al Mercosur.

Finalmente, en cuanto a la necesidad de una legislación aduanera común, se advierte que ya en 1994 se aprobó a nivel del Mercosur un proyecto de Código Aduanero del Mercosur, que no pudo entrar en vigencia por no resultar aprobado por los Parlamentos respectivos. El segundo proyecto, aprobado por Decisión CMC 27/2010 tampoco obtuvo hasta el presente la aprobación de todos los Parlamentos para entrar en vigor. Pero aunque entrara en vigencia, no se trata de un verdadero código, sino que, como lo dispuso por Resolución 40/2006 el Grupo Mercado Común, se trata de un “código marco” (a pesar de la manifiesta contradicción, pues un código por su naturaleza y finalidad no puede ser “marco”) y, por lo tanto, aunque entre en vigor, más allá de algunas definiciones y otros desarrollos puntuales, no constituye una normativa que pueda considerarse una legislación aduanera del Mercosur, pues en

la gran mayoría de las cuestiones hay que aplicar las regulaciones nacionales. Por otra parte, no resulta pertinente remitir a una futura reglamentación para remediar esa falencia cuando se trata de regular aspectos de fondo o sustanciales²⁴.

Estas indefiniciones y sobre todo el hecho de no haber logrado un territorio aduanero común, determinan que, en caso de duda, los inversores se inclinen por hacerlo en el país de mayor población, mayor extensión, mayor producto bruto, y ese país es Brasil, y no la Argentina, ni menos Uruguay y Paraguay.

En consecuencia, la parálisis que sufre el Mercosur no afecta en igual medida a todos sus Miembros. Hasta puede decirse que en cierto grado, frente a las eventuales inversiones, favorece a Brasil.

Resulta entonces urgente determinar cuanto antes el camino a seguir.

Ante todo, cabe preguntarse si Brasil tiene realmente intención de conformar una unión aduanera sobre la que ha de asentarse el mercado común.

Siendo el país con más peso en el Mercosur por razones objetivas (superficie territorial, población, producto bruto interno, calificada recientemente como la octava economía en el mundo) es el que mayor incidencia puede tener en el proceso de integración. Ello lleva naturalmente a comparar su actuación en el Mercosur con el papel desempeñado por Alemania en el proceso de la construcción de lo que es hoy la Unión Europea. El liderazgo de Alemania, ejercido a través del prestigioso canciller Konrad Adenauer, se manifestó en una actitud positiva, vigorosa y decisiva con el objeto de impulsar los cambios institucionales necesarios o convenientes para la integración y se tradujo en políticas comunitarias generosas²⁵ para los países o regiones de menores recursos que participaron en dicho proceso.

24. Al respecto, puede verse: Barreira, Enrique C., “Algunas dificultades que presenta el marco jurídico del Mercosur”, en Leita, Francisco (coord.) - Negro, Sandra C., *La Unión aduanera y el Mercosur: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*, La Ley, Buenos Aires, 2008, cap. IV, ps. 39 a 48, y “El Código Aduanero del Mercosur (Decisión 27/2010 del Consejo Mercado Común”, *Aduanews*, octubre 2010; Basaldúa, Ricardo Xavier, “Comentarios al Código Aduanero del Mercosur, aprobado en la provincia de San Juan (Argentina) en agosto de 2010 (Decisión CMC 27/2010)”, en *El Derecho* del 16/9/2011, y “El Derecho aduanero frente a la evolución del tráfico internacional”, revista *Guía Práctica de Comercio Exterior*, Buenos Aires, 31/1/2014, nro. 254, ps. 3 a 10 (primera parte) y 14/2/14, nro. 255, ps. 3 a 7 (segunda parte).

25. El ex presidente de la República Oriental del Uruguay, Julio María Sanguinetti, afirmó que para construir un liderazgo hay que empezar por “ser un socio generoso con los vecinos. El remanente proteccionista que subsiste en Brasil, aun para la región, es incompatible

Brasil, desde 1991, modificó varias veces su constitución a través de enmiendas, pero la clase política no consideró todavía necesario hacerlo para contemplar en su texto el proceso de integración relativo al Mercosur.

En materia de la vigencia del derecho internacional, así como en la relación con el derecho interno, la posición de Brasil resulta más bien reticente o refractaria, tanto en su Congreso Nacional como en el Supremo Tribunal Federal.

Así, por ejemplo, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha el 23-12-69, fue aprobada por Paraguay el 3-2-72, por Uruguay el 5-3-72 y por Argentina el 5-12-72. En cambio, Brasil recién la aprobó el 25-9-09, con ciertas reservas.

El Supremo Tribunal Federal brasileño mantiene todavía en su jurisprudencia el criterio de que la ley y el tratado tienen el mismo rango, por lo que un tratado puede ser desconocido mediante una ley posterior, vale decir, resulta aplicable la doctrina de que la ley posterior deroga o modifica a la ley anterior²⁶, sin otorgarle a sus compromisos internacionales un nivel jurídico diferenciado. Tal postura no se concilia con lo establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ni, en definitiva, tampoco, con el principio internacional allí reconocido, *pacta sunt servanda*.

Naturalmente, tales concepciones sobre las relaciones entre el derecho nacional y el internacional no garantizan el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Mercosur, ni favorecen el desarrollo de un derecho comunitario.

En materia aduanera, como se sabe, el Consejo de Cooperación Aduanera –creado en 1950 y oficiosamente llamado Organización Mundial de Aduanas desde 1994– es el organismo internacional especializado. Argentina forma parte desde el 1-7-68, Paraguay desde el 30-10-69, Uruguay desde el 16-9-77 y Brasil recién desde el 19-1-81. Cabe recordar que Chile –Estado socio del Mercosur– lo es desde el 1-7-66 y Perú desde el 27-1-70. También se pone de manifiesto aquí la actitud menos comprometida de Brasil en el ámbito internacional, precisamente es una materia como la aduanera, donde la colaboración entre las aduanas y la armonización normativa resultan indiscutibles e indispensables para el adecuado desarrollo del tráfico internacional.

En cuanto a la necesaria armonización fiscal, prevista en el Tratado de Asunción (art. 1º), todavía no se ha establecido en el ámbito del Mercosur norma alguna de armonización tributaria²⁷. Al respecto, se advierte que en Brasil la regulación del “impuesto a la circulación de mercaderías y servicios” (ICMS), recaudado por los distintos Estados de la Unión, constituye un sistema que dificulta la armonización con los demás Estados miembros del Mercosur²⁸.

con una integración que nos proyecte a todos hacia el mundo global. La estrategia internacional no puede llevarse adelante sin los socios y las inversiones extranjeras deberían, razonablemente, distribuirse” (“Brasil y el triunfalismo”, publicado en el diario *La Nación*, 2-10-09).

26. Sobre la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal y del Supremo Tribunal de Justicia del Brasil, puede verse una sucinta referencia en la obra del autor *Mercosur y derecho de la integración*, cit., ps. 672 y 673. Para un análisis más amplio, véase Baptista, Luiz Olavo, “Inserção dos tratados no direito brasileiro”, *Revista de Informação Legislativa*, separata, año 33, nro. 132, octubre-diciembre 1996, Brasilia, ps. 71 a 80. En el mismo se afirma que en el sistema jurídico brasileño los tratados tienen la misma jerarquía que las leyes. También puede verse de este autor, “Aplicação das normas do Mercosul no Brasil”, *Revista de Direito del Mercosur*, La Ley, Año 2, nro. 5, octubre 1998, ps. 28 a 42. Asimismo, puede verse, Klein Viera, Luciane, quien afirma que “...es urgente la necesidad de reforma del texto de la Constitución brasileña para admitir expresamente que los tratados tengan prevalencia sobre el derecho interno, una vez que son el resultado de un compromiso asumido en el ámbito internacional por el Estado, representado por el Presidente de la República” (“La incorporación de los tratados internacionales al orden jurídico de Brasil”, en *Derecho de la integración* (dir. Sandra Negro), t. II, cit., ps. 189 a 214, la cita es de esta última página); Perotti, Alejandro D., *Habilitación constitucional para la integración comunitaria. Estudio sobre los Estados del Mercosur*, Curitiba, Jurídica Editora, 2007, t. I, cit., ps. 109 a 150.

27. En la Unión Europea, mediante Directiva del Consejo del 21-4-70, se impuso a los Estados miembros la sustitución de sus regímenes generales de impuestos indirectos por un sistema común de impuesto sobre el valor agregado. A principios de los años setenta, todos los Estados miembros establecieron un régimen de IVA. Los que se incorporan también deben hacerlo.

28. Al respecto, puede verse: Brodsky, Mario, “Armonización tributaria en el Mercosur”, *Revista de Derecho del Mercosur*, La Ley, Año 2, nro. 6, diciembre 1998, ps. 68 a 76; Fernández, Edison Carlos, “O Mercosul no reforma constitucional tributaria brasileira”, *Revista de Derecho del Mercosur*, La Ley, Año 1, nro. 1, mayo 1997, ps. 109 a 116; González Cano, Hugo N., “Imposición y competencia fiscal en los procesos de integración económica”, en *Impuestos sobre el comercio internacional*, coordinado por Víctor Uckmar, Alejandro C. Altamirano y Heleno Taveira Tôres, Buenos Aires, Ábaco, 2003, ps. 115 a 149, especialmente ps. 135 a 149; Martins, Ives Granda da Silva, “Reforma tributária e Mercosul”, *Revista de Derecho del Mercosur*, La Ley, Año 2, nro. 3, junio 1998, ps. 9 a 16; Ribeiro, María de

En materia de la regulación jurídica aduanera, esencial en un proceso de integración económica, el esfuerzo de los países del Mercosur no parece tener la misma entidad.

Argentina, Paraguay y Uruguay cuentan con una regulación a nivel de Código Aduanero. En cambio, en Brasil no se ha logrado una verdadera codificación de la materia aduanera²⁹.

En Argentina rige un código desde 1981. Se elaboró consultando a todos los sectores interesados y competentes en la materia. Por otra parte, en cuanto a su contenido, se tuvieron en cuenta los trabajos del Consejo de Cooperación Aduanera y de la convención internacional más importante que existe sobre las instituciones y regímenes aduaneros, que es la Convención para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, denominada usualmente Convención de Kyoto. La Comisión redactora tuvo oportunidad de contar con ese valioso trabajo y, de tal modo, el Código Aduanero argentino, redactado siguiendo una rigurosa metodología, refleja a nivel técnico las concepciones más modernas en el ámbito internacional sobre la materia.

Paraguay tuvo un buen código ya en 1947, proyectado por un prestigioso especialista uruguayo, Ariosto D. González. Luego, en 1986, por ley 1173 fue reemplazado por otro. A su vez, este fue sustituido por el sancionado por ley 2422 en el año 2004. Se trata de un código moderno, donde se advierte una preocupación por la metodología. Se ha inspirado en alguna medida en el Código Aduanero

argentino, como lo testimonian algunos artículos textualmente reproducidos.

El Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay (CAROU), sancionado por ley 19.276 del 19 de septiembre de 2014 (D.O. 25/9/14) constituye un esfuerzo reciente, donde también se tuvo presente al Código Aduanero argentino, así como al proyecto de Código Aduanero del Mercosur (Decisión CMC 27/10).

En Brasil, en cambio, es de lamentar que la materia aduanera no haya concitado hasta un pasado reciente el interés que despertaron otras ramas jurídicas, como es el caso del derecho civil y el comercial, donde descollaron tantos juristas, empezando por el recordado Augusto Teixeira de Freitas, una luz que iluminó a Dalmacio Vélez Sarsfield. No cuenta con un Código Aduanero. Se han hecho recopilaciones y aglutinamientos de normas, como el decreto-ley 37 del año 1966 y sucesivamente el *Regulamento Aduaneiro* (decreto 91.030/85), el decreto-ley 2472 del 1-9-88 y el decreto 6759 del 5-2-09 (*Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior*, que derogó el decreto 4543/02). Este último consiste en un texto ordenado mediante el cual se reorganizan las normas vigentes en la materia, pero lo cierto es que no existe un ordenamiento que constituya el producto del trabajo de una comisión que hubiera podido redactar libremente un Código Aduanero.

En la doctrina brasileña no abundan los trabajos jurídicos aduaneros³⁰ y es raro encontrar autores

Fátima, quien considera que “la legislación tributaria brasileña sobre el consumo debe ser revisada para adecuarse al proceso de integración del bloque” (Primer Congreso Internacional de Derecho Aduanero del Mercosur, módulo V); Torres, Agustín, “Derecho tributario comunitario”, en el *Tratado de Tributación* de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Horacio García Belsunce y Vicente O. Díaz (coords.), Buenos Aires, Astrea, 2004, t. I, vol. 2, ps. 604 a 607, nro. 215.

29. Al respecto, señala James Marins que en Brasil “...el llamado Derecho Aduanero permanece inextricable, dominado por la regulación infralegal y marcado por la asistematicidad” (Prefacio a la obra de André Parmo Folloni, *Tributação sobre o comércio exterior*, Dialéctica, São Paulo, 2005, p. 7). Por su parte, André Parmo Folloni considera: “La extrema complejidad de la legislación tributaria y de la legislación aduanera es un factor de alejamiento (*afastamento*) de las empresas, cuando no un factor impeditivo de la entrada en la actividad comercial internacional” (cit., p. 13). Considera Rosaldo Trevisan: “Como, lamentablemente, somos uno de los pocos países (y el único Estado Parte del Mercosur) que todavía no posee un Código Aduanero, esa visión sistemática no es fácilmente obtenida por aquí” (presentación de la obra *Temas atuais de Direito Aduaneiro*, de autores varios, São Paulo, Lex Editora, 2008, p. 5).

30. Folloni da cuenta de que existen “muy pocos trabajos jurídicos sobre el área. Esa escasez es denunciada y lamentada, entre otros, por Paulo de Barros Carvalho (‘...son raros los libros sobre el asunto [...] el resultado fue la aparición de obras meramente técnicas, con poca o ninguna pretensión para la justificación teórica...’, ‘Prefacio’, en Meira, Liziane Angelotti, *Regimes aduaneiros especiais*, Sao Paulo, IOB, 2002, p. 7) y por Vladimir Passos de Freitas (‘...me di cuenta de las dificultades que todos los profesionales del Derecho, jueces inclusive, tenían para tratar las cuestiones de Derecho aduanero. Legislación dispersa, centenares de actos administrativos de gran relevancia práctica, jurisprudencia hesitante y doctrina casi inexistente [...] pasan los años [...] pero en el área del Derecho aduanero continúan las mismas dificultades. Enormes’, ‘Presentación’ en Vladimir Passos de Freitas [coord.], *Importação e exportação no Direito brasileiro*, São Paulo,

que tengan en cuenta las obras extranjeras en la materia³¹. Sin embargo, afortunadamente, cabe advertir desde hace un tiempo una clara actitud de apertura en distinguidos juristas brasileños (por ejemplo, Rosaldo Trevisan y Liziane Angelotti Meira).

Recientemente ha tomado estado público la posibilidad de que entre la Unión Europea y el Mercosur se celebre un acuerdo de libre comercio antes de fin de año.

Desde hace años las tratativas para concretarlo se vieron frustradas por diversas razones. Entre ellas, el hecho de que el Mercosur no puede ofrecer un territorio aduanero común en el cual las mercaderías que pagan el AEC puedan circular libremente. Tampoco puede ofrecer una legislación aduanera uniforme. En cambio, la Unión Europea constituye un territorio aduanero comunitario que abarca 27 territorios nacionales (*Brexit* mediante) y un Código Aduanero Comunitario. Es decir, las mercaderías que ingresan pagando el arancel comunitario gozan de libre circulación en un amplio espacio económico regido por una legislación aduanera común, lo que en materia de seguridad jurídica es muy importante para el comercio.

Desconocemos el alcance y contenido del tratado bilateral que pretende celebrarse. Lo que sí pue-

de saberse es del distinto poder de negociación entre la Unión Europea y el Mercosur³². En consecuencia, es de esperar que nuestros negociadores estén a la altura de los intereses que deben defenderse.

Para conocer las pretensiones europeas es bueno tener presente los términos en que la Unión Europea ha firmado tratados bilaterales con otros países³³. En este sentido, es interesante examinar los diversos acuerdos firmados por México, Perú y Chile con la Unión Europea³⁴.

Lo que resulta muy grave en esta negociación es que todavía los países del Mercosur no lograron coordinar sus políticas macroeconómicas en el seno del Mercosur, requisito previsto en el art. 1° del Tratado de Asunción como una cuestión importante a armonizar. En consecuencia, se puede dudar de que los intereses económicos de esos países estén debidamente alineados para negociar eficazmente con la Unión Europea.

Como lo sentenciaba Séneca, aplicable a la falta de rumbo claro en el Mercosur, para el navegante que no sabe donde quiere ir, nunca soplan vientos favorables.

Tanto para el Mercosur como para la propia Argentina el dilema fundamental es “¿*quo vadis?*”.

RT. 2004, p. 5). Liziane Angelotti Meira, en la introducción de su obra sobre los regímenes aduaneros especiales, protesta, con toda razón, ‘por la extrema carencia de un examen sistemático y de un mayor desarrollo teórico de la materia’ (*Regimes aduaneiros especiais*, cit., p. 21). Los estudios realizados por juristas, que existen, raros, son, por eso mismo pioneros, extremadamente loables. Así, este trabajo, además de una contribución, intenta ser, también, un agradecimiento y un sincero homenaje al arrojo científico de autores como Roosevelt Baldomir Sosa, Américo Masset Lacombe, Alberto Xavier, Osiris de Azevedo Lopes Filho, José Roberto Vieira, José Eduardo Soares de Melo, José Lence Carlucci, André Ferreira de Barros, Miguel Hilú Neto, Liziane Angelotti Meira, Paulo Werneck y otros que, ciertamente de relevancia equivalente, dejamos de referir” (*Tributação sobre o comércio exterior*, Folloni, André Parmo, cit., p. 15).

31. Al respecto, puede verse, por ejemplo, la bibliografía casi exclusivamente brasileña citada por Sosa, Roosevelt Baldomir, en *A Aduana e o comércio exterior*, São Paulo, Edições Aduaneiras, 1996, ps. 229 a 230. En general, salvo en las obras más recientes, son ignorados o al menos no se cita a los autores europeos más clásicos en la materia.

32. Basta recordar que Brasil, el país más grande del Mercosur, representa el 2,5% de la economía mundial, mientras que la Unión Europea representa el 20% de ella.

33. Así, por ejemplo, Blasetti analiza acuerdos bilaterales entre la Comunidad Europea y otros países en materia de “Indicaciones geográficas”, un tema muy importante para la mayoría de los países europeos (Blasetti, Roxana C., “Las indicaciones geográficas y otras cuestiones vinculadas a la negociación agrícola: el medio ambiente y la materia viva”, en CORREA, Carlos M. (coord.), *Comercio internacional: del GATT a la OMC*, Eudeba, Buenos Aires, 2010, cap. 13, ps. 523 a 567, especialmente ps. 549 a 553).

34. Blasetti, Roxana C., advierte que: “Para el Acuerdo sobre Vinos, Chile mantuvo arduas negociaciones en lo que respecta a la protección de las indicaciones geográficas. Finalmente decidió ceder a las presiones de la Unión Europea entregando el uso de nombres genéricos, marcas y expresiones tradicionales y variedades vegetales otorgándose indemnizaciones que en algunos casos llevaban hasta 100 años usando los términos cedidos (...) La consecuencia práctica de este tipo de Acuerdos que la UE suscribe con los países de manera bilateral, es que la mayor protección que la UE da en su territorio a sus indicaciones geográficas se aplica extraterritorialmente en aquellos Miembros que suscriban acuerdos bilaterales” (“Las indicaciones geográficas...”, cit., p. 551).