

**Universidad de Buenos Aires.
Centro de Estudios Avanzados.**

**MAESTRÍA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN
REGIONAL - MERCOSUR**

Gastón Gerardo Pédéflous

**MERCOSUR Y OTROS PROCESOS DE
INTEGRACIÓN REGIONAL:
INTEGRACIÓN ADUANERA Y CONTROL
DEL CONTRABANDO DE DROGAS ILÍCITAS**

Autor: Gastón Gerardo Pédéflous.

Título: Ingeniero Agrónomo.

Director de Tesis: Dr. Raúl Bernal-Meza.

Universidad de Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados.

Maestría en Procesos de Integración Regional – MERCOSUR.

2012.

ÍNDICE

Capítulo Contenido

Introducción

Tema -----	10
Hipótesis -----	11
Variable dependiente y variables independientes -----	11
Período a analizar -----	11

CAPÍTULO I - La problemática del narcotráfico y del contrabando de estupefacientes y sus precursores en Sudamérica el MERCOSUR y la República Argentina.

Fundamentos de la elección del tema -----	12
Sudamérica -----	13
República Argentina -----	15
MERCOSUR -----	15

CAPÍTULO II - Estupefacientes, narcóticos, psicotrópicos, drogas. Precursores.

Estupefacientes -----	18
Psicotrópicos -----	18
Drogas -----	19
Narcóticos -----	19
Precursores -----	20

CAPÍTULO III - Tratamiento del narcotráfico en la legislación argentina y en la normativa del MERCOSUR.

Legislación argentina. Ley 23.737 -----	21
Los precursores en la legislación argentina -----	24
Normativa MERCOSUR: Psicotrópicos, estupefacientes y precursores -----	25

CAPÍTULO IV - Marco teórico. Cooperación Internacional y Procesos de Integración Regional.

Introducción -----	26
Cooperación internacional -----	26

Niveles de cooperación -----	28
Procesos de Integración Regional -----	30
La Perspectiva europea -----	31
El criterio económico -----	31
Creación y desviación de comercio -----	32
Niveles de integración económica -----	33
El criterio político -----	34
Regionalismo -----	36
Perspectiva sistémica -----	36
Los orígenes de la concepción latinoamericana de la integración. El pensamiento Prebisch-CEPAL Antecedentes -----	40
La CEPAL, creación y primeros pasos en la elaboración de pensamiento propio -----	41
Análisis estructuralista -----	42
Integración económica -----	44
Nuevo Regionalismo -----	45
Antecedentes -----	45
CEPAL nuevo paradigma -----	45
Cambia el paradigma. Una vuelta al pensamiento propio -----	47
La densidad regional -----	49
Mirar al Viejo Regionalismo -----	51
Un punto de vista empírico -----	51

CAPÍTULO V - MERCOSUR. Antecedentes. Estructura actual. La seguridad regional en el MERCOSUR.

Introducción -----	53
Antecedentes -----	53
ALALAC -----	53
ALADI -----	54
PICE -----	55
Acta de Buenos Aires -----	57
Tratado de Asunción -----	58
Ouro Preto -----	60
Aplicación de las normas -----	63

Estructura actual -----	63
Estructura jurídica del MERCOSUR -----	64
Países asociados al MERCOSUR -----	65
La seguridad regional en el MERCOSUR -----	66

CAPÍTULO VI - Aduana y Control Aduanero en la República Argentina.

Antecedentes en la Constitución Nacional -----	71
El Código Aduanero -----	71
Control Aduanero -----	72
Delitos aduaneros -----	74
Contrabando -----	74
Actos culposos que posibilitan el contrabando y uso indebido de documentos -----	77
Tentativa de contrabando -----	77
Encubrimiento de contrabando -----	78
Procedimientos para los delitos -----	78
La Administración Federal de Ingresos Públicos - AFIP -----	78
Estructura de la AFIP -----	79
Aduanas-----	80
Subdirección General de Control Aduanero-----	81
Subdirección General de Operaciones Aduaneras Metropolitanas -----	82
Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior -----	82

CAPÍTULO VII – El aspecto aduanero en el MERCOSUR

Introducción -----	85
Cronograma de Las Leñas -----	85
Armonización de la legislación aduanera -----	86
Despacho aduanero de mercaderías -----	86
Valoración, AEC, renta aduanera y clasificación arancelaria -----	86
Simplificación en frontera (Acuerdo de Recife) -----	87
Comité Técnico N° 2. -----	88
Prevención y lucha contra los ilícitos aduaneros -----	88
Código Aduanero del MERCOSUR -----	90

CAPÍTULO VIII - Otros procesos de integración regional. La Normativa Aduanera y la lucha contra el narcotráfico

Introducción -----	92
Comunidad Andina (CAN) -----	93
Cooperación Aduanera -----	96
Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos -----	97
Chile -----	98
Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	
Introducción-----	98
Fase preparatoria -----	100
Declaración de San José -----	100
IV Cumbre de las Américas – Mar del Plata 2005 -----	101
Aspecto aduanero -----	102
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) -----	102
Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) -----	102
UNASUR-----	103
Órganos de la UNASUR-----	105
Lucha contra el narcotráfico en la UNASUR. Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas -----	106
Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas -----	107
Plan de acción del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas -----	109
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América / Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) -----	110
Posición del ALBA-TCP frente a la problemática del tráfico de drogas ilícitas -----	113
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA) -----	114
Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) -----	115
Sistema de la Integración Centroamericana -----	117

Orígenes -----	117
Configuración actual -----	118
Integración aduanera -----	121
Lucha contra el narcotráfico -----	122
Unión Europea (UE) -----	123
Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) -----	123
Comunidad Económica Europea (CEE) -----	124
Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) -----	125
Tratado de Bruselas o “Tratado de fusión” -----	125
Acta Única Europea -----	125
Tratado de Maastricht -----	126
Instituciones de la UE -----	127
El proceso decisorio -----	127
Otras instituciones -----	127
Ampliación del proceso -----	128
Cooperación Aduanera y lucha contra el narcotráfico en la Unión Europea---	
-----	129
Schengen -----	129
Nápoles II -----	130
Estrategia Europea en Materia de Lucha contra la Droga -----	133
Plan de acción 2005-2008 -----	136
Plan de acción 2009-2012 -----	136
 CAPÍTULO IX – Conclusión -----	 139
 Bibliografía -----	 142

Introducción

Tema

El tema de esta Tesis, es el aspecto aduanero en el MERCOSUR. El mismo será analizado con el fin de determinar en general, si el proceso de integración avanzó sobre el área aduanera, y, en particular, si avanzó sobre el control aduanero al contrabando de drogas ilícitas (estupefacientes) y sus precursores, teniendo en cuenta que este proceso de integración en curso, que se inspiró y avanzó en aspectos comerciales y económicos, y sirvió para desactivar hipótesis de conflicto, representa una formidable oportunidad para compatibilizar en toda la región, las actividades de control del contrabando de estupefacientes y sus precursores.

Se analizarán tres áreas temáticas:

- 1- El tráfico de drogas ilícitas.
- 2- El MERCOSUR y otros procesos de integración regional.
- 3- El control aduanero.

En el análisis se intentará determinar si las tres áreas se relacionan, formando un campo que resulta de la intersección de las mismas

Se analizará cuál es la relevancia del narcotráfico, qué desafíos plantea a la República Argentina, el MERCOSUR y los otros procesos de integración analizados.

Se establecerá el marco teórico dentro del cual se analizará a los procesos de integración.

Se analizará el MERCOSUR y otros procesos en curso que resulten relevantes.

Se determinará qué es el control aduanero y cómo se lleva a cabo desde el punto de vista normativo, concentrándonos en la República Argentina, el MERCOSUR y otros procesos de integración regional seleccionados.

En este trabajo no se avanzará en la determinación de los resultados prácticos de la política del MERCOSUR en cuanto al control aduanero sobre el tráfico de drogas ilícitas.

Hipótesis

La hipótesis propuesta plantea la existencia de un punto de encuentro entre estas tres áreas temáticas: 1- El tráfico de drogas ilícitas; 2- La integración regional, en especial el Mercosur; 3- El control aduanero.

Variable dependiente y variables independientes

Se plantea como variable dependiente al control aduanero sobre el contrabando de estupefacientes y sus precursores en el MERCOSUR.

Las variables independientes con las que se tratará de explicar la variable dependiente son: 1) el propio MERCOSUR como proceso de integración regional; 2) el narcotráfico y el desafío que le plantea al control aduanero en el MERCOSUR; 3) otros procesos de integración regional que influyen de alguna manera sobre el MERCOSUR por estar íntimamente relacionados por razones geográficas, históricas y culturales, o por la posición predominante que detentan en el orden mundial.

Período a analizar

La investigación se centrará en el período que va desde el comienzo del proceso de integración regional con la entrada en vigencia del Tratado de Asunción (enero de 1991) hasta diciembre de 2011.

El periodo considerado abarca en la República Argentina, las gestiones presidenciales de Carlos Menem (1989-1999), Fernando de la Rúa (1999-2001), Eduardo Duhalde (2002-2003), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).

Sin embargo, para poder entender la firma del Tratado de Asunción y la posterior evolución del MERCOSUR y de los otros procesos de integración y su relación con el narcotráfico y el control aduanero, necesariamente se deberán estudiar los antecedentes, por lo que, cuando sea necesario, se retrocederá en el tiempo para analizar los aspectos que correspondan.

I- La problemática del narcotráfico y del contrabando de estupefacientes y sus precursores en Sudamérica, el MERCOSUR y en la República Argentina.

Fundamentos de la elección del tema

La problemática del tráfico ilícito de drogas, del tráfico de precursores químicos asociado, y del consumo de drogas, posee alcance mundial, y todos los ciudadanos sufren a nivel local sus consecuencias de delito, violencia callejera, guerras entre bandas, deterioro urbano y vidas destruidas.

Para las Naciones Unidas, las drogas ilícitas siguen planteando un riesgo para la salud de la humanidad y esa es la razón por la que las drogas son, y deben seguir siendo, controladas¹.

Según informa la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (ONUDD), las drogas constituyen un problema mundial y su consumo es causante de pérdida de ingresos, aumento de costos sanitarios, destrucción de familias y deterioro de comunidades. Para la ONUDD existe un vínculo directo entre las drogas y el aumento del delito y la violencia callejera, guerras entre bandas, deterioro urbano y vidas destruidas. Las organizaciones criminales que trafican drogas socavan las bases de los gobiernos y corrompen el comercio legítimo. En algunos países, más del 50% de los robos son perpetrados por drogadependientes para costearse su consumo. Con los ingresos provenientes de las drogas se financian algunos de los más sangrientos conflictos armados².

En términos absolutos, las organizaciones criminales que trafican drogas son más poderosas en los países ricos, pero su participación menor en el total de la actividad económica, hace que no representen una amenaza sustancial para la seguridad del estado. Al contrario, en los países con economías más chicas y pobres, representan en algunos casos una amenaza que sobrepasa la capacidad de las fuerzas de seguridad y del sistema legal³. Sin embargo, incluso en países con un estado fuerte, pero en los que por

¹ Organización Naciones Unidas, 2009.

² Organización Naciones Unidas, 2003.

³ Wallerstein considera que cuanto más débil sea un estado, menor será la riqueza que puede acumularse por medio de actividades económicamente productivas. Esto torna a la maquinaria estatal en la herramienta principal para la acumulación de riquezas a través de la compulsión y las coimas, tanto a altos como a bajos niveles. Wallerstein, 2005.

distintas razones el cumplimiento de la ley se debilitó, el narcotráfico puede suponer una amenaza para la estabilidad política⁴.

El narcotráfico encuentra su sustento económico en la dependencia de las drogas, por lo tanto una de sus prioridades es promover el consumo de las sustancias que generan dependencia. La dependencia a las drogas es una enfermedad y el que sufre dependencia un enfermo al que debe tratarse como tal, buscando reducir las consecuencias sobre su salud y sobre su entorno social. La dependencia de las drogas va destruyendo al individuo, quien al mismo tiempo con su comportamiento destruye a los que lo rodean, ya que la necesidad de consumir lo llevará a mentir, trampear e incluso a delinquir a fin de asegurarse la provisión de droga.

Debido a que esta problemática posee un carácter transnacional, en el que las drogas se producen en ciertos países y se consumen principalmente en otros, sucediendo lo mismo con sus precursores químicos, es que el tráfico ilícito de drogas y sus precursores, está asociado íntimamente al contrabando, ya que para llegar a los centros de consumo, las drogas y sus precursores necesariamente deben atravesar las fronteras burlando el control aduanero.

Otro delito asociado al tráfico de drogas y sus precursores es el “lavado de dinero”. El término **lavado de dinero** se refiere a dar apariencia lícita a dinero obtenido de manera ilícita. En este caso, dinero obtenido del tráfico ilícito de drogas y sus precursores.

Por ser grandes productores y también consumidores, tanto de drogas como de sus precursores químicos, los países sudamericanos, y entre ellos las naciones miembros del MERCOSUR, son afectados en forma directa por el tráfico ilícito de drogas, el tráfico de precursores químicos asociado, y el consumo de drogas⁵.

Sudamérica

En Sudamérica, la problemática del narcotráfico alcanza una gran virulencia, ya que se cultivan a gran escala la coca⁶, la marihuana⁷ y la amapola⁸, así como también

⁴ For example, from the 1970s to the early 1990s, fuelled by money gained in processing and trafficking heroin to the United States, Cosa Nostra was able to threaten the stability of Italy, a G8 country and the third largest economy in Europe. UNODC, 2010: 3.

⁵ Atkins considera que a partir de la década de 1980, el narcotráfico se convirtió en un problema de “primerísima actualidad”. Atkins, 1991: 8.

⁶ La “coca”, denominada científicamente *Erythroxylon coca*, es un arbusto de la familia botánica de las Eritroxiláceas, nativa de la zona montañosa de Perú y Bolivia. De sus hojas deriva la cocaína (alcaloide: compuestos vegetales nitrogenados básicos). Llamamos cocaína al extracto de las hojas del arbusto de

se elaboran y trafican los estupefacientes derivados de estos cultivos. Los tres líderes mundiales en el cultivo de coca para 2009 eran Colombia con el 43 % (50% en 2007), Perú con el 38 % (33% en 2007) y Bolivia con el 19 % (17 % en 2007), lo que representa – a pesar de los esfuerzos de erradicación- una producción potencial de cocaína de más de ochocientas toneladas anuales. El principal productor de marihuana en Sudamérica es Paraguay.

El Informe de las Naciones Unidas sobre Drogas 2010, muestra que el uso de drogas está cambiando hacia nuevas drogas y nuevos mercados. El cultivo está disminuyendo en Afganistán (para opio) y en los países Andinos (coca), y el uso de drogas se ha estabilizado en el mundo desarrollado. Sin embargo, hay signos de un incremento en el uso de drogas en los países en desarrollo y un crecimiento en el abuso de estimulantes del tipo de las anfetaminas⁹ y de medicamentos de expendio bajo receta alrededor del mundo¹⁰.

Todos los países sudamericanos son afectados por el tráfico de drogas y por el accionar de las organizaciones criminales relacionadas. Estas organizaciones invierten parte de las ganancias obtenidas en la obtención de protección, corrompiendo a funcionarios y financiando organizaciones terroristas¹¹, llegándose a que, en casos

coca o “pasta base” (el contenido de cocaína no supera el 60% y contiene contaminantes como ácido sulfúrico, kerosén etc.), y también a la purificación de la misma que deriva en “cocaína base” o en “clorhidrato de cocaína” (sal). El “crack” es la “cocaína base” apta para fumar. El “paco” es la pasta base que se fuma.

⁷ La “marihuana”, denominada científicamente *Cannabis sativa*, es una planta anual herbácea de la familia botánica de las Cannabinaceas, originaria del Asia Central, poseen buena fibra textil (“cáñamo”), sus frutos se emplean para alimentar pájaros y también provee sustancias psicoactivas -el componente más activo es el $\Delta 9$ -tetrahidrocannabinol (THC)- En forma genérica, el término es empleado para designar los diversos preparados psicoactivos de la planta de la marihuana. Estos preparados son: hojas de marihuana (en la jerga de la calle: hierba, maría, porro, canuto...), bhang, ganja o hachís (derivado de la resina de los ápices florales de la planta) y aceite de hachís.

⁸ La “amapola” o “adormidera”, denominada científicamente “*Papaver somniferum*”, es una planta anual herbácea. Su fruto es una cápsula que contiene un látex, el cual, una vez seco, constituye el “opio”. El opio contiene un grupo de alcaloides -morfina, diacetilmorfina (diamorfina, heroína), hidromorfina, codeína y oxiconona- que tiene la capacidad de inducir analgesia, euforia y, en dosis elevadas, estupor, coma y depresión respiratoria.

⁹ Los estimulantes tipo anfetaminas son un grupo de sustancias sintéticas en las que se incluyen las anfetaminas, metanfetaminas, metcatinone y el grupo de sustancias tipo éxtasis (MDMA y sus análogos). Una característica única es que pueden ser sintetizadas a partir de una variedad de precursores usando una variedad de métodos. Organización Naciones Unidas, 2010.

¹⁰ Organización Naciones Unidas, 2010.

¹¹ The clearest examples are found in countries where insurgents draw funds from taxing, or even managing, organized criminal activities, particularly drug trafficking. South-West Asia, South-East Asia, and the Andean region are cases in point, and troubled areas in these regions have become the world’s leading sources of illicit drugs. UNODC, 2010: 1.

extremos, porciones del territorio de una nación queden fuera del control del gobierno central¹².

República Argentina

La República Argentina es frecuentemente considerada un “país de tránsito” con respecto al tráfico de drogas, lo cual no significa que enfrente un peligro menor. Las organizaciones criminales utilizan al país como plataforma para enviar sus cargamentos de droga desde los países productores, hacia los grandes centros consumidores ubicados en Europa aprovechando la infraestructura logística del país. El que sea un país de tránsito, implica la radicación de organizaciones criminales que buscan los huecos que puede ofrecer el control aduanero para realizar el contrabando de drogas.

Por otro lado, parte de esa droga es comercializada localmente y además el país es un gran productor de lo que se conoce como precursores químicos, que son exportados hacia los países productores de droga¹³.

MERCOSUR

El delito del narcotráfico, por su condición de transnacional, su interjurisdiccionalidad¹⁴, por no estar al margen del proceso de de la globalización actual, con la consiguiente mejora en las comunicaciones y medios de transporte, su énfasis en el libre comercio¹⁵ y por no reconocer ningún tipo de fronteras, debe ser encarado desde enfoques multilaterales, con políticas de coordinación, intercambio de información, tareas comunes y simultáneas a nivel global¹⁶.

¹² “...las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que cuentan con 17 mil combatientes en su país dominan el 40% del territorio colombiano”; “Los insurgentes controlan la mayor parte de Putumayo, que es el epicentro de la región coquera de Colombia. Y a través de las distintas etapas del negocio obtienen una ganancia estimada en 400 millones de dólares anuales. La organización cobra tributo a las cosechas, a la cocaína, a los aviones que entran y salen de sus territorios, a las pistas de aterrizaje, a la vez que constituyen un monopolio de la base de coca que se produce en Putumayo, alrededor de 300 toneladas anuales. Los campesinos venden la base de coca por menos de 600 dólares el kilo, mientras que en las calles de Miami la cocaína vale 60.000 dólares el kilo y en Londres, 70.000, una diferencia de más del 1000%”, Escudé, Souto Zabaleta, 2001: 3-9.

¹³ El ser un país de tránsito no significa que el daño que produce el narcotráfico sea menor, como queda demostrado en México, donde la actividad de poderosas organizaciones dedicadas al contrabando de droga a los Estados Unidos ha puesto en peligro el sistema institucional de esa nación.

¹⁴ “The transnational criminal organizations have a home base in one State but operate across national borders and engage in criminal activities in one or more host States”. Williams, Florez, 1994: 1.

¹⁵ “A global trading system that emphasizes free trade rather than fair trade is one that encourages the rise of drug production and the emergence of transnational criminal organizations in developing countries”. Williams, Florez, 1994: 9

¹⁶ “All affected countries must play their part, but these are truly transnational problems, and require transnational solutions...” UNODC, 2010: 2.

En el mismo sentido el MERCOSUR considera que la creciente dimensión transnacional de los delitos constituye una grave amenaza a la seguridad regional, dificultando la consolidación de un espacio integrado en el que prevalezca el orden y el respeto a los valores democráticos¹⁷, considera asimismo que el contrabando y otros ilícitos en el comercio internacional imponen serio riesgo a la seguridad y al bienestar de las sociedades de los Estados Partes¹⁸.

El MERCOSUR, en cuanto es un proceso de integración regional, brinda una gran oportunidad para compatibilizar e integrar en toda la región, las actividades de control del contrabando de estupefacientes y sus precursores¹⁹.

Al ser el contrabando de estupefacientes un delito de carácter transnacional, que vulnera las fronteras, encuentra en las Aduanas Nacionales un enemigo natural. Las aduanas deben representar un obstáculo difícil de superar y deben actuar -asumiendo todas las facultades y responsabilidades que les otorgan las leyes- disuadiendo, previniendo y reprimiendo todas las manifestaciones de este delito²⁰. Para lograr este

¹⁷ MERCOSUR/CMC/Dec N° 16/06

¹⁸ MERCOSUR/CMC/Dec N° 03/01

¹⁹ “La integración se proyecta al escenario global a través de la concertación de posiciones conjuntas en los foros multilaterales como la OMC, las negociaciones con los Estados Unidos, la Unión Europea y las potencias emergentes en la cuenca del Pacífico y, también, en cuestiones críticas como las de seguridad, protección del medio ambiente, emergencias sanitarias y la lucha contra el narcotráfico.” Ferrer, 2010: 8.

²⁰ Algunos estudiosos proponen como forma más acertada para luchar contra el flagelo de las drogas, poner fin a su prohibición: “A más tres décadas de que el Presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, declarara en 1971 el inicio de la “guerra contra las drogas”, y después de millones de muertes inútiles, de una alarmante devastación ambiental y multibillonarios e improductivos gastos mundiales, es el momento de pensar seriamente en poner fin a la prohibición de las sustancias psicoativas ilegales. La ciega política prohibicionista imperante ha hecho posible que hoy exista en el mundo una variedad sin precedentes de drogas naturales y sintéticas, se consuman más estupefacientes a menor precio y con mayor pureza, y se genere la más ostensible criminalidad organizada transnacional, capaz de conducir a varios estados al colapso total. Por esto es impostergable plantear alternativas más sensatas, humanas y eficaces. En ese sentido, es aconsejable instaurar una política de reducción de daños que apunte a disminuir los graves perjuicios y a evitar los desmedidos costos producidos por el uso y abuso de las drogas. Bajo esta racionalidad, no se trata de eliminar por completo un fenómeno estructuralmente multifacético y humanamente inextinguible. Se trata, más bien, de reducir gradual, notoria y genuinamente su incidencia negativa para las personas, las familias y las sociedades. Diversas variantes de reducción de daños ya se aplican exitosamente en algunos barrios (el Goutte d’Or en París, por ejemplo), ciudades (Zurich, Baltimore, etc.), estados (California, New Mexico, entre otros) y países (Holanda) que son polos de demanda. El desafío es implementar esa política en los países cultivadores, procesadores y exportadores de drogas. Los principios que podrían guiar una estrategia de reducción de daños en los polos de oferta pueden ser: a) una política de recuperación de la legalidad en distintos ámbitos económicos y sociales para vencer la subcultura mafiosa vigente; b) una mirada de largo plazo alejada de las soluciones inmediatas y milagrosas; c) un énfasis en la protección de los ciudadanos y en la desarticulación del crimen organizado ligado al negocio de las drogas; d) el rechazo a la concepción del fenómeno de los narcóticos como un asunto militar de seguridad; e) el abandono del uso simbólico del derecho que crea más sanciones inaplicables; y f) la defensa de la cooperación efectiva en el campo internacional, ya que en este frente no hay salvaciones individuales. En cuanto a las políticas específicas, habría que plantear que la resolución del caso colombiano precipite un desplazamiento a los países vecinos del lucrativo emporio ilícito de los narcóticos. Hace unos lustros en América Central, Contadora aportó una voz diplomática a una crisis básicamente política; en Colombia la nueva Contadora debería ir más allá y

cometido, es de gran utilidad lograr un accionar coordinado y armonizado entre las Aduanas Nacionales de los países miembros y asociados del MERCOSUR, que siga lineamientos propios, surgidos de las iniciativas y necesidades propias de estos países²¹.

Por lo tanto, resulta importante analizar de qué manera el MERCOSUR enfrenta la mencionada problemática, analizando su política aduanera, específicamente el control aduanero sobre el contrabando de drogas ilícitas (estupefacientes) y sus precursores en el territorio de la República Argentina.

presentarse como fuerza dispuesta a presionar con una variedad de instrumentos una solución global al conflicto colombiano. La adquisición legal por parte de un fondo financiado por los principales centros de consumo y la destrucción simultánea y verificada de las cosechas de cultivos ilícitos por un período determinado (acompañado por una sustitución por productos legales con acceso a los mercados nacional e internacional), sería mucho más eficiente, económica y sana que la continuación de la inoperante táctica represiva de fumigación química de plantaciones. Ésta sólo ha reforzado la depredación ambiental y la corrupción oficial, dejando intacto el eslabón más crítico del negocio e inalteradas sus manifestaciones más violentas. De igual forma, habría que establecer que las acciones preventivas en defensa de los ciudadanos más vulnerables (campesinos, indígenas, jóvenes, pobres) y las acciones disuasivas contra los grandes barones del crimen y sus asociados, son más acertadas y eficaces en términos materiales y morales. Se debe ser compasivo con los desprotegidos de siempre e inflexible con los grandes delincuentes de turno. Las últimas ocho administraciones de Colombia han cumplido cabalmente con la lógica punitiva de la “guerra contra las drogas”. Hoy, la evidencia de su desatino nos ofrece la dimensión exacerbada y descontrolada del conflicto armado interno” Tokatlian, 2003: 415-416.

²¹ Un caso paradigmático de políticas foráneas impuestas en la región sudamericana es el del El Plan Colombia. Por este plan: “...a partir del año 2000 el congreso norteamericano aprobó un paquete de ayuda de 1.300 millones de dólares para el Plan Colombia, lo hizo con la certeza de que el aumento de operaciones de erradicación de cultivos de coca mediante la fumigación con glifosato frenaría el negocio de los narcóticos. Pero ocurrió lo contrario. Ayer hubo un seminario sobre el Plan Colombia en la Universidad de Bogotá, en el que se insistió en que los efectos ecológicos que tiene son devastadores. Organizaciones no gubernamentales dijeron que además de los daños al hábitat y a la salud causados por los químicos con que se fumiga la coca desde aviones y helicópteros, los narcotraficantes arrasan cada día con más selva amazónica en busca de territorios vírgenes que les sirven de camuflaje”. Padilla, 200:1. En este sentido Carlos Escudé y Mariana Souto Zabaleta afirman que: “...llevar a cabo una guerra contra las drogas del estilo que los norteamericanos quieren imponer en Colombia, en un vecino contiguo como México, sería peligroso para la seguridad de los Estados Unidos mismos. Tendría costos superiores a los del flagelo de la droga misma. Y este es precisamente el motivo por el cual los norteamericanos no atacan la verdadera raíz del problema, que se encuentra en su propia sociedad, principalmente en el consumo, pero consiguientemente también en cadenas de distribución locales que son más poderosas que el más poderoso de los cárteles colombianos históricos. En Estados Unidos hay un stock gigantesco de cocaína, pero muy raramente se incauta en su propio territorio más de una tonelada de la sustancia. Localmente, sólo se reprime a intermediarios medianos y pequeños. La guerra grande se lleva a cabo puertas afuera”. Escudé, Souto Zabaleta, 2001:113/114. Actualmente el gobierno de los EE.UU. lidera la “Iniciativa Mérida”, un programa de US\$ 400 millones destinado a asistir a México en sus esfuerzos para hacer frente al narcotráfico, por medio del suministro de equipos y entrenamiento de funcionarios a cargo de las operaciones de aplicación de la ley.

II- Estupefacientes, narcóticos, psicotrópicos, drogas. Precursores.

A continuación se aclarará a qué nos referimos con los términos estupefaciente, droga, precursor químico y otros términos de importancia en este trabajo.

En este trabajo, se utilizarán los términos “psicotrópicos”, “estupefacientes”, “narcóticos” y “drogas” como sinónimos.

Estupefacientes. La Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) define a los **estupefacientes**²² como toda sustancia psicotrópica, con alto potencial de producir conducta abusiva²³ y/o dependencia²⁴ (física²⁵/ psíquicas²⁶, con perfil similar a morfina, cocaína, marihuana, etc.) actuando por si misma o a través de la conversión en una sustancia activa que ejerza dichos efectos.

Psicotrópicos. Se define a las sustancias **psicotrópicas (psicoactivas)** como cualquier sustancia natural o sintética²⁷, capaz de influenciar las funciones psíquicas por su acción sobre el sistema nerviosos central²⁸.

²² Estupefaciente: etimológicamente, que produce estupefacción.

²³ Abuso: la definición publicada en 1969 por el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS fue “consumo excesivo, persistente o esporádico de drogas, que no es consecuente ni está relacionado con una práctica médica aceptable” Glosario de términos de alcohol y drogas – Organización Mundial de la Salud

²⁴ Dependencia: Aplicado al alcohol y otras drogas, el término implica una necesidad de consumir dosis repetidas de la droga para encontrarse bien o para no sentirse mal. Glosario de términos de alcohol y drogas – Organización Mundial de la Salud.

²⁵ Dependencia física: La dependencia fisiológica o física se refiere a la tolerancia y al síndrome de abstinencia. La tolerancia es la disminución de la respuesta a una dosis concreta de una droga o un medicamento, que se produce con el uso continuado. Se necesitan dosis más altas de alcohol o de otras sustancias para conseguir los efectos que se obtenían al principio con dosis más bajas. Síndrome de abstinencia es el conjunto de síntomas con grado de intensidad y agrupamiento variables que aparecen al suspender o reducir el consumo de una sustancia psicoactiva que se ha consumido de forma repetida, habitualmente durante un período prolongado o/y en dosis altas. Glosario de términos de alcohol y drogas – Organización Mundial de la Salud.

²⁶ Dependencia psíquica: La dependencia psicológica o psíquica se aplica al deterioro del control sobre la bebida o sobre el consumo de la sustancia y está asociado a la compulsión, la que aplicada al consumo de sustancias psicoactivas, hace referencia a un deseo fuerte y apremiante —atribuido a sentimientos internos en vez de a influencias externas— de consumir la sustancia (o sustancias) en cuestión. Glosario de términos de alcohol y drogas – Organización Mundial de la Salud.

²⁷ Sustancia natural: aquella que se encuentra como tal en la naturaleza, no debiéndose, para obtenerla, realizar algún proceso químico (origen mineral, vegetal, animal). Sustancia sintética: aquella que no se encuentra como tal en la naturaleza, debiéndose, para obtenerla, realizar algún proceso químico.

²⁸ Disposición 885/2010 ANMAT.

Droga. Con respecto al término “**droga**”, según la Farmacopea Nacional Argentina²⁹, droga es toda sustancia, simple o compuesta, natural o sintética, que puede emplearse en la elaboración de medicamentos³⁰, medios de diagnóstico, productos higiénicos, cosméticos u otra forma que pueda modificar la salud de los seres vivientes.

Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), “droga” es un término de uso variado. En medicina se refiere a toda sustancia con potencial para prevenir o curar una enfermedad o aumentar la salud física o mental y en farmacología como toda sustancia química que modifica los procesos fisiológicos y bioquímicos de los tejidos o los organismos. De ahí que una droga sea una sustancia que está o pueda estar incluida en la Farmacopea. En el lenguaje coloquial, el término suele referirse concretamente a las **sustancias psicoactivas** y, a menudo, de forma aún más concreta, a las **drogas ilegales**³¹.

Droga es una sustancia que reúne las siguientes condiciones: que sea una sustancia que introducida en un organismo vivo sea capaz de alterar o modificar una o varias funciones psíquicas de éste (carácter psicótrope o psicoactivo); que induzca a las personas que las toman a repetir su auto administración por el placer que generan; que el cese en su consumo puede dar lugar a un gran malestar somático o psíquico (dependencia física o psicológica); que no tengan ninguna aplicación médica y si la tienen, que pueda utilizarse con fines no terapéuticos.

En los siguientes capítulos, cuando nos referimos a los términos “psicotrónicos”, “estupefacientes”, “narcóticos”³² y “drogas”, nos referimos a las sustancias –naturales y sintéticas- y productos vegetales, cuya producción,

²⁹ Farmacopea: Código oficial donde se encuentran las definiciones de drogas y productos farmacéuticos y útiles para el ejercicio de la medicina y la farmacia en sus distintos aspectos, incluyendo el origen, preparación, técnicas de identificación de pureza y valoración de principios activos; y las demás condiciones que aseguren la uniformidad y calidad de un producto farmacéutico para uso humano <http://www.anmat.gov.ar>.

³⁰ Medicamento: todo preparado o producto farmacéutico empleado para la prevención, diagnóstico y/o tratamiento de una enfermedad o estado patológico, o para modificar sistemas fisiológicos en beneficio de la persona a quien se le administrare. Decreto del PEN 150/92 modificado por los Decretos 1890/92, 177/93 y 1528/2004.

³¹ Glosario de términos de alcohol y drogas – Organización Mundial de la Salud.

³² Narcótico (narcotic) Sustancia química que induce estupor, coma o insensibilidad al dolor. El término se refiere normalmente a los opiáceos u opioides, que se denominan analgésicos narcóticos. En el lenguaje corriente y en la jerga legal, suele utilizarse de forma imprecisa para referirse a las drogas ilegales, sean cuales sean sus propiedades farmacológicas. Por ejemplo, la legislación para el control de los narcóticos de Canadá, Estados Unidos y otros países engloba a la cocaína y al cannabis, además de a los opiáceos (véase también convenios internacionales sobre drogas). Dadas estas diferencias de uso, es preferible sustituir este término por otro de significado más específico (p. ej., opioide). Glosario de términos de alcohol y drogas – Organización Mundial de la Salud.

comercialización, entrega e introducción al país, son reprimidas por la legislación argentina.

Precursores. Los precursores son sustancias necesarias para la producción de drogas ilícitas. Si bien podemos distinguir entre “precursores químicos” (sustancias que incorporan su estructura molecular al producto final) y “productos químicos esenciales” (sustancias que no son fundamentales para el proceso y que pueden ser intercambiados entre si), el hecho de compartir la calidad de servir para la producción de drogas ilícitas, hace que a estas sustancias se las agrupe dentro de la categoría genérica de “precursores químicos”.

La importancia del control de los precursores radica en que, con la excepción de la cannabis y sus derivados, la totalidad de las drogas ilícitas requieren de productos químicos para ser refinadas desde la planta que les da origen hasta su forma final (drogas orgánicas), o son, directamente, el producto de una síntesis química entre distintos componentes inorgánicos (drogas sintéticas o de diseño)³³.

³³ SEDRONAR.

III- Tratamiento del narcotráfico en la legislación argentina y en la normativa del MERCOSUR.

Legislación Argentina

En la legislación argentina se define a los “estupefacientes” (“psicotrópicos” o “drogas”), como las sustancias a las que hace referencia el último párrafo del artículo 77 del Código Penal (modificado por la Ley 23737): *“El término “estupefacientes” comprende los estupefacientes, psicotrópicos, y demás sustancias susceptibles de producir dependencia física o psíquica que se incluyan en las listas que se elaboren o actualicen periódicamente por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.”* Estas sustancias constan en una lista que, como Anexo I, forma parte integrante del Decreto 722/91 y sus modificaciones. La lista fue tomada de los listados producidos por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), de la organización de las Naciones Unidas³⁴ y es periódicamente actualizada.

El cultivo, producción, comercialización, entrega e introducción al país de todas las sustancias (y productos vegetales) incluidas en las listas elaboradas y actualizadas periódicamente por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional³⁵, son reprimidos por el Régimen Penal de Estupefacientes de la República Argentina³⁶ y por la normativa correspondiente del MERCOSUR.

Ley 23.737

La ley 23.737 establece el Régimen Penal de Estupefacientes vigente en la República Argentina, en el cual se reprime el uso indebido de estupefacientes y psicotrópicos.

En sus primeros cuatro artículos se reprime la venta irregular de sustancias medicinales, por ejemplo cuando se las suministrare en especie, calidad o cantidad no correspondiente a la receta médica declarada o convenida, o sin la presentación y

³⁴ Puede ocurrir que un estupefaciente, por algún motivo, no haya sido incluido en la última actualización de la lista, en este caso es un estupefaciente de hecho pero no de derecho. Una vez incluido en el listado se transforma en un estupefaciente de derecho. Laje Anaya, 2011.

³⁵ El Poder Ejecutivo incluye nuevas sustancias en las listas en la medida en que existan estudios y dictámenes o recomendaciones de Organismos Internacionales. Laje Anaya, 2011.

³⁶ Establecido por la Ley 23737, promulgada el 10 de octubre de 1989.

archivo de la receta de aquellos productos que según las reglamentaciones vigentes no pueden ser comercializados sin ese requisito.

El artículo 5° establece las penas que le corresponden a los que, sin autorización o con destino ilegítimo, siembren o cultiven plantas o guarden semillas utilizables para producir estupefacientes, o materias primas, o elementos destinados a su producción o fabricación; o los produzcan, fabriquen, extraigan o preparen; o los comercialicen para su producción o fabricación o los tenga con fines de comercialización, o los distribuya, o den en pago, o los almacenen o transporten;

d) Comercie con plantas o sus semillas, utilizables para producir estupefacientes, o las tenga con fines de comercialización, o las distribuya, o las dé en pago, o las almacene o transporte;

e) Entregue, suministre, aplique, o facilite a otro, estupefacientes a título oneroso. Si lo fuese a título gratuito, se aplicará reclusión o prisión de tres a doce años y multa de tres mil a ciento veinte mil australes.

En el caso del inciso a), cuando por la escasa cantidad sembrada o cultivada y demás circunstancias, surja inequívocamente que ella está destinada a obtener estupefacientes para consumo personal, la pena será de un mes a dos años de prisión y serán aplicables los artículos 17, 18 y 21. En esos tres artículos, se faculta al Juez interviniente a dejar en suspenso la aplicación de la pena y someter al procesado a una medida de seguridad curativa por el tiempo necesario para su desintoxicación y rehabilitación o, si el procesado no dependiere física o psíquicamente de estupefacientes por tratarse de un principiante o experimentador, el juez de la causa podrá, por única vez, sustituir la pena por una medida de seguridad educativa en la forma y modo que judicialmente se determine.

La Ley reprime también al que habiendo ingresado desde el exterior lícitamente estupefacientes o precursores al país, luego los desviare hacia fines ilícitos (Art. 6°); al que organice y financie el tráfico delictivo (Art. 7°); al que tuviere estupefacientes en cantidades distintas a las autorizadas o les diere un destino distinto al autorizado (Arts. 8° y 9°); al que facilitare lugares o elementos para realizar los hechos descritos (Art. 10°); al que difunda el uso de estupefacientes, induzca la consumo o consuma en público (Art. 12°); al que consuma para cometer un delito.

El artículo 14° sanciona al que tuviere estupefacientes en su poder. La pena se atenúa cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, surgiere inequívocamente que la tenencia es para uso personal.

Con respecto a este último artículo, en el año 2009, por unanimidad, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional su párrafo segundo, que castiga la tenencia de drogas para el consumo personal.³⁷

La ley establece que la tenencia y el consumo de hojas de coca en su estado natural destinado a la práctica del coqueo o masticación, o a su empleo como infusión, no será considerada como tenencia o consumo de estupefacientes (Art. 15°)

La ley sanciona asimismo las formas delictivas del tráfico de precursores o de productos químicos (Art. 24°); la falsificación, impresión y suscripción de recetas médicas (Art. 29°); la instrucción relativa al uso de estupefacientes (Art. 28); incumplimiento de deberes y desobediencia de funcionarios públicos (Art. 23°); confabulación (Art. 29° bis)

Por otro lado se regulan aspectos como la atenuación y eximición de penas³⁸, el agente encubierto (Art. 31° bis) y la revelación de secretos (31° sexies).

En el artículo 34° se establecen los casos en que corresponde la intervención de la justicia federal, provincial o de la ciudad de Buenos Aires y el artículo 39° dispone el destino que se le debe dar a los bienes decomisados por haber sido utilizados para la comisión de un delito de acuerdo a lo normado por el artículo 30°³⁹.

La compra de estupefacientes no se encuentra contemplada en esta Ley ya que se prefirió legislar sobre la tenencia⁴⁰.

La ley 23737 tampoco contempla el lavado de dinero⁴¹. Sí lo hace el Código Penal de la Nación. De acuerdo al artículo 278 del Código Penal de la Nación (modificado por la Ley 25246) el lavado de dinero requiere que el autor no hubiese participado en la comisión de otro delito y que mediante una operación proceda a

³⁷ El 25 de agosto de 2009, la Corte Suprema de Justicia –en el denominado “Fallo Arriola”– decidió, en un forma unánime, que no debe penalizarse al adulto que consuma marihuana siempre que lo haga en el ámbito privado, sin ostentación y sin peligro para terceros, considerando que el consumo de marihuana en el ámbito de la intimidad está protegido por el artículo 19 de la Constitución Nacional, que señala que "las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados". Así declaró la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 14 de la ley 23.737.

³⁸ Ver Nota al pie 252.

³⁹ Artículos 34° y 39° de la Ley 23737 modificados por la Ley 25052.

⁴⁰ Laje Anaya, 2011.

⁴¹ El artículo 25° de la Ley 23737 que reprimía el lavado de dinero fue derogado por el artículo 29° de la Ley 25246.

convertir, transferir, administrar, vender o gravar de cualquier otro modo, dinero u otra clase de bienes provenientes de un delito del que no hubiera participado, con la consecuencia de que los bienes originarios o subrogantes, adquieran la apariencia de un origen lícito⁴².

Los Precursores en la legislación argentina

Con respecto a los “precursores”, los mismos son definidos por la ley argentina como sustancias y productos químicos autorizados, que por sus características o componentes, puedan servir de base o ser utilizados en la elaboración de estupefacientes⁴³. Las sustancias o productos químicos considerados precursores, serán los que hayan determinado o determine el Poder Ejecutivo Nacional mediante listas que serán actualizadas periódicamente. El Decreto 1095/96⁴⁴ establece en sus Anexos I y II los listados correspondientes.

La Ley 23737, en su artículo 24º, reprime al que sin autorización o violando el control de la autoridad sanitaria, ingrese en la zona de frontera delimitada por ley, precursores o productos químicos aptos para la elaboración o fabricación de estupefacientes y establece que los precursores, y productos químicos serán determinados en listas que, por decreto, el Poder Ejecutivo Nacional debe elaborar a ese fin y actualizar periódicamente.

La misma Ley en su artículo 44º dispone que las empresas o sociedades que produzcan, fabriquen, preparen, exporten o importen este tipo de sustancias deban inscribirse en un registro especial que funcionará en la jurisdicción que determine el Poder Ejecutivo Nacional y que deberá mantenerse actualizado mediante inspecciones periódicas a las entidades registradas.

La Ley 26.045⁴⁵, dispone la creación de un Registro Nacional de Precursores, por lo que se creó El Registro Nacional de Precursores Químicos (RENPRE), que funciona en el ámbito de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR)⁴⁶ y que tiene como

⁴² Laje Anaya, 2011.

⁴³ Artículo 44º de la ley 2373. promulgada el 10 de octubre de 1989 y artículo 3º de la ley 26045, promulgada el 6 de julio de 2005.

⁴⁴ Actualizado por el Decreto 1161/2000.

⁴⁵ Sancionada el 8 de junio y promulgada el 6 de julio de 2005.

⁴⁶ La Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) es el organismo responsable de coordinar las políticas nacionales de lucha contra las drogas y las adicciones. Apoya su gestión sobre dos conceptos claves: la reducción de la demanda de drogas y la reducción de la oferta de drogas. (<http://www.sedronar.gov.ar/data/destacados.asp?t=37>)

misión principal el registro y fiscalización de todas las personas físicas o jurídicas que operan con sustancias químicas controladas a los efectos de evitar cualquier tipo de desvío ilícito.

Normativa del MERCOSUR – SGT N° 11: Grupo Ad-Hoc “Psicotrópicos y Estupefacientes”.

Psicotrópicos y estupefacientes.

El MERCOSUR cuenta en el ámbito del Sub Grupo de Trabajo N°11 (SGT N° 11) “Salud”/”Comisión de Productos para la Salud”, con el Grupo Ad-Hoc “Psicotrópicos y Estupefacientes”, encargado de la listas e intercambio de información sobre sustancias psicotrópicas, estupefacientes y precursores sujetos a control especial en el MERCOSUR. Al respecto, en el año 1999, el Grupo Mercado Común resolvió que las listas de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas sometidas a control y fiscalización de cada Estado Parte deben contener todas aquellas sustancias integrantes de las Listas actualizadas emitidas por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)⁴⁷. En 2010, el Grupo Mercado Común resolvió establecer un mecanismo continuo de actualización de las listas de sustancias psicotrópicas, estupefacientes y precursoras además de otras sustancias sujetas a control especial por los Estados Partes. Las listas actualizadas son informadas por los Estados Partes en la Reunión Ordinaria del SGT N° 11 “Salud”. La información intercambiada no exige la adopción de la misma clasificación de una sustancia controlada en todos los Estados Partes⁴⁸.

Precursores

En el ámbito del MERCOSUR, los listados son actualizados, juntamente con los listados de estupefacientes, por un mecanismo continuo de actualización de las listas de sustancias psicotrópicas, estupefacientes y precursoras además de otras sustancias sujetas a control especial por los Estados Partes. Las listas actualizadas son informadas por los Estados Partes en la Reunión Ordinaria del SGT N° 11 “Salud”.

⁴⁷ MERCOSUR/GMC/Res. N° 38/99.

⁴⁸ MERCOSUR/GMC/Res. N° 20/10

IV- Marco teórico. Procesos de Integración Regional y Cooperación Internacional.

Introducción

En este capítulo se expondrá el marco teórico dentro del cual se realizará el análisis del MERCOSUR en su carácter de proceso de integración regional, definiendo los elementos conceptuales y teóricos que se usarán⁴⁹.

El MERCOSUR es un proceso de integración regional, y a éstos se los considera en este trabajo como una forma avanzada y compleja de cooperación internacional. Por lo tanto se comenzará analizando en qué consiste la cooperación internacional.

Cooperación internacional:

Cooperación internacional es un concepto que abarca cualquier actividad interestatal diseñada para resolver un problema común. Esto es, dos o más estados⁵⁰ se ponen de acuerdo con el fin de intercambiar experiencias y recursos con el objetivo de encontrar soluciones a un problema determinado⁵¹ (comercio, seguridad, defensa, ambiente, derechos humanos)⁵², ajustando su comportamiento a las preferencias actuales o previsibles de los otros, a través de un proceso de coordinación política⁵³.

La necesidad de cooperar surge de la percepción por parte de un estado, de que el costo de confiar únicamente en sus propias fuerzas para resolver un problema es

⁴⁹ “Solo la aplicación de un marco conceptual permite analizar una situación a la luz de categorías claramente definidas y comúnmente aceptadas, aplicar el mismo tipo de análisis a situaciones similares y hacer comparaciones, tomando distancia de los hechos en lugar de involucrarse en ellos en una actitud ideológica de defensa o de rechazo” Tomassini, 1989:20,21.

⁵⁰ Estado: “Entidad político legal definida en términos de territorio, población y gobierno efectivamente autónomo” Atkins, 1991:25. Detenta, hacia adentro, el monopolio del uso de la violencia sobre la población de un territorio dado y reclama hacia fuera, y detenta hacia adentro, el derecho exclusivo de tomar decisiones en nombre de esa población.

⁵¹ Hass, 1972.

⁵² Tinberger menciona diez aspectos que requieren cooperación internacional: transferencias de renta entre países y financiación internacional de planes de desarrollo; producción y distribución de artículos alimenticios; industrialización, comercio internacional y división internacional del trabajo; energía, minas y minerales; investigación científica y perfeccionamiento tecnológico; empresas transnacionales; ambiente humano; reducción de armamentos, y explotación de los océanos. Tinberger, 1978.

⁵³ Caporaso, 1987.

demasiado elevado⁵⁴. Para que la cooperación sea viable todas las partes deben resultar beneficiadas, el resultado no debe ser un juego de suma cero, en el que lo que una parte gana, la otra lo pierde, porque en ese caso el resultado es el conflicto y no hay cooperación. Para que la cooperación sea exitosa debe ser beneficiosa para todas las partes.

La cooperación tampoco puede partir de una situación en la que reine la absoluta armonía entre las partes, y en la que, la ausencia de cooperación, no implique costo alguno. Debe existir algún conflicto que actúe como incentivo para que los estados perciban que cooperando, pueden alcanzar un resultado mejor que el que alcanzaría cada uno por su cuenta.

La cooperación debe analizarse como un juego de suma variable, en la que los beneficios y costos y su distribución no se encuentran determinados por anticipado.

Por eso Caporaso indica que "...la cooperación se configura en ese terreno intermedio más o menos amplio en el que conflicto y armonía se mezclan en diversas proporciones"⁵⁵

La puesta en marcha de un esquema de cooperación, determinará un cambio del bienestar en la comunidad de los estados participantes y ocasionará algunos costos, o exigirá sacrificios en forma de desventajas psicológicas, los cuales, como ya se expuso, no están determinados de antemano. Es el aumento de bienestar neto, es decir, el predominio de los beneficios sobre los costos o los sacrificios, lo que determina la conveniencia de la cooperación. En la determinación del bienestar neto deben incluirse todos los beneficios y sacrificios, y no sólo aquellos económicos o financieros. Se debe tener en cuenta que los estados prefieren la autonomía y ejercer un cierto grado de libertad en un determinado número de cuestiones y que los esquemas de cooperación más complejos exigen mucho más trabajo y causan más oposición que las formas más simples⁵⁶.

Incluso, por más que el balance de la cooperación sea positivo para un estado, este puede evaluar negativamente el proceso si otro estado que forma parte del mismo se beneficia más que él.

⁵⁴ Hass, 1980

⁵⁵ Caporaso, 1987.

⁵⁶ Tinberger, 1978.

Por eso Caporaso sostiene que la cooperación no siempre constituye la modalidad más útil de acción⁵⁷ y Tinberger considera que muchas decisiones indispensables para que la comunidad mundial funcione, no requieren la cooperación internacional y es preferible que sean tomadas al más bajo nivel, de un modo más participativo y democrático⁵⁸.

Si bien en este trabajo se visualiza a la cooperación como un mecanismo eminentemente estatal⁵⁹, esta también se puede dar entre estados y organismos no estatales (ONG's, fundaciones, empresas, organismos internacionales, iglesias). Estas entidades no estatales pueden interactuar con otras entidades de su mismo tipo o con estados y desempeñar papeles importantes⁶⁰.

Niveles de cooperación

La toma de decisiones aplicables a cualquier campo de interés internacional, puede realizarse por fuera de un esquema de cooperación. En esos casos, un estado toma una decisión y posteriormente el resto toma conocimiento de dicha decisión y a su vez toma sus decisiones, las que, en el caso de sentirse perjudicado, pueden consistir en represalias.

En el caso de existir un esquema de cooperación, el grado de su intensidad puede variar sustancialmente.

En los casos más simples, los estados se comprometen a cumplir recíprocamente asuntos de interés común, sin que exista un menoscabo de su libertad o soberanía⁶¹ - por ejemplo la negociación en un asunto diplomático específico- La cooperación puede incluso verse limitada en el tiempo al período que demande solucionar el problema por el cual fue iniciada.

En un paso adelante que se puede dar hacia una cooperación más estrecha, las decisiones se toman en una asamblea de representantes de naciones⁶² soberanas. En la asamblea los miembros exponen sus preferencias en torno a un asunto determinado, se

⁵⁷ Caporaso, 1987: 29.

⁵⁸ Tinberger, 1978.

⁵⁹ La teoría neorrealista de las Relaciones Internacionales le resta importancia a los actores no estatales.

⁶⁰ Atkins, 1991.

⁶¹ Según Thompson, "soberanía es el reconocimiento por parte de actores externos e internos de que el estado posee la autoridad exclusiva para intervenir coercitivamente en actividades dentro de su territorio". Caporaso, 1996: 35

⁶² Nación es un concepto que refiere a un "entidad socio-cultural definida en términos de pueblos que, por cualesquiera razones, comparten un sentimiento de igualdad y singularidad". Atkins, 1991: 25.

suministra información, se la analiza y se debate. Finalmente la asamblea toma una decisión por medio del voto. El procedimiento de votación refleja una estructura de poder. De acuerdo a cómo sea esta estructura, se determina que las decisiones sean alcanzadas por consenso (en una estructura de poder equilibrada) o por mayoría (cuando existe un poder dominante). En este último caso se puede dar que uno, o unos pocos estados, puedan ejercer el derecho a veto, lo que refleja su poder superior, ya sea militar, económico o ambos.

Finalmente, la cooperación puede intensificarse, si se lleva a cabo mediante una autoridad supranacional, cuyo mandato esté basado en una carta constitucional conferida por un tratado entre los estados interesados. Es el caso de un proceso integración regional, en el que la cooperación se generaliza sobre un número creciente de actividades que representan un problema para los estados, y evoluciona y se profundiza hasta el punto en que los estados partes comparten porciones de su soberanía⁶³. En este sentido Fawcett indica que “hoy las organizaciones regionales entonces tienden a ser consideradas como una consecuencia natural de la cooperación internacional...”⁶⁴

La cooperación puede perdurar y ser exitosa, pero no tener efectos integrativos, porque resulta en “autoenquistamiento⁶⁵”, es decir se cierra sobre sí misma, tanto organizacionalmente como actitudinalmente, sin producir “derrames” (“spillover”⁶⁶) hacia otros sectores⁶⁷.

Tinberger considera que las formas más simples de cooperación internacional tienden a lesionar los intereses de las naciones relativamente más débiles⁶⁸, por lo que estima que para que una cooperación internacional sea eficaz, debe por lo menos contemplar alguna forma de arbitraje coactivo con aplicación de sanciones. En ese

⁶³ Prados Sifontes, Cabanes Espino, 2005.

⁶⁴ “Regional organizations today then tend to be regarded as a natural outgrowth of international co-operation ...” Fawcett, 1995:19.

⁶⁵ “El autoenquistamiento ha sido observado especialmente en las actividades relacionadas con las comunicaciones, transportes, la protección de derechos humanos, estrategia militar, seguridad y salud pública”. Hass, 1972: 96-97.

⁶⁶ “Spillover” (derrame) es un concepto que constituye la base teórica del “Neofuncionalismo”, una de las teorías que tratan de explicar a la Unión Europea como proceso de integración regional. El spillover implica que los primeros casos de cooperación sobre un aspecto determinado gatillan una dinámica endógena, política y económica, que lleva a una cooperación adicional. Moravcsik, 1993. Si la integración en un sector es obstaculizada por un sector no integrado, entonces los esfuerzos por superar el problema conducirán a una integración adicional integrando ese sector. Corbey, 1995.

⁶⁷ Hass, 1972

⁶⁸ Un gran número de resoluciones aprobadas por muchas de las organizaciones filiales de la Organización de las Naciones Unidas no fueron cumplidas por los miembros poderosos, los cuales consideraron que no convenía a sus intereses a corto plazo el hacerlo así. Tinberger, 1978.

sentido la forma más eficiente de cooperación es la que contempla una autoridad supranacional.

Cuando la cooperación se verifica en el área económica, es más probable que sea el punto de partida para un proceso de integración regional⁶⁹. En el caso del MERCOSUR, el proceso de integración tuvo su origen en la implementación a mediados de la década de 1980, de un programa de cooperación económica entre Argentina y Brasil, el PICE (Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino Brasileño), que establecía, por medio de la firma de protocolos, un programa de cooperación bilateral que debería culminar en un proceso de integración.

Procesos de integración regional:

Para analizar los procesos de integración regional se debe tener en cuenta que el concepto moderno de “integración regional” no está claramente definido, por ser un fenómeno reciente (post- Segunda Guerra Mundial) y su investigación no ha permitido la elaboración de una teoría unificadora de las distintas corrientes de estudio, por lo que podemos decir que hoy en día no existe una teoría común o general de los procesos de integración regional que describa los procesos, explique por qué suceden y prediga sus resultados. Ni siquiera se ha podido definir claramente la variable dependiente, es decir, no se ha definido qué se entiende por integración regional⁷⁰. Este déficit arroja dudas a la hora de encontrar una definición que abarque a todos los procesos que actualmente se encuentran en curso.

El déficit teórico se explica por la gran diversidad de los contextos económicos, históricos, socioculturales y geográficos en que se desarrollan los procesos de integración. Esencialmente, por los niveles de desarrollo económico de los estados participantes. Como ya se observó, el área económica es el principal catalizador, por lo que una de las principales razones de esta indefinición teórica, radica en la heterogeneidad que presentan los distintos procesos en cuanto al nivel de desarrollo económico de sus miembros.

Las teorías que buscan explicar los procesos cuyos miembros cuentan con economías desarrolladas, se sustentan en el pensamiento económico clásico y neoclásico, llamado ortodoxo; las que buscan explicar los procesos con miembros con

⁶⁹ Si los procesos de integración no incluyen la voluntad de crear un área de integración comercial o económica, carecen de consistencia y su viabilidad es muy baja. Hass, 1972.

⁷⁰ Hass, 1972.

economías subdesarrolladas, se basan en el pensamiento económico heterodoxo, que trata de entender y solucionar la incapacidad del libre comercio y las fuerzas del mercado como recursos para solucionar por si solas el problema del subdesarrollo y propone a la integración regional como una de las herramientas para lograrlo⁷¹.

En particular, los países latinoamericanos tienen prioridades que giran fundamentalmente en torno a su proceso de desarrollo económico y social⁷².

La perspectiva europea.

La mayoría de los trabajos realizados sobre la materia, se han basado en la observación y estudio de los esfuerzos políticos para construir un continente unido en la Europa Occidental de la post-guerra, es decir, para integrar Europa Occidental, en mayor medida que en la observación y estudio de otras regiones. El esfuerzo integracionista europeo, se inició en el marco de la guerra fría, como respuesta al daño social, económico y psicológico que la Segunda Guerra Mundial había provocado⁷³.

Estos estudios, hegemonizados por académicos de Europa Occidental y los Estados Unidos, toman a los procesos de integración regional (centrándose en el proceso de la Unión Europea) como objetos de estudio, como “laboratorios vivientes” y tratan de elaborar un teoría que explique qué son los procesos de integración regional, por qué se producen, cuáles son las etapas que atraviesan, cuáles son los resultados futuros⁷⁴.

El Criterio Económico

Basándose en la experiencia europea, la forma más difundida de definir a los procesos de integración regional, es la que, utilizando un criterio económico, los considera como la formación de grandes espacios económicos y comerciales, en los que dos o más países proceden a la abolición, gradual o inmediata de las barreras discriminatorias al comercio existentes entre ellos, con el propósito de establecer un solo espacio comercial⁷⁵.

⁷¹ Para el caso latinoamericano específicamente, Ferrer considera que se tiene que: “...abandonar la fantasía de reproducir en el espacio latinoamericano la experiencia de la Unión Europea.” Ferrer, 2010:14.

⁷² Tomassini, 1992.

⁷³ Caporaso, 1987.

⁷⁴ Hass, 1972:86.

⁷⁵ Cohen Orantes, 1981

Esta perspectiva también permite englobar a los numerosos acuerdos de liberalización comercial que están, o estuvieron, en curso en todo el mundo y que dieron lugar a una compleja red de acuerdos de comercio preferencial, que Baghwati denominó “*spaghetti bowl*”⁷⁶.

El hecho de que la forma más difundida de definir a la integración regional es la que la considera como la formación de grandes espacios económicos y comerciales, se fundamenta en el hecho ya observado de que el área de integración más funcional y conducente a una rápida integración regional y a la maximización del proceso, es el área económica.

Creación-desviación de comercio

El estudio del aspecto económico de los procesos de integración, fue iniciado por Jacob Viner hacia 1950⁷⁷, haciendo hincapié en la dicotomía creación-desviación de comercio generada por los procesos de integración. La creación de comercio se define como el reemplazo de una producción nacional (de un miembro del proceso de integración regional), por una regional (otro miembro del proceso de integración) más eficiente, es decir, menos costosa. Su opuesto, la desviación de comercio, surge cuando se sustituye un productor eficiente externo a la región, por otro regional que lo es menos.

En estos términos, la teoría económica clásica de la integración, establece como requisito indispensable para evaluar la conveniencia de crear una zona de libre comercio o una unión aduanera, la determinación del grado en que la misma promueve la productividad, esto es, en qué grado la creación de comercio supera a la desviación de comercio. En la medida en que la creación de comercio supere a la desviación, la integración será conveniente.

La influencia de este concepto es tal que inspira al artículo XXIV del GATT, que define y regula las condiciones en las que los países signatarios pueden establecer zonas de libre comercio y uniones aduaneras. Asimismo está presente en documentos oficiales y análisis académicos como un criterio principal a la hora de evaluar un proceso de integración económica⁷⁸.

⁷⁶ Bouzas, 2005.

⁷⁷ En 1950 Jacob Viner publicó su libro “The Customs Unions Issue”

⁷⁸ De la Reza, 2006.

En el ámbito del pensamiento ortodoxo, utilizando este criterio dicotómico de creación vs. desviación de comercio, los defensores de los acuerdos de integración visualizan estos acuerdos como movimientos en dirección al libre comercio, ya que crean comercio e inversiones; en tanto que los críticos, consideran que van en contra de la verdadera liberalización, fragmentando el sistema global de comercio⁷⁹.

Niveles de integración económica

En 1961, el economista Bela Balassa, en su libro “Teoría de la Integración Económica”⁸⁰ identificó cinco formas que representan la variación en el grado de integración económica alcanzado. Estas son Área de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común, Unión Económica e Integración Económica Completa.

En un Área de Libre Comercio, las tarifas, y las restricciones cuantitativas entre los países participantes, son abolidas, pero cada país mantiene sus propias tarifas hacia los países no participantes.⁸¹

Una Unión Aduanera implica, además de la supresión de discriminaciones en el campo de los movimientos de mercancías dentro de la unión, la igualación de las tarifas en el comercio con los países no miembros.⁸²

Una integración más profunda es lograda en un Mercado Común, donde no solo son eliminadas las restricciones al comercio sino que también se eliminan las restricciones a los movimientos de los factores de la producción.⁸³

⁷⁹ Panagariya, 1998.

⁸⁰ Balassa, 1961.

⁸¹ De acuerdo a la Organización Mundial de Aduanas (OMA), una ZLC posee en su última fase las características siguientes: eliminación de los derechos de aduana para los productos originarios de un país de la zona; cada estado conserva su arancel de aduana y su legislación aduanera; cada estado de la zona conserva su autonomía en materia de aduana y de política económica; los intercambios se basan en la aplicación de reglas de origen para tener en cuenta los diferentes aranceles aduaneros y evitar los desvíos de tráfico; se eliminan las reglamentaciones restrictivas en los intercambios comerciales en el interior de la zona. Basaldúa, 2000.

⁸² En el Glosario de Términos Aduaneros Internacionales de la Organización Mundial de Aduanas se define a la “Unión Aduanera” como una “Entidad constituida por un territorio aduanero que sustituye a dos o más territorios aduaneros, y que posee en su última fase, las características siguientes: un arancel aduanero común y una legislación aduanera común o armonizada para la aplicación de este arancel; la ausencia de percepción de los derechos de aduana e impuestos de efectos equivalentes en los intercambios entre los países que conforman la Unión aduanera, de los productos originarios totalmente de estos países o de productos de países terceros cuyas formalidades de importación han sido cumplidas y los derechos e impuestos de efectos equivalente percibidos o garantizados y que no se han beneficiado de una bonificación total o parcial de estos derechos e impuestos; eliminación de reglamentaciones restrictivas a los intercambios comerciales en el interior de la Unión aduanera. Basaldúa, 2000.

La Unión Económica, a diferencia del Mercado Común, combina la eliminación de las restricciones a los movimientos de mercaderías y factores de la producción, con algún grado de armonización en las políticas económicas nacionales, con el fin de remover las discriminaciones debidas a las disparidades en esas políticas⁸⁴.

Finalmente, la Integración Económica Total presupone la unificación monetaria, fiscal, social y de políticas contra cíclicas, y requiere el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones sean vinculantes para los estados miembros⁸⁵.

El Criterio Político

Desde otro punto de vista, extraeconómico, los temas más importantes son los procesos políticos, la cooperación internacional, los beneficios de la mayor coordinación de las políticas, la dimensión estratégica del regionalismo y sus implicaciones de carácter social. Este punto de vista encuentra su mayor expresión en la experiencia europea, la más antigua y completa⁸⁶.

Siguiendo un criterio político, los procesos de integración regional se los pueden definir como procesos en los que los estados de una región comparten porciones de su soberanía con sus vecinos en forma voluntaria -en un proceso en el que no hay pérdida de soberanía, sino delegación de poder soberano⁸⁷- creando un marco

⁸³ Una vez consolidada la Unión aduanera, se profundiza el proceso de integración hacia una etapa de integración económica en que las partes conforman un “Mercado Común”, que reemplaza a los mercados nacionales. En dicho mercado concurren, libre e igualitariamente, además de las mercaderías, las personas residentes en los Estados miembros, así como los servicios y los capitales. La circulación económica de las mercaderías, servicios y factores de la producción debe desarrollarse sin restricciones directas o indirectas, lo que debe ser asegurado con una regulación jurídica idónea. Existe la libre movilidad de todos los factores de la producción. Basaldúa, 2000.

⁸⁴ La conformación de la Unión Económica es la culminación de un proceso de integración e involucra los diversos aspectos de la actividad económica de los estados miembros. Este nivel de integración requiere la progresiva armonización de las políticas macroeconómicas (arancelaria, fiscal, monetaria, cambiaria, industrial, agraria, de capitales, de inversión, y de comercio de servicios) y sectoriales (régimen automotriz, azucarero, siderúrgico, textil) Basaldúa, 2000.

⁸⁵ La Unión monetaria implica un tipo de cambio fijo entre las monedas de los estados miembros y la convertibilidad ilimitada. La convertibilidad ilimitada supone la liberalización absoluta de los movimientos de capitales entre los estados miembros. La adopción de un tipo de cambio fijo requiere la creación de un banco central común, que lleve adelante una política monetaria común, y la creación de una reserva monetaria común. El proceso de integración culmina así, desde el punto de vista jurídico, con la creación de un “derecho económico comunitario”, que tiene por objeto la regulación de toda la actividad económica y financiera de la Unión, preservando la no discriminación en sus diversos aspectos. Basaldúa, 2000.

⁸⁶ De la Reza, 2006.

⁸⁷ Para que un proceso de integración no implique la pérdida de soberanía, se deben reunir los siguientes requisitos: “a) que verdaderamente sea el pueblo el que lo decide; b) que sea en su beneficio; y

institucional común con el fin de lograr reglas y políticas comunes, que les permitan alcanzar logros que individualmente les sería más dificultoso, o imposible, alcanzar. Se descartan en forma premeditada el uso de la fuerza o la amenaza de su uso, y se diseñan mecanismos para ir resolviendo los conflictos que se van presentando, en un esfuerzo de aprendizaje continuo⁸⁸. En este proceso se crea gradualmente una identidad regional y se van creando nuevas lealtades, al ir siendo transferidas porciones de éstas, del ámbito estatal al regional y al ir reconstituyéndose las porciones de soberanía estatal delegada, en un nivel más alto.

Si bien el uso de la fuerza y la coerción militar no son instrumentos que se utilicen en los procesos de integración regional -lo que los diferencia de otros procesos de unificación, como en el caso de la construcción de naciones federales -EE.UU., Argentina- o imperios, las cuestiones de la “alta política”: el prestigio y el poder militar y su balance, las cuestiones de soberanía y la seguridad, explícita o implícitamente, juegan un papel relevante⁸⁹.

Como se habla de “procesos de integración regional” y no de “integración regional”, se está reconociendo que se está ante un conjunto de fases sucesivas, en las que se reconocen marchas, contramarchas y estancamientos, sin definirse si el proceso de integración conduce hacia una condición final, o si se mantiene como un proceso que se va perfeccionando en forma permanente sin llegar, nunca, a una condición definitiva.

Nye propuso tres dimensiones de la integración, y desmembró el concepto de integración, en integración económica (formación de una economía transnacional); integración social (formación de una sociedad transnacional) e integración política (formación de interdependencia política transnacional), para facilitar su estudio ante el

c) que pueda revertirlo. Si las tres condiciones se cumplen, no habría pérdida, ni violación de soberanía, habría delegación de poder soberano. Arroyo Picard, 2008: 57.

⁸⁸ Hass, 1971.

⁸⁹ El 10 de marzo de 2009, los ministros de Defensa de los 12 países de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) pusieron en marcha oficialmente el Consejo de Defensa del organismo regional para promover la cooperación entre las distintas fuerzas armadas, generar operaciones de paz conjuntas y dar transparencia a los gastos militares comprometiéndose a generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa, dentro del propósito común de construir una zona de paz y cooperación (Declaración de Santiago de Chile, marzo 2009). Por otro lado, para el autor Juan Manuel Sandoval Palacios, los EE.UU. impulsaron la creación del TLCAN – Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México- como parte de una estrategia en la que: “detrás de los aspectos puramente económicos, están los intereses de seguridad nacional estadounidense”. Sandoval Palacios, 2008:79.

hecho de que estas tres dimensiones no siempre siguen un mismo curso, es decir que pueden darse al mismo tiempo aspectos de integración y desintegración⁹⁰.

Esta dificultad para encontrar una teoría que abarque todos los procesos, se pone de manifiesto al realizar comparaciones. Por ejemplo, la definición que se dio en el primer párrafo, se ajusta al caso europeo (UE), pero el proceso norteamericano (TLCAN o NAFTA) es más difícil de ubicar dentro de ese marco⁹¹.

Regionalismo

Una forma amplia y abarcadora de interpretar la configuración de esquemas de integración regional, ya sea que se hayan constituido según criterios económicos, sociales o políticos o alguna combinación de éstos, es la de englobarlos dentro del concepto de “regionalismo” y analizarlos desde una perspectiva sistémica.

Regionalismo, es un término que en algunos casos se utiliza para referirse a los procesos de integración regional. Algunos autores hablan de regionalismo para referirse a la configuración de regiones o grandes espacios regionales.

Así como no existen regiones delimitadas en forma precisa⁹², tampoco existe una idea precisa de lo que implica la existencia de un regionalismo.

Fawcett nos recuerda la definición de Joseph Nye de lo que es una región internacional: “un limitado número de estados unidos por una relación geográfica y por un grado de mutua dependencia” y concluye que el regionalismo puede ser definido entonces como “la formación de agrupaciones interestatales sobre la base de regiones”⁹³.

Los regionalismos son precedidos por la existencia de una conciencia regional y se consolidan como resultado de una creciente confianza en si mismos.

Perspectiva sistémica

Desde una perspectiva sistémica, se considera que a un regionalismo se lo puede analizar como un sistema que forma parte del sistema internacional, es decir,

⁹⁰ Nye, 1969.

⁹¹ En el capítulo VIII- se verán con más detalle las características y evolución de ambos procesos.

⁹² “Región” es un término algo ambiguo, ya que una región puede identificarse a partir de distintos criterios: geográficos, político-militares, económicos, o culturales.

⁹³ “If we adopt Joseph Nye’s definition of an international region as a limited number of states linked together by a geographical relationship and by a degree of mutual interdependence’, regionalism may then be defined as ‘the formation of interstate groupings on the basis of regions’. Fawcett, 1995: 11.

como un subsistema del sistema internacional. Si el esquema bajo análisis posee las características de un subsistema y se comporta como un “actor internacional”, se estaría ante la configuración de un regionalismo⁹⁴.

Un sistema es un conjunto de unidades que, interconectadas, funcionan como un todo. El accionar de una de las unidades que conforman el sistema, afecta el accionar de las otras unidades y modifica el resultado global del mismo. Por lo tanto se tiene:

1. Las unidades. Estas interactúan y su desempeño es condicionado por esta interacción.
2. El sistema. Es el conjunto de las unidades y funciona como un todo. Su resultado es distinto al de las unidades.

En esta línea de pensamiento, la constitución de un regionalismo, debe presentar un conjunto de unidades (estados miembros) que interactúan entre sí y que conforman un sistema que funciona como un todo (regionalismo). Atkins explica que “un sistema se caracteriza por diferenciación (la presencia y el accionar de unidades separadas) y por integración (la estructura total del sistema y la interacción de sus unidades a fin de realizar las funciones del sistema). Integración significa regularidad de relaciones, dependencia mutua y algún grado de coordinación entre las unidades.”⁹⁵

En el caso de existir un regionalismo, este sistema se constituye en un actor del sistema internacional, es decir, es un subsistema que interactúa como una unidad dentro del sistema internacional.

Siguiendo a Atkins, se define a un subsistema regional como “...un conjunto de Estados geográficamente próximos que interactúan regularmente y comparten hasta cierto punto un sentido de identidad regional, y es reconocido por actores externos”⁹⁶

El actor internacional es una entidad, grupo o individuo que, en el ámbito internacional, goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores y goza de cierta autonomía. El actor internacional por excelencia es el estado, sin embargo siempre han existido otros actores internacionales no estatales. Estos actores internacionales, para ser considerados como tales deben cumplir, de acuerdo a Russett y Starr⁹⁷, con tres

⁹⁴ Bernal Meza, 2009

⁹⁵ Atkins, 1991: 20-21.

⁹⁶ Atkins, 1991: 46.

⁹⁷ Citados por Caterina García Segura en “La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales”. García Segura, 1992.

condiciones: deben llevar a cabo funciones continuadas y significativas en el sistema internacional; deben ser tomadas en consideración por parte de los elaboradores de la política exterior de un estado; deben tener cierto grado de autonomía o libertad en la toma de decisiones. El conjunto de actores internacionales –estatales y no estatales⁹⁸- y su interacción conforman el sistema internacional⁹⁹.

La interacción estará regida por un orden mundial determinado, esto es un conjunto de instituciones y organizaciones internacionales¹⁰⁰ que reflejan una determinada hegemonía¹⁰¹ y distribución de poder entre las unidades políticas de un sistema histórico internacional. Además, representa un cierto consenso sobre la aceptación de determinadas prácticas y reglas, fuera de las cuales los Estados no podrían existir¹⁰².

En el caso del “regionalismo abierto” o “nuevo regionalismo”, que más adelante se verá, el orden mundial estuvo determinado por la caída de la Unión Soviética –que marcó el fin del orden bipolar¹⁰³ y la supremacía global de la economía de mercado-; y por la unificación de la economía mundial en el proceso conocido como globalización facilitado por la revolución tecnológica que se produjo en los medios de comunicación y transporte¹⁰⁴.

Esta perspectiva sistémica es muy amplia, porque abarca procesos regionales basados en distintos criterios, ya sean geográficos, político-militares, económicos o

⁹⁸ El estado es y seguirá siendo en el futuro previsible la unidad más importante. Son actores no estatales las corporaciones multinacionales, grupos guerrilleros, partidos políticos, etc. Atkins, 1991.

⁹⁹ A pesar de que en el nivel internacional los medios de regulación no poseen el poder que poseen los existentes en el nivel nacional (entidades superiores con poder de tomar e imponer decisiones) la existencia de esquemas regulares de actividad internacional permite afirmar que existe un sistema político internacional. Atkins, 1991.

¹⁰⁰ Institución internacional: normas y reglas que definen roles, derechos y deberes. Organización internacional: instituciones internacionales que poseen instalaciones físicas y otros recursos, reglas escritas y procedimientos, y personal. Sandholtz, 1996: 405.

¹⁰¹ Un poder es hegemónico cuando es capaz de establecer las reglas del juego en el sistema interestatal, de dominar la economía en producción, comercio y finanzas, en obtener sus objetivos con un uso mínimo de la fuerza militar y en formular el lenguaje cultural mediante el cual se discute el mundo. Wallerstein, 2005.

¹⁰² Bernal Meza- Masera, 2008:176.

¹⁰³ Orden mundial que rigió desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta la caída de la Unión Soviética en el que la mayor parte del poder estaba repartido entre solo dos súper potencias que tenían en un principio el monopolio de la capacidad nuclear y eran indispensables para todos los acuerdos importantes: los Estados Unidos y la Unión Soviética. Tomasini, 1989.

¹⁰⁴ Globalización: “Fundamentalmente, es la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo producidas por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras”. Stiglitz, 2002:37.

culturales, e incluye e integra la totalidad de las políticas regionales y las relaciones entre actores¹⁰⁵.

Por lo tanto, si dos o más estados se agrupan por un motivo determinado y conforman un subsistema del sistema internacional, el cual se constituye como un actor de ese sistema, que posee una identidad propia y distinta a la de los estados integrantes, entonces se está ante un regionalismo.

Desde una perspectiva sistémica se puede analizar cómo interactúa el subsistema regional con el mundo externo (sistema internacional):

1. Un estado u otro sistema regional pueden ejercer un efecto catalizador sobre la integración o la desintegración del proceso de integración. Por ejemplo un actor extrarregional hegemónico puede usar su capacidad económica para persuadir a los miembros de un proceso de integración a que adopten determinadas políticas y de esta manera favorecer o entorpecer el proceso de integración de acuerdo a su interés (EEUU/UE vs. MERCOSUR).
2. La percepción del sistema internacional global como un ambiente hostil, puede representar la principal motivación para iniciar y fortalecer un proceso de integración regional¹⁰⁶.

También se puede analizar cómo interactúan las unidades que conforman el subsistema regional:

1. Se puede estudiar el nivel de interdependencia alcanzado entre las unidades, analizando las transacciones de todo tipo (comerciales, culturales, inteligencia militar y de seguridad) que se producen entre ellas, para determinar si el volumen de estas transacciones aumenta o disminuye al comparárselo con el volumen de las transacciones con el sistema global.
2. Si hubo un aumento en las transacciones, nos podemos preguntar si se produjo algún tipo de transferencia de autoridad/lealtad/legitimidad desde las unidades del subsistema regional –estados nacionales- hacia el subsistema regional.
3. Si hubo una transferencia de autoridad en un área, se puede analizar si ésta se derramó (“spillover”) hacia otra u otras áreas contiguas, o si bien en esa área el proceso se estancó. En caso de verificarse ese spillover, y el mismo derivara en

¹⁰⁵ Atkins, 1991.

¹⁰⁶ Hass, 1972:102/103/104.

una transferencia de autoridad/lealtad, se estaría entonces ante un proceso de integración regional.

Los orígenes de la concepción latinoamericana de la integración: El pensamiento Prebisch-CEPAL.

Antecedentes

La noción de una Latinoamérica integrada surgió hacia principios del siglo XIX, en los inicios del movimiento independentista, sustentada en que la experiencia, instituciones, cultura e influencia eran similares desde México al Cabo de Hornos. Sin embargo, una vez consumada la independencia, por distintas causas, mientras que los territorios dominados por Portugal mantuvieron su unidad, el imperio español se desintegró en gran cantidad de países, aislados por las enormes dificultades para comunicarse y ya sin el efecto aglutinante que ejercía la metrópoli. Estos países, salvo excepciones, representaban espacios geoeconómicos pequeños, lo que dificultó su inserción en la economía mundial, y generó políticas también pequeñas, obligadas a superar las tensiones internas a través de dictaduras y extremismos¹⁰⁷.

Hacia las primeras décadas del siglo XX, la visión del orden mundial era concebida e impuesta desde los países centrales (desarrollados), constituyendo lo que Prebisch llamaba “pensamiento céntrico”, al cual consideraba funcional a los intereses de los países centrales. Ferrer, define a este pensamiento céntrico, en su aspecto económico y comercial basado en las teorías clásicas y neoclásicas del comercio internacional¹⁰⁸, como “formulaciones ideológicas de los centros desarrollados”¹⁰⁹.

Estas formulaciones ideológicas, trazan una organización del sistema internacional en la que los países de la periferia (subdesarrollados), son apenas segmentos del mercado mundial, y ven a la integración, el desarrollo y el

¹⁰⁷ Herrera, 1962.

¹⁰⁸ La teoría clásica del comercio internacional basada en la teoría de las “ventajas comparativas” de David Ricardo y la teoría neoclásica basada en la teoría de la “dotación de factores” de Heckscher-Ohlin.

Prebisch, por su parte, definió a la ortodoxia neoclásica como pensamiento céntrico, el que sostiene que las economías nacionales son segmentos del mercado mundial, el cual determina la asignación de los recursos, la distribución del ingreso y la posición de cada una de ellas en la división internacional del trabajo, en las corrientes financieras, en las cadenas transnacionales de valor y en la creación y gestión del progreso técnico.

¹⁰⁹ Ferrer, 2010.

posicionamiento de los países en el escenario mundial, como el resultado de las fuerzas operantes en el orden mundial globalizado.

Hacia las décadas de 1930 y 1940, comenzó a surgir una corriente de pensamiento entre historiadores, economistas y otros analistas -coincidiendo con el proceso de desintegración del Imperio Británico, la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial- que entendía que la historia política y la historia económica y social estaban profundamente entrelazadas. Esta corriente, entiende que el mundo funciona como un sistema, y que los factores externos en un capitalismo globalizado, inciden tanto como los internos sobre los fenómenos políticos, económicos y sociales de los países, los que al mismo tiempo están determinados por los contextos históricos e influidos por el rol decisivo de las personalidades y del azar¹¹⁰.

En el marco de esa corriente de pensamiento, en Latinoamérica, en la post segunda guerra mundial, surgió un grupo de economistas que concibió a los procesos de integración regional como una “herramienta” para lograr un fin determinado: el desarrollo¹¹¹.

En la post segunda guerra mundial, las vinculaciones externas de América Latina estaban fuertemente alineadas a los intereses de los Estados Unidos, tanto en el plano de la seguridad -Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947- como en el plano político -Organización de Estados Americanos (OEA), creada en 1948.

Con estos dos instrumentos, en el marco de la Guerra Fría, Estados Unidos buscó contener el expansionismo soviético. Sin embargo se negó a extender la cooperación al ámbito económico y social.

La CEPAL: creación y primeros pasos en la elaboración de pensamiento propio

En el año 1948, se creó la Comisión Económica para América Latina – CEPAL- en el seno de las Naciones Unidas¹¹². La iniciativa que surgió desde Chile tuvo

¹¹⁰ Rapoport, 2011.

¹¹¹ Bernal Meza, 2005: 78

¹¹² La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue establecida por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año. En su resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social. En:<http://www.eclac.cl/>

que ser defendida y fundamentada debido a que contrariaba los criterios que predominaban en el nuevo orden mundial, enfocado en la reconstrucción de los países aliados destruidos en la guerra¹¹³.

Desde la CEPAL, un grupo de intelectuales liderados por Raúl Prebisch¹¹⁴, desde una perspectiva en la que el sistema internacional determinaba en gran medida el comportamiento externo de la región, desarrolló un marco analítico y teórico que permitiría explicar la situación económica y social de los países latinoamericanos en el marco de la crisis del paradigma neoliberal producida en la post 2ª Guerra Mundial. Sobre este marco teórico se diseñó un proceso de toma de decisiones y formulación de políticas coherentes, que permitirían a los países latinoamericanos superar las limitaciones que impedían su desarrollo. Como expone Celso Furtado: “No es fácil explicar que nos hayamos rebelado y comenzado a echar mano de la propia imaginación. Fue eso, precisamente, lo que ocurrió en América Latina: nos decidimos a identificar nuestros problemas y a elaborar su tratamiento teórico. Estaba allí, esperando ser captada, una realidad histórica latinoamericana y, más particularmente, brasileña.”¹¹⁵

Análisis estructuralista

Hacia 1949, se observaba una profunda transición en las economías subdesarrolladas latinoamericanas, que evolucionaban de un modelo de crecimiento primario-exportador, a un modelo urbano-industrial orientado al consumo interno. En este marco, Prebisch observó que las estructuras económicas subdesarrolladas de la periferia latinoamericana, condicionaban su inserción en la economía mundial.

La estructura económica de la periferia, estaba determinada por la producción y exportación de bienes y servicios sujetos a una demanda internacional poco dinámica. Por otro lado se importaban bienes y servicios para satisfacer a una demanda interna en rápida expansión, que asimilaba patrones de consumo y tecnologías inadecuadas para su disponibilidad de recursos. La estructura socioeconómica de la periferia determinaba procesos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso distintos de los que ocurrían en los países centrales.

¹¹³ Tomasini, 1989.

¹¹⁴ Pertenecieron a la CEPAL o estuvieron bajo su radio directo de influencia autores de libros clásicos de la historia económica de los países de la región, como Aníbal Pinto, (1956) para Chile, Celso Furtado, (1959) para Brasil y Aldo Ferrer, (1979) para Argentina. Bielchowsky, 1998:30.

¹¹⁵ Furtado, 1998:9

Prebisch determinó que esta diferencia respondía al hecho de que las economías periféricas poseían una estructura económica poco diversificada y tecnológicamente heterogénea. Mientras que en los países centrales el aparato productivo era diversificado, tenía una productividad homogénea durante toda su extensión y mecanismos de creación y difusión tecnológica y de transmisión social de sus frutos que eran inexistentes en la periferia¹¹⁶.

Como se ve, el análisis cepalino utiliza como uno de sus instrumentos básicos la comparación de las estructuras económicas y sociales entre los países periféricos y los países céntricos.

Al analizar el comercio internacional, utiliza ese instrumento y compara las interdependencias entre el comportamiento del centro y el comportamiento de la periferia. Estas interdependencias eran desfavorables a la periferia debido a la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, tesis que postulaba que, al contrario de lo que prometía la teoría del libre comercio y las ventajas comparativas, durante el siglo XX la mayor lentitud del progreso técnico en la producción de productos primarios, en relación con los industriales, no estaba promoviendo el aumento del valor de los primeros respecto de estos últimos.

El deterioro de los términos de intercambio, encontraba su explicación en que en la periferia existía un exceso de mano de obra en la agricultura, por lo que su empleo en actividades exportadoras aumentaba la oferta, mientras que la demanda inelástica producía un exceso en la oferta, que deprimía los precios internacionales.

Para contrarrestar ese fenómeno, desde la CEPAL se proponía proteger y estimular la industria, ya que, aunque la eficiencia de la producción industrial fuera menor en la periferia, era superior a la eficiencia de su agricultura.

Se advertía que el proceso de industrialización estaría expuesto, hasta su madurez, a una tendencia al desequilibrio estructural del balance de pagos, debido a que mientras se sustituían importaciones por un lado¹¹⁷, por el otro, la nueva estructura

¹¹⁶ “La violenta contracción de la capacidad para importar en los años treinta y sus repercusiones sobre las economías latinoamericanas constituyeron la referencia histórica principal para que Prebisch elaborara la distinción entre el modo de funcionamiento de las economías de los países industrializados y el que se observaba en las economías especializadas en bienes primarios.” Bielchowsky, 1998:31

¹¹⁷ La industrialización por sustitución de importaciones se produce como consecuencia de los estrangulamientos sucesivos del balance de pagos producidos por el deterioro de los términos de intercambio. Al reducirse la capacidad importadora, la industrialización va pasando de sectores de poco exigentes en materia de tecnología, capital y escala, a sectores cada vez más sofisticados y exigentes.

productiva requería nuevas importaciones¹¹⁸. Por esa razón, sólo se alteraba la composición de las importaciones, renovándose continuamente el problema de la insuficiencia de divisas.

Integración económica

Como remedio, Prebisch y la CEPAL destacaron la importancia de estimular las exportaciones, proponiendo la creación de un mercado común latinoamericano que permitiría diversificar las exportaciones y ampliar el tamaño del mercado de los sectores industriales exigentes en materia de escala, facilitando la profundización del proceso sustitutivo¹¹⁹.

Desde sus orígenes, en la CEPAL se tuvo conciencia de la importancia de preservar el equilibrio externo mediante el estímulo a las exportaciones. En ese sentido se participó en la creación, en febrero de 1960, de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, en 1964, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)¹²⁰. En la misma época, por iniciativa de Felipe Herrera, en ese entonces presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se creó el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL)¹²¹.

La propuesta integradora de este grupo de intelectuales postulaba la creación de un Mercado Común de América Latina, dentro del cual se pudieran intercambiar libremente bienes y servicios sin barreras internas y con un solo arancel externo común. Se lo dotaría de una armazón institucional comunitaria, que conjugaría las soberanías nacionales en los asuntos y materias de interés común¹²².

Los objetivos perseguidos con la integración latinoamericana no se limitaron al aspecto económico, sino que también se buscaba superar la falta de peso individual de las naciones latinoamericanas en el campo internacional, entendiendo que la integración

¹¹⁸ “Alrededor de mediados de los años setenta la escuela de Campinas en Brasil, constituida por intelectuales de origen cepalino, se opuso por primera vez a la equivalencia entre los conceptos de "industrialización" y "sustitución de importaciones": el proceso de industrialización sería portador de una lógica y de un dinamismo independientes de la mera sustitución de importaciones, ya que se proyectaba debido a decisiones de acumulación de capital orientadas a la formación de una capacidad de oferta sin "una demanda inducida por restricciones a la importación". Bielschowsky, 1998:31.

¹¹⁹ “The main challenge Don Raul faced in the postwar period was the heavy dependence of Latin America on volatile raw material exports. His chief response was to promote regional trade to foster economies of scale in the production and trade of advanced manufactured goods.” Mallon, 1998:1

¹²⁰ Prebisch sería el personaje protagónico en la creación de la UNCTAD. Bielschowsky, 1998.

¹²¹ El INTAL fue formalmente creado mediante Resolución del Directorio Ejecutivo del BID del 3 de diciembre de 1964, y sus actividades se inauguraron oficialmente el 24 de agosto de 1965. Su cometido es el de: realizar tareas de investigación, enseñanza, asesoría y difusión de los problemas relacionados con la integración de América Latina. <http://www.iadb.org>

¹²² Herrera, 1965.

es un fenómeno político-económico, tanto en los objetivos como en los procedimientos, que no debía limitarse a los aspectos comerciales y arancelarios, sino que debía movilizar las fuerzas políticas y sociales¹²³.

Nuevo Regionalismo

Desde mediados de la década de 1980, se produjo una nueva oleada regionalista que dio lugar a la proliferación de nuevos acuerdos en América Latina y en el mundo.

Antecedentes

Mientras perduró la Guerra Fría, si bien el regionalismo permaneció en la agenda internacional, su alcance fue limitado. Esto se debió a que todos los acuerdos se encontraban subordinados a la naturaleza bipolar del sistema internacional, en la que los intereses de las superpotencias dominaban la agenda regional.

La finalización de la Guerra Fría enfrentó a muchos países a un peligroso aislamiento, en el que la ayuda, el comercio y la seguridad no estaban asegurados, por lo que trataron de mejorar su situación por medio de la formación de bloques regionales.

La tendencia global hacia la regionalización se vio consolidada con el impulso que recibió el proceso europeo a mediados de los 80, que reforzó el temor de algunos países a quedar aislados en un mundo globalizado y crecientemente competitivo.

En el caso del MERCOSUR, un factor endógeno, el retorno al poder de gobiernos civiles democráticos, operó como un catalizador de las negociaciones que culminaron en la conformación del bloque regional.

Los hitos decisivos del nuevo regionalismo fueron la aprobación del Acta Única Europea en 1986, y el posterior impacto de la disolución de la Unión Soviética y la consecuente finalización de la Guerra Fría. Estos hechos se produjeron en el marco del cambio económico global conocido como globalización¹²⁴.

CEPAL: Nuevo paradigma

En América Latina la nueva ola regionalista fue pronto acompañada por el desarrollo de la doctrina del nuevo regionalismo o regionalismo abierto. Esta nueva doctrina se constituyó como un nuevo paradigma, dentro del cual se desarrollaron las

¹²³ Herrera, 1962.

¹²⁴ Fawcett, 1995.

últimas experiencias regionales latinoamericanas desde mediados de la década de 1980¹²⁵.

Desde comienzos de la década de 1990 la CEPAL llevó adelante estudios sobre el “regionalismo abierto” en América Latina. Estos estudios culminaron con la publicación de un documento en 1994 en el que se define al “regionalismo abierto” como un proceso que “busca conciliar por un lado la interdependencia nacida de acuerdos comerciales preferenciales y por el otro la interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general¹²⁶”. Este paradigma acepta la constitución de acuerdos de integración comercial, siempre y cuando a la par de la eliminación o disminución de las medidas de protección comercial entre los miembros, el acuerdo contemple la apertura comercial hacia terceros países, con la baja de los aranceles externos y todo tipo de barreras al comercio.

Panagariya analiza tres criterios que definen el “regionalismo abierto”: (i) membresía abierta, por la que se alienta a los no miembros a unirse; (ii) encuadramiento en el artículo XXIV del GATT que prohíbe el incremento en las tarifas externas y (iii) libertad para que los miembros puedan liberalizar aún más su comercio unilateralmente o, recíprocamente, con no miembros¹²⁷.

Para de la Reza, este nuevo paradigma subordina la integración regional a la inserción en la economía internacional y a las reformas estructurales de la economía: disciplina fiscal, política de privatización, apertura de los mercados, convertibilidad de las monedas y las tasas de cambio flexibles, destinadas en su conjunto a atraer la inversión extranjera. Como consecuencia el regionalismo se estanca en un esquema de zona de libre comercio, que no contempla un tratamiento especial para las economías más pequeñas y no avanza en la búsqueda de integración más profunda y en el plano institucional favorece la vinculación intergubernamental en detrimento de la construcción comunitaria¹²⁸.

Bhagwati por su parte estima que en los casos en que la zona de libre comercio es asimétrica en cuanto al tamaño relativo de los miembros, los más pequeños son forzados a aceptar condiciones que juegan en contra de sus propios intereses, como es el

¹²⁵ Sin embargo de la Reza advierte que algunas iniciativas, con sus características propias, no responden a sus recomendaciones. de la Reza, 2006.

¹²⁶ Gudynas, 2005:1.

¹²⁷ Panagariya, 1998.

¹²⁸ de la Reza, 2006

caso de la agenda no comercial del TLCAN, en la que se incluyeron temas sobre empleo, ambiente y propiedad intelectual¹²⁹.

En el marco del regionalismo abierto, los procesos de integración regional, si bien tuvieron ciertas manifestaciones sobre temas políticos, fueron concebidos como procesos de integración de carácter esencialmente comercial, en particular basados en las rebajas arancelarias y apertura de los mercados nacionales al exterior¹³⁰.

En 1991 cuando se instrumentó el MERCOSUR, se lo hizo dentro del paradigma del Regionalismo Abierto, con la baja automática y lineal de aranceles internos (desde 1991) y un arancel externo común de aplicación gradual (desde 1995).¹³¹

En concordancia con el regionalismo abierto se creó un marco institucional débil, sin instituciones permanentes, salvo las que dependen de la presidencia pro tempore del bloque, con una arquitectura jurídica claramente limitada. Por este motivo, los conflictos comerciales intragrupo se han debido llevar a la Organización Mundial del Comercio (OMC) o, como en el reciente conflicto de las papeleras, al Tribunal de La Haya. Esta debilidad institucional, lleva a que Brasil, la economía más grande, imponga su agenda, debilitando así, aún más, la institucionalidad del proceso¹³².

El nuevo rumbo tomado, hizo que otros asuntos importantes que afectan a América Latina, como problemas fronterizos, narcotráfico, ambiente y migración, quedaran en segundo plano, apostando a que se resolverían por medio del comercio.¹³³

Cambia el paradigma: una vuelta al pensamiento propio

En este marco de nueva hegemonía del pensamiento céntrico¹³⁴, algunos pensadores no consideran acertada la noción de que los procesos de integración latinoamericanos deban ser conducidos por las fuerzas inexorables de la globalización y

¹²⁹ Bhagwati, 2008.

¹³⁰ En 1986, se había iniciado entre Argentina y Brasil un proyecto de integración intrasectorial, basado en la modernización y desarrollo conjunto de sectores de la industria y la tecnología (bienes de capital, automotriz, de la alimentación, siderurgia, industria aeronáutica y nuevos materiales, biotecnología, comunicaciones y telecomunicaciones, desarrollo nuclear, etc.) acompañados en muchos casos por la eliminación inmediata de barreras tarifarias, esto es, cero arancel intrazona.

¹³¹ Lavagna, 2001.

¹³² de la Reza, 2006

¹³³ Gudynas, 2005.

¹³⁴ “A partir de la década de 1970, se produjo una revitalización del pensamiento céntrico (desde la teoría clásica del comercio internacional hasta la de las expectativas racionales y el Consenso de Washington), impulsado por la globalización financiera y la instalación de la ortodoxia neoliberal en las economías nacionales”. Un Plan Fénix para América del Sur, Declaración de Buenos Aires, 2011.

reducidos a ser un espacio privilegiado para la integración de filiales de las corporaciones transnacionales de los países avanzados.

En ese sentido, Ferrer se opone a la noción de la globalización como un proceso autónomo y espontáneo y señala que: "...la globalización es en parte un proceso político dentro de la esfera de decisión de los estados nacionales más poderosos y de las organizaciones económicas y financieras multilaterales (OMC¹³⁵, FMI y Banco Mundial¹³⁶), en cuyo seno el Grupo de los Siete¹³⁷ tiene una influencia decisiva"¹³⁸.

De la Reza por su parte analiza los postulados básicos de la teoría clásica de la integración y argumenta que: "La ausencia de resultados concluyentes sobre los efectos clásicos de la integración, aconseja una mayor concentración en los efectos heterodoxos del regionalismo"¹³⁹. Propone buscar la autonomía en el diseño de las políticas regionales y recuperar los vínculos con el viejo regionalismo.

Cervo también se opone a la adopción de ideas generadas en las naciones centrales e impuestas a las demás. Advierte en particular sobre las teorías de las relaciones internacionales, que camuflan intereses y valores de las naciones hegemónicas, poniendo como ejemplo la exitosa imposición del neoliberalismo como camino único para el mundo.

Propone como alternativa a las teorías de las relaciones internacionales, la utilización de conceptos aplicados a las mismas. Estos no manifiestan una pretensión explicativa universal, si bien cargan, aunque explícitamente y sin intención de engañar, con los valores e intereses de las sociedades –nacionales o regionales- en los que son elaborados. Los conceptos son el resultado de unir el proceso reflexivo a una base de datos empíricos de determinada sociedad.

Un ejemplo de concepto brasileño, es el de las asociaciones preferenciales o "parcerías" estratégicas. Bajo este concepto, Brasil construye con otro país una asociación política y económica preferencial, que les permite enfrentar los desafíos

¹³⁵ Organización Mundial del Comercio: Organización multilateral de negociación y regulación del comercio que actúa como espacio de negociación de acuerdos comerciales y maneja y regula la aplicación de los diferentes acuerdos aprobados. Establecida en 1995, cuenta con 151 países miembros. Los que representan el 97 % del comercio mundial.

¹³⁶ Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial:

¹³⁷ G7, los siete países más industrializados: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Alemania, Italia y Japón realizaron la primera cumbre de los países más desarrollados en Rambouillet, Francia. El objetivo era coordinar esfuerzos para enfrentar la crisis petrolera. De ese primer encuentro nace la idea de reunirse cada año para analizar la situación económica y política del mundo. En el encuentro de 1976 en Puerto Rico, Canadá se une al grupo, conformando el G7. Rusia se incorporó definitivamente en 1998 formándose así el G8 ó G7 + 1.

¹³⁸ Ferrer, 1999:4

¹³⁹ Dela Reza, 2006:257.

comunes en un contexto internacional que restringe los márgenes de maniobra nacionales¹⁴⁰.

El conjunto de conceptos creados por las distintas naciones forman un cuerpo de conocimiento de las relaciones internacionales que puede suplantar a las teorías permitiendo la comprensión de la realidad y sugiriendo un modo de acción. La diplomacia queda a cargo de compatibilizar los conjuntos de conceptos, conformándose así un sistema internacional que respeta y trabaja sobre los distintos valores e intereses de las naciones¹⁴¹.

La densidad regional

En el marco del proceso de generación de pensamiento propio, Ferrer introduce un concepto a través del cual propone visualizar a los procesos de integración regional. Denomina a este concepto “densidad regional”, y lo define como: “...la capacidad del sistema de integración de viabilizar y promover el desarrollo de sus países miembros y el fortalecimiento de su posición conjunta en la economía mundial”.¹⁴²

Ferrer, inspirado en las ideas de Prebisch y otros pensadores latinoamericanos como Celso Furtado, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel, entre otros¹⁴³, propone la generación de pensamiento académico basado en una visión propia de la realidad, como contraposición al pensamiento céntrico, elaborado en los países que dominan la globalización y que implica el abandono de toda pretensión de construir proyectos nacionales de desarrollo.

Para que un proceso de integración posea densidad regional, debe establecer reglas de juego que reflejen la efectiva voluntad de integrarse, a través de políticas comunitarias que beneficien a todos los países miembros y resuelvan de manera equitativa los conflictos de intereses.

Sin embargo, para que la densidad regional se materialice, los países integrantes del proceso de integración deben consolidar primero su “densidad nacional”.

El estudio comparado de los países que, respondiendo con eficacia a los desafíos y oportunidades, tuvieron éxito en lograr el desarrollo a lo largo de los diversos

¹⁴⁰ La construida con Argentina a partir de 1985, considerada su principal parceria estratégica, le permitió a Brasil redefinir sus relaciones a nivel regional. Bernal-Meza, 2000.

¹⁴¹ Cervo, 2008. Cervo, 2009.

¹⁴² Ferrer, 2005: 8.

¹⁴³ Ferrer, 2010.

períodos históricos, le reveló a Ferrer la presencia de ciertas condiciones necesarias a las que, en conjunto, denomina densidad nacional.

El conjunto al que Ferrer denomina densidad nacional, está formado por los siguientes elementos:

1. Fuerte cohesión social: determinada por un reparto equitativo de la riqueza y el ingreso y por la ausencia de enfrentamientos por razones étnicas o religiosas.
2. Alta calidad de los liderazgos: con líderes políticos y empresarios que no ceden el compromiso de conducir el proceso de acumulación de capital y tecnología a los intereses transnacionales y que construyen una visión de la realidad desde la propia perspectiva e interés nacional.
3. Estabilidad institucional de largo plazo: que posibilitan implementar las medidas necesarias.
4. Existencia de un pensamiento propio: condición necesaria e indispensable para alcanzar el desarrollo¹⁴⁴.

Entonces, la densidad regional en un proceso de integración se debe trabajar en dos niveles: en un nivel regional, se deben lograr reglas equitativas que indiquen una efectiva voluntad de integrarse; en un nivel nacional, cada uno de los miembros debe asumir el desafío de construir y fortalecer su densidad nacional.

De esta manera la densidad nacional y la densidad regional se retroalimentan en la búsqueda del resultado final, que es el desarrollo. Al fortalecerse la densidad nacional de cada uno de los países participantes de un proceso de integración, se fortalece la densidad regional. Al fortalecerse la densidad regional, el proceso de integración es de utilidad para los países miembros como una herramienta para consolidar su densidad nacional y el desarrollo.

¹⁴⁴ “Ninguno de los países exitosos condujo sus políticas nacionales con la visión hegemónica de centro. Todos —incluidos los Estados Unidos en el siglo XIX, siendo una nación emergente— se manejaron siempre con ideas arraigadas en el interés nacional. Pasó con el Japón después de la restauración Meiji, y pasó después de la Segunda Guerra Mundial en las ideas y políticas heterodoxas de la República de Corea, la provincia china de Taiwán, China y la India.” Ferrer, 2010: 13.

Mirar al Viejo Regionalismo

De la Reza cree que el regionalismo en América Latina no debe confiar exclusivamente en la apertura de los mercados. Propone recuperar vínculos con el viejo regionalismo y apunta a que el aspecto económico de la integración contemple la coordinación económica en diversos niveles, la inversión conjunta en el desarrollo de la infraestructura regional y la industrial.

Promueve la generación de conocimiento que no se limite al aspecto económico del regionalismo sino que incluya variables sociales, políticas y de equilibrio internacional, a las que considera decisivas para la viabilidad del regionalismo.

Un punto de vista empírico

Lavagna es también escéptico acerca de los postulados de la teoría clásica de la integración y desde un pensamiento empírico¹⁴⁵, cree que un proceso de integración que no avanza sobre sus realizaciones está condenado a desaparecer, por lo que se le debe imprimir una dinámica de permanente profundización de compromisos, coordinación, cooperación y políticas conjuntas, basada en una clara voluntad política, que manifieste la convicción de que la integración es una poderosa herramienta para lograr el desarrollo¹⁴⁶.

Acompañando a este requisito básico, debe existir una visión convergente y compatible, no necesariamente idéntica, en estos puntos:

1. Entre el proyecto estratégico de la región y los proyectos estratégicos de cada uno de los países miembros. Esto hace que, en el caso de que surjan conflictos (por ejemplo por la existencia de fases asincrónicas del ciclo económico interno de los países miembros, o por condiciones estructurales distintas en lo regional o sectorial) estos puedan ser administrados.
2. En la interpretación del contexto internacional, en cuanto a la evaluación de los actores y temas centrales. Por ser el proceso de integración una herramienta de inserción en el escenario internacional, sus miembros

¹⁴⁵ Roberto Lavagna fue inspirador y Negociador Jefe de los Acuerdos de Integración Argentina-Brasil (1986-1987) que dieron lugar a la firma del “Acta para la Integración Argentino Brasileña” que lanzó el Programa de Integración y Cooperación Económica conocido como PICE. El PICE será analizado con más detalle en el siguiente capítulo.

¹⁴⁶ Lavagna, 1998.

deben definir cómo actuará el bloque ante las distintas instancias de negociación. Las respuestas de los miembros deben ser convergentes en cuanto a lo que es negociable y a lo que no lo es y a la relevancia de los diferentes actores a la hora de negociar coaliciones en torno a intereses comunes.

3. En la concepción teórica de la economía, ya que visiones totalmente opuestas son incompatibles con un proceso de integración, por ejemplo al determinarse la política cambiaria de los países, o a la importancia que se le otorga al déficit comercial, a los subsidios o a la regulación de los mercados.

En esta perspectiva, las condiciones que la teoría de la integración económica clásica establece como requisitos para que se inicie un proceso de integración exitoso, como por ejemplo la existencia previa de complementariedad productiva y fuertes corrientes comerciales entre los miembros del proceso, que pueden constituir un óptimo, no son necesarias.

De esta manera se ha resumido la evolución y estado actual de las ideas en el campo de la integración regional, poniendo el énfasis en América Latina, lo que permitirá ubicar teóricamente el análisis que a continuación haremos del MERCOSUR y de otros procesos de integración.

V- MERCOSUR.

Introducción

El MERCOSUR, Mercado Común del Sur, es un proceso de integración regional que nació con la firma del Tratado de Asunción, en la capital paraguaya el 26 de marzo de 1991. En esa fecha, la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay acordaron la constitución de un mercado común, considerando a la ampliación de los mercados nacionales a través de la integración, una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social y lograr una adecuada inserción internacional.

Antecedentes:

ALALC

Como se expuso en el capítulo Marco teórico, una de las herramientas fundamentales propuestas por Prebisch - CEPAL para lograr el objetivo del desarrollo, fue la creación de un mercado común, como modo de promover las economías de escala (y superar los factores del estrangulamiento externo).

Los países latinoamericanos firmaron el 18 de febrero de 1960 el Tratado de Montevideo, por el cual se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, comprometiéndose los países firmantes¹⁴⁷ a conformar una zona de libre comercio por medio de una rebaja gradual de aranceles a lo largo de doce años -luego prorrogados a dieciocho- que debía culminar con la liberación de lo esencial del intercambio comercial. Asimismo se acordó la supresión de restricciones cuantitativas y la concreción de acuerdos de complementación industrial.

Sin embargo el acuerdo avanzó solo parcialmente en cuanto a la liberación comercial y muy limitadamente en lo que respecta a las restricciones cuantitativas y a los acuerdos de complementación industrial, por lo que el proyecto no prosperó a pesar de los esfuerzos realizados.

En 1974/75 tuvieron lugar las llamadas “negociaciones colectivas” con el fin de examinar los resultados obtenidos hasta entonces y adaptar la Asociación a una

¹⁴⁷ El acuerdo fue suscripto por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente adhirieron Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

nueva etapa de integración económica. Las negociaciones fracasaron en su objetivo, y desde 1976 el proceso se estancó de una manera que parecía definitiva.

En 1980, en la XIX Conferencia Extraordinaria de Ministros, realizada en Acapulco, se reconoció la imposibilidad de cumplir las metas de la ALALC, por lo que se acordó su reemplazo por un nuevo acuerdo que dio lugar a la ALADI.

ALADI

En 1978, durante la XVIII Conferencia de la Partes Contratantes del Tratado de Montevideo de 1960, se aprueba la Resolución 370 por la que se encomendó la realización de trabajos preparatorios destinados a la reestructuración de la Asociación. Se originó así un programa de tareas y negociaciones que se inició con la Primera Reunión Negociadora¹⁴⁸, siguió con la Segunda Reunión¹⁴⁹, continuó con la XIX Conferencia Extraordinaria de Ministros¹⁵⁰ y culminó los días 11 y 12 de agosto de 1980 cuando los Ministros de Relaciones Exteriores de las partes Contratantes del Tratado de Montevideo de 1960 suscribieron el Tratado de Montevideo, que crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

El nuevo acuerdo establece que las normas y mecanismos del Tratado tendrán como objeto el desarrollo de las siguientes funciones básicas de la Asociación: la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados¹⁵¹.

Para el cumplimiento de lo enunciado en el párrafo anterior los países miembros establecen un área de preferencias económicas, compuesta por un área de preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial¹⁵².

Dentro del área de preferencia económica los países miembros se otorgan una preferencia arancelaria regional frente a terceros países¹⁵³.

Los acuerdos de alcance regional, son acuerdos en los que participan todos los países miembros¹⁵⁴.

¹⁴⁸ Caracas, 17 al 28 de marzo de 1980.

¹⁴⁹ Asunción, 5 al 16 de mayo 1980.

¹⁵⁰ Acapulco, 16 al 27 de junio de 1980.

¹⁵¹ Art. 2 del Tratado de 1980.

¹⁵² Art. 4 del Tratado de 1980.

¹⁵³ Art. 5 del Tratado de 1980.

Los acuerdos de alcance parcial, son acuerdos en los que participan solo algunos de los países miembros, pero buscando profundizar el proceso a través de una posterior multilateralización¹⁵⁵.

Tanto los acuerdos de alcance regional como los de alcance parcial pueden ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio o adoptar otras modalidades; cooperación financiera, tributaria, aduanera, sanitaria; preservación del medio ambiente; cooperación científica y tecnológica; promoción del turismo; normas técnicas¹⁵⁶.

La ALADI se configura así como un “acuerdo marco” que da lugar en su estructura jurídica a otros acuerdos subregionales¹⁵⁷.

Con referencia a la existencia de acuerdos sobre la lucha contra el narcotráfico, tema al que se refiere esta tesis, en el ámbito de la ALADI no han sido suscritos acuerdos específicos sobre esa temática, registrándose algunos de ellos únicamente en relación a cooperación, prevención y lucha contra ilícitos aduaneros¹⁵⁸.

PICE

A fines de 1985, los presidentes Raúl Alfonsín (Argentina) y José Sarney (Brasil) aprovecharon la inauguración del segundo puente que unía a los dos países (Tancredo Neves) para acordar, mediante la Declaración de Iguazú¹⁵⁹, la creación de una Comisión Mixta de Cooperación e Integración Regional integrada por funcionarios y representantes privados de ambos países, con el fin de avanzar en el proceso de integración bilateral. Además, ambos mandatarios suscribieron la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, por la cual reafirmaban los propósitos pacíficos de sus respectivos programas nucleares y decidían intensificar la cooperación mutua en ese campo, medida que apuntaba a desactivar las presiones internacionales provenientes de

¹⁵⁴ Art. 6 del Tratado de 1980.

¹⁵⁵ Art. 7 del Tratado de 1980.

¹⁵⁶ Arts. 8 a 14 del Tratado de 1980.

¹⁵⁷ En el marco de la ALADI se han firmado 40 acuerdos de alcance parcial entre dos o más países. BID, 2002.

¹⁵⁸ Según consulta realizada por el autor y contestada con la Nota ALADI/SUBSE-LC 260/10. Los acuerdos alcanzados son: ACE N° 24 Chile-Colombia (Noveno Protocolo Adicional); ACE N° 35 MERCOSUR-Chile (Vigésimo tercer Protocolo Adicional); ACE N° 38 Chile-Perú (Tercer Protocolo Adicional); ACE 65 Chile-Ecuador; y el Acuerdo de Alcance Parcial de Promoción del Comercio N° 18 entre Chile y Perú.

¹⁵⁹ Firmada el 30 de noviembre de 1985 en la ciudad brasileña de Foz de Iguazú.

las potencias nucleares¹⁶⁰. También se creó una comisión bilateral para la integración de los dos países, constituyendo tres grupos de trabajo: uno dedicado a temas económicos, otro para transporte y comunicaciones, y otro para ciencia y tecnología¹⁶¹

Este proceso desemboca el 29 julio de 1986 en la firma del “Acta para la Integración Argentino Brasileña” que lanzó el Programa de Integración y Cooperación Económica conocido como PICE¹⁶². Éste preveía como mecanismo fundamental de la integración los acuerdos sectoriales por medio del mecanismo de los “protocolos sectoriales”, que buscaba acordar una política industrial a mayor escala que las nacionales y un comercio equilibrado entre las partes, dándole una visión industrialista a la integración¹⁶³.

Los 12 Protocolos firmados abarcaban los siguientes temas: 1- intercambio de bienes de capital, 2- proyecto de producción y distribución de trigo, 3- complementación del abastecimiento alimentario, 4- expansión del comercio, 5- empresas binacionales, 6- asuntos financieros, 7- fondo de inversiones para la promoción del crecimiento económico, 8- energía, 9- biotecnología, 10- establecimiento de un centro argentino-brasileño de altos estudios económicos, 11- accidentes nucleares y emergencias radiológicas, y 12- cooperación aeronáutica¹⁶⁴.

A su vez se fueron afianzando las relaciones entre las burocracias y los representantes económicos y políticos de ambos países.

¹⁶⁰ Mediante este acuerdo se buscó la realización de actividades conjuntas en materia nuclear que quitaran espacio a las especulaciones sobre fabricación de bombas atómicas en la Argentina y Brasil. Escudé y Cisneros, 2000.

¹⁶¹ Escudé y Cisneros, 2000.

¹⁶² El PICE fue incluido bajo el paraguas de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) como Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 14. O’Connell, 2001.

¹⁶³ “El PICE tenía como objetivo de corto plazo recuperar el nivel de transacciones (después de la brusca contracción que siguió a la crisis de la deuda) y corregir los desequilibrios sistemáticos en los flujos bilaterales de comercio. En el largo plazo, el PICE se proponía crear vínculos más estrechos entre las dos mayores economías sudamericanas”. Bouzas, 1993:4.

¹⁶⁴ “En los primeros 3 años de vigencia del acuerdo se concluyeron 24 protocolos destinados a expandir el comercio, estimular los flujos de inversión, alentar la cooperación tecnológica y facilitar el transporte.” Bouzas, 1993: 4. El listado de los protocolos es el siguiente: N° 1: Bienes de capital; N° 2: Trigo; N° 3: Complementación abastecimiento alimentario; N° 4: Expansión del comercio; N° 5: Empresas binacionales; N° 6: Asuntos Financieros; N° 7: Fondos de inversiones; N° 8: Acuerdos de cooperación energética; N° 9: Biotecnología; N° 10: Estudios económicos; N° 11: Energía nuclear; N° 12: Cooperación aeronáutica; N° 13: Siderurgia; N° 14: Transporte terrestre; N° 15: Transporte marítimo; N° 16: Comunicaciones; N° 17: Cooperación nuclear; N° 18: Cultura; N° 19: Administración pública; N° 20: Moneda; N° 21: Vehículos automotores; N° 22: Industria alimenticia; N° 23: Fronteras; N° 24: Planeamiento económico y social.

Por otro lado, este acercamiento buscaba la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur¹⁶⁵, y la eliminación de las hipótesis de conflicto entre los dos países,¹⁶⁶ lo que permitiría crear un espacio de autonomía y prestigio en el sistema internacional¹⁶⁷.

Con el fin de consolidar el proceso de integración¹⁶⁸, hacia el fin de sus respectivos mandatos, los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron el Tratado de Cooperación y Desarrollo de noviembre de 1988, por el cual se decide crear un espacio económico común en el plazo de 10 años, a través de la eliminación de las barreras al comercio y la armonización de las políticas económicas. Sin embargo, en el tratado no se profundizaba sobre los mecanismos que se debían utilizar para crear ese espacio económico común.

Acta de Buenos Aires

En julio 1990 los nuevos presidentes de Argentina –Carlos Menem- y de Brasil– Fernando Collor de Melo- firmaron el Acta de Buenos Aires mediante la cual, en primer lugar, se decidió acelerar el plazo previsto para la constitución del mercado común, pasando de diez años, a solo cinco¹⁶⁹. En segundo lugar, se abandonó el enfoque selectivo y gradual, por una nueva modalidad de liberalización, que contemplaba como elemento central un sistema de rebajas arancelarias automáticas, generalizadas y lineales, y el compromiso de la eliminación de las restricciones no arancelarias¹⁷⁰. Finalmente, se creó un órgano ejecutivo (Grupo Mercado Común) en cuyo ámbito

¹⁶⁵ “La rivalidad histórica por ocupar la posición de poder dominante en el sub continente, buscando siempre alcanzar una mayor influencia sobre los vecinos o utilizando ésta en relación a las respectivas políticas bilaterales, hizo que la percepción del conflicto formara parte de la dinámica permanente de las interacciones políticas y económicas, tanto a nivel bilateral como regional” Bernal Meza, 2000: 319.

¹⁶⁶ La eliminación de las hipótesis de conflicto se alcanzaría después de casi una década de iniciado el proceso de integración. Bernal Meza, 2000.

¹⁶⁷ Escudé y Cisneros, 2000.

¹⁶⁸ “...hacia 1988 era evidente que el proceso de integración bilateral estaba perdiendo dinamismo. El número de productos que periódicamente se incorporaba a las listas de tratamiento preferente fue en descenso, los protocolos más innovadores (el Fondo de Inversiones, la moneda común y las empresas binacionales) no superaban las fases de meros bosquejos, y las negociaciones se estancaron en áreas clave como el comercio de productos automotrices y alimenticios”. Bouzas, 1993: 4.

¹⁶⁹ “Establecer un MERCADO COMUN entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, el que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994” (Art. 1, Acta de Buenos Aires).

¹⁷⁰ “Se pondrá especial énfasis en la coordinación de políticas macroeconómicas y en las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, como metodologías primordiales para la conformación del MERCADO COMUN, tal como se detalla en el Anexo I de la presente Acta”. Art. 2, Acta de Buenos Aires.

funcionarían los grupos de trabajo encargados de la negociación¹⁷¹. De esta manera el proceso de integración argentino-brasileño, que había nacido con una visión industrialista, se transformaba en un proceso en el que el principal protagonista era un mecanismo de liberalización comercial generalizado, de acuerdo al paradigma vigente en la época del “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”.¹⁷²

Argentina, por otro lado, había firmado en el marco de la ALADI, sendos acuerdos bilaterales de complementación económica con Paraguay en 1989 (ACE N° 13) y con Uruguay en 1982 (ACE N° 1). Brasil y Uruguay tenían firmado un acuerdo similar desde 1982 (ACE N° 2)

En 1991, la firma del Tratado de Asunción incorpora al proceso de integración iniciado por la República Argentina y la República Federativa del Brasil, a la República del Paraguay y a la República Oriental del Uruguay.

Tratado de Asunción – MERCOSUR

EL 26 Marzo de 1991 los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción¹⁷³ por el cual establecieron el Mercado Común del Sur. Utilizando como modelo el Acta de Buenos Aires, el Tratado de Asunción preveía lograr el establecimiento del mercado común para el 31 de diciembre de 1994¹⁷⁴ por medio de cuatro instrumentos¹⁷⁵

¹⁷¹ “El Grupo de Trabajo Binacional para la conformación del Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, en adelante denominado GRUPO MERCADO COMUN, tendrá como función elaborar y proponer a ambos gobiernos todas las medidas sucesivas que permitan dar cumplimiento a los objetivos y plazos adoptados por los Presidentes de ambos países, es decir la conformación definitiva del MERCADO COMUN para el 31 de diciembre de 1994”. (ANEXO II, I, Acta de Buenos Aires)

¹⁷² Ver Nuevo Regionalismo en el capítulo IV: Marco Teórico.

¹⁷³ “A fines de 1991, el Tratado de Asunción dio lugar en la ALADI al ACE N° 18, que es prácticamente el mismo texto, pero le acuerda al MERCOSUR el resguardo jurídico internacional que cubre a la ALADI, antes en el GATT y, desde 1994, en la OMC”. O’Connell, 2001: 8. El Tratado de Asunción fue aprobado por el Congreso Argentino mediante la Ley 23.981 promulgada el 4 de septiembre de 1991.

¹⁷⁴ Este Mercado Común implica: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. Artículo 1, Tratado de Asunción.

¹⁷⁵ Artículo 5, T.A.

- Programa de liberalización comercial (PLC).
- Coordinación de políticas macroeconómicas.
- Instauración de un arancel externo común (AEC)¹⁷⁶
- Adopción de acuerdos sectoriales.

De estos instrumentos el único inmediatamente efectivizado fue el programa de liberalización comercial (PLC), que preveía rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con un arancel 0 y sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario¹⁷⁷.

De acuerdo con lo dispuesto por el tratado, los estados parte implementaron el AEC, de acuerdo al cronograma establecido, el 31 de diciembre de 1994.

En el artículo 3 se establece que “Durante el período de transición, que se extenderá desde la entrada en vigor del presente Tratado hasta el 31 de diciembre de 1994, y a fin de facilitar la constitución del Mercado Común, los Estados Partes adoptan un Régimen General de Origen¹⁷⁸, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia¹⁷⁹”.

El artículo 20 del tratado deja abierta la posibilidad de ingreso a nuevos miembros que perteneciendo a ALADI, no formaran parte de otro esquema de integración.

La estructura institucional adoptada por el Tratado de Asunción para el período de transición, reprodujo los acuerdos alcanzados previamente por Argentina y Brasil.

¹⁷⁶ Arancel Externo Común (AEC): es un arancel acordado entre los países miembros de una Unión Aduanera y que se aplica al comercio exterior proveniente de terceros países. Por lo tanto, desde el punto de vista comercial, cuando un grupo de países aplica un arancel externo común, se comporta como una entidad única en el comercio exterior. Gudynas y Buonomo, 2007.

¹⁷⁷ Arturo O’Connell, 2001.

¹⁷⁸ El régimen de origen es un conjunto de normas, reglamentos y prácticas que establecen las condiciones que deben satisfacer los bienes para ser considerados originarios de un determinado país. La determinación del origen de un producto es un elemento indispensable para cualquier tratado comercial. Permite la aplicación de preferencias arancelarias y de restricciones comerciales; administración de regulaciones sanitarias, derechos antidumping y compensatorios.

¹⁷⁹ Las salvaguardias son instrumentos de política comercial que permiten evadir temporalmente determinados compromisos asumidos en el marco de un esquema de integración o de un acuerdo comercial. La OMC acepta medidas de protección sobre una rama de producción nacional determinada, que se aplican cuando un aumento imprevisto de las importaciones de otro producto causa, o puede causar, perjuicio grave a dicha rama de producción. Gudynas y Buonomo, 2007.

Ouro Preto:

La Cumbre de Ouro Preto de diciembre de 1994 estableció la puesta en vigor de una unión aduanera previa a la constitución de un mercado común.

Se dieron por culminadas las negociaciones, que duraron más de dos años, para la fijación de un AEC. Este AEC incluía once niveles tarifarios de entre el 0 % y el 20 %, con excepciones por un plazo determinado. Se estableció que en todos los casos la convergencia al AEC acordado sería gradual, lineal y automática¹⁸⁰.

Con respecto al comercio intrazona, el programa de liberalización comercial establecido por el Tratado de Asunción indicaba que a partir del 1 de enero de 1995 la Argentina y Brasil debían llegar a un arancel del 0%, sobre todo el universo arancelario, para los miembros del MERCOSUR. No obstante debido a las presiones sectoriales se debió adoptar un mecanismo denominado “Régimen de adecuación” que permitió a los estados parte mantener excepciones al libre comercio intrazona¹⁸¹.

Los sectores automotriz¹⁸² y azucarero¹⁸³ fueron excluidos del libre comercio intrarregional por razones de “sensibilidad” y de asimetrías en las regulaciones públicas que prevalecen en los países miembros, especialmente en Argentina y Brasil.

El sector textil también recibió un trato especial por cuanto los estados parte fueron autorizados a aplicar derechos específicos frente a las importaciones provenientes de extrazona.

La Cumbre de Ouro Preto también definió un régimen general de origen con vigencia a partir del 1 de enero de 1995¹⁸⁴.

Acerca de la estructura orgánica del MERCOSUR, se acordó, mediante la firma del Protocolo de Ouro Preto¹⁸⁵, que la misma contaría con los siguientes órganos:

1. Consejo del Mercado Común (CMC): es el órgano superior del MERCOSUR, al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción¹⁸⁶. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, y por los

¹⁸⁰ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 22/94.

¹⁸¹ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 24/94.

¹⁸² MERCOSUR/CMC/DEC. N° 29/94.

¹⁸³ Acta de Ouro Preto del 19/12/1994.

¹⁸⁴ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 6 y 23/94.

¹⁸⁵ El Protocolo de Ouro Preto fue aprobado por el Congreso Argentino mediante la Ley 23.981 promulgada el 4 de septiembre de 1991.

¹⁸⁶ Artículo 3 del Protocolo de Ouro Preto.

Ministros de Economía de los estados partes¹⁸⁷. La Presidencia del CMC será ejercida por rotación de los Estados Partes por un período de seis meses, el estado parte en ejercicio de esa Presidencia usará la denominación Presidencia Pro Témpore¹⁸⁸. Se pronuncia mediante Decisiones que son obligatorias para los estados partes¹⁸⁹.

2. Grupo Mercado Común (GMC): es el órgano ejecutivo del MERCOSUR¹⁹⁰. Está integrado por cuatro miembros, entre los cuales deben constar representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y de los Bancos Centrales¹⁹¹. Es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Se pronuncia mediante Resoluciones, obligatorias para los Estados Partes¹⁹². El GMC es acompañado en sus funciones por la Comisión de Comercio y debe, entre otras funciones, velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco y de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común pudiendo crear, modificar, o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos¹⁹³. Los Subgrupos de Trabajo podrán recomendar al Grupo Mercado Común la constitución de Comisiones para el mejor desempeño de sus actividades¹⁹⁴.
3. Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM): es un órgano encargado de asistir al GMC y de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los estados partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra MERCOSUR y con terceros países¹⁹⁵. Asimismo puede establecer los comités técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones¹⁹⁶. Está

¹⁸⁷ Artículo 4 del Protocolo de Ouro Preto.

¹⁸⁸ Artículo 54 del Protocolo de Ouro Preto y MERCOSUR/CMC/DEC. N° 2/98.

¹⁸⁹ Artículo 9 del Protocolo de Ouro Preto.

¹⁹⁰ Artículo del Protocolo de Ouro Preto.

¹⁹¹ Artículo 11 del Protocolo de Ouro Preto.

¹⁹² Artículo 15 del Protocolo de Ouro Preto.

¹⁹³ Artículo 14 del Protocolo de Ouro Preto.

¹⁹⁴ MERCOSUR/CMC/DEC N° 04/91, artículo 18.

¹⁹⁵ Artículo 16 del Protocolo de Ouro Preto.

¹⁹⁶ Artículo 19 del Protocolo de Ouro Preto.

integrada por cuatro miembros y coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores¹⁹⁷. Se pronuncia mediante Directivas (obligatorias) o Propuestas¹⁹⁸.

El CMC, el GMC y la CCM son órganos con capacidad decisoria y de naturaleza intergubernamental¹⁹⁹. La naturaleza intergubernamental de estos órganos reside en que están integrados por miembros de los gobiernos de los estados partes o por representantes directos de los mismos, lo que implica que no tienen algún tipo de autonomía²⁰⁰.

4. Comisión Parlamentaria Conjunta: es el órgano representativo de los parlamentos de los estados partes en el ámbito del MERCOSUR²⁰¹. Está integrada por igual número de parlamentarios representantes de los estados partes que son designados por los respectivos Parlamentos nacionales²⁰². Remite Recomendaciones al CMC por intermedio del GMC²⁰³.
5. Foro Consultivo Económico Social: es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y está integrado por igual número de representantes de cada estado parte. Tiene función consultiva y se manifiesta mediante Recomendaciones al GMC²⁰⁴.
6. Secretaría Administrativa del MERCOSUR: actúa como órgano de apoyo operativo prestando servicios a los demás órganos del MERCOSUR. Está a cargo de un Director quien tiene la nacionalidad de uno de los estados partes, será elegido por el GMC y designado por el CMC²⁰⁵.

¹⁹⁷ Artículo 17 del Protocolo de Ouro Preto.

¹⁹⁸ Artículo 20 del Protocolo de Ouro Preto.

¹⁹⁹ Artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto.

²⁰⁰ Esta naturaleza intergubernamental del MERCOSUR, no debe confundirse con el concepto de intergubernamentalismo utilizado por Andrew Moravcsik para explicar el proceso de integración europeo. Esta teoría considera al proceso europeo como un régimen intergubernamental en el que los gobiernos nacionales delegan poderes soberanos en instituciones centrales semiautónomas que les permiten fortalecer su control sobre los asuntos domésticos. Moravcsik, 1993.

²⁰¹ Artículo 22 del Protocolo de Ouro Preto.

²⁰² Artículos 23 y 24 del Protocolo de Ouro Preto.

²⁰³ Artículo 26 del Protocolo de Ouro Preto.

²⁰⁴ Artículos 28 y 29 del Protocolo de Ouro Preto.

²⁰⁵ Artículos 31 y 33 del Protocolo de Ouro Preto.

Aplicación de las normas

Las decisiones de los órganos del MERCOSUR son de carácter obligatorio, tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.

Una vez aprobada una norma, los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicar las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

Las norma entrará en vigor simultáneamente en los Estados Partes, 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR²⁰⁶.

Estructura actual

Actualmente la estructura institucional del MERCOSUR además de contar con los órganos aprobados por el Protocolo de Ouro Preto, cuenta con los siguientes órganos:

- Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM): creada en 2003 como órgano del CMC; su Presidente representa al MERCOSUR frente a terceros.
- Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPRM): con sede en Asunción, creado en 2002 e instalado en 2004. Emite opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas del MERCOSUR solicitadas por los Estados Partes del MERCOSUR, los órganos con capacidad decisoria y los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes²⁰⁷.
- En 2005 se constituyó el Parlamento del MERCOSUR, el que comenzó a sesionar el 7 de mayo de 2007 en reemplazo de la Comisión Parlamentaria Conjunta, como órgano de representación de los pueblos y con representantes elegidos, luego de un período de transición en el que se integrará con legisladores de los Parlamentos Nacionales de cada Estados Parte, por sufragio universal²⁰⁸.

Estructuras Adicionales Decisorias:

- Tribunal Administrativo Laboral del MERCOSUR: para conflictos con el staff, creado en 2003²⁰⁹.

²⁰⁶ Artículos 37 a 42 del Protocolo de Ouro Preto.

²⁰⁷ Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR del 18 de febrero de 2002. MERCOSUL/CMC/DEC. N° 37/03

²⁰⁸ Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05.

²⁰⁹ MERCOSUR/ GMC/Res. N° 54/03

- Comisión Sociolaboral (CSL): de composición tripartita (gobiernos, empleadores y sindicatos), creada en 1997 e instalada en 1998 cuyo objetivo es fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR²¹⁰.
- Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANE): creado en 2004, debe elaborar las bases conceptuales, metodológicas y operativas para la implementación de la Estrategia MERCOSUR de crecimiento del empleo²¹¹.
- Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM): creado en 2004, destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración²¹².
- Instituto Social del Mercosur (ISM): creado en 2006, tiene como objetivo contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo del MERCOSUR²¹³.
- Foro de la Mujer: en el ámbito del FCES.
- Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)²¹⁴.

Estructuras Adicionales No Decisorias:

- Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT): dependiente del SGT 10.
- Observatorio de la Democracia: creado en 2006.

Estructura jurídica del MERCOSUR

El artículo 34 del Protocolo de Ouro Preto, establece que el MERCOSUR tiene personalidad jurídica de Derecho Internacional.

El MERCOSUR funciona con una estructura jurídica en la que se combinan los tratados, protocolos y declaraciones del Derecho Internacional, con normas propias obligatorias dictadas por los órganos decisorios del bloque (Derecho Comunitario), recomendaciones no obligatorias dictadas por los órganos auxiliares, e incluso acuerdos de concertación socio–regional.

²¹⁰ MERCOSUR/GMC/Res. N° 12/00, Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

²¹¹ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 46/04.

²¹² MERCOSUR/CMC/Dec. N° 45/04

²¹³ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 03/07

²¹⁴ MERCOSUR/ CMC/ Dec. N° 23/03

Países asociados al MERCOSUR:

El Régimen de Participación de los Estados Asociados al MERCOSUR²¹⁵, establece que los países miembros de la ALADI con los cuales el MERCOSUR haya suscrito Acuerdos de Libre Comercio podrán, después de la protocolización del referido acuerdo en la ALADI, solicitar adquirir la condición de Estado Asociado al MERCOSUR.

Los países interesados en adquirir la condición de Estado Asociado al MERCOSUR deberán presentar la solicitud respectiva al Consejo del Mercado Común, por intermedio de la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, deberán adherir al “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”, y deberán adherir igualmente a la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”, realizada el 25 de junio de 1996 en Potrero de Funes, provincia de San Luis, República Argentina²¹⁶. La condición de Estado Asociado será atribuida por Decisión del Consejo²¹⁷.

Luego de solicitar ser admitidos como Estados Asociados del MERCOSUR, de haber suscrito un Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR²¹⁸ y teniendo presentes las condiciones previstas en el artículo 2º de la Decisión CMC N° 18/04, en particular en lo que respecta a la adhesión al Protocolo de Ushuaia y a la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, el CMC les atribuyó la condición de Estados Asociados a la República Bolivariana de Venezuela²¹⁹, a la República del Ecuador²²⁰; y a la República de Colombia²²¹. Anteriormente habían adquirido la misma condición la República de Bolivia²²², la República de Chile²²³ y la República del Perú²²⁴.

El 4 de julio de 2006 se aprobó el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, de acuerdo a los términos previstos por la

²¹⁵ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 18/04, artículo 1.

²¹⁶ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 18/04, artículo 2.

²¹⁷ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 18/04, artículo 3.

²¹⁸ Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Colombia, Ecuador y Venezuela. CMC N° 59/04.

²¹⁹ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 42/04.

²²⁰ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 43/04

²²¹ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 44/04

²²² Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Bolivia en la XI Reunión de Cumbre del MERCOSUR, en Fortaleza (Brasil), diciembre 1996

²²³ Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Chile, Reunión de Cumbre del MERCOSUR, en San Luis (Argentina), junio de 1996.

²²⁴ Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Perú. CMC N° 39/03.

Decisión 28/ 2005 del Consejo Mercado Común. Mediante este Protocolo se establecen las condiciones y los plazos previstos para la plena incorporación de Venezuela al bloque. En conformidad con lo establecido en el Protocolo, la República Bolivariana de Venezuela desarrollará su integración en el MERCOSUR de acuerdo con los compromisos derivados del mismo, bajo los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, reconocimiento de las asimetrías, y tratamiento diferencial, así como los principios de seguridad alimentaria, medios de subsistencia y desarrollo rural integral. La entrada en vigencia del Protocolo requiere que el mismo sea ratificado por los Congresos de los cinco países implicados. Hasta el momento, dicha adhesión ha sido aprobada por los Parlamentos de Venezuela, Argentina, Brasil y Uruguay, y está aún pendiente de aprobación por el Parlamento de Paraguay.

La seguridad regional en el MERCOSUR

El 21 de noviembre de 1997, en la II Reunión de Ministros del Interior²²⁵ del MERCOSUR, Bolivia y Chile, se creó un grupo de trabajo al que se le encargó la tarea de elaborar un Proyecto relativo a la Seguridad Regional²²⁶.

En ese sentido, el grupo de trabajo elaboró un proyecto denominado “**Proyecto de Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional**”, el que, teniendo en cuenta la importancia de la cooperación entre las fuerzas de seguridad de los Estados Partes del MERCOSUR, fue aprobado por el Consejo Mercado Común en julio de 1998²²⁷.

Este plan tenía como uno de sus propósitos, maximizar los niveles de seguridad de la comunidad ante hechos delictivos en general y, en particular, los que **trascienden las fronteras**, mediante el aumento en la eficiencia en la prevención y control de aquellos. El plan identificaba como amenazas a la seguridad regional al **Narcotráfico**, al Terrorismo, a las Asociaciones Ilícitas, a la Delincuencia Común y al Tráfico en Corredores del MERCOSUR. Se identificaban como áreas prioritarias de cooperación, las Zonas de Fronteras y los Pasos Fronterizos.

²²⁵ Mediante la MERCOSUR/ CMC/ Dec. N° 5/91 el CMC decidió promover Reuniones de Ministros o de funcionarios de jerarquías equivalentes, en las que participan solamente los representantes de los Estados Partes para el tratamiento de los asuntos vinculados al Tratado de Asunción, en sus respectivas áreas de competencia. En ese sentido el CMC decidió crear la Reunión de Ministros del Interior a fin de avanzar en la elaboración de mecanismos comunes, para profundizar la cooperación en las áreas de su competencia. MERCOSUR/CMC/Dec. N° 07/96.

²²⁶ Acuerdo 3/97 RMI

²²⁷ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 05/98

El mismo mes de julio la República de Bolivia y la República de Chile se adhirieron al Plan al suscribir junto al MERCOSUR el “**Entendimiento relativo a la cooperación y asistencia recíproca para la seguridad regional en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile**”²²⁸

El 7 de diciembre de 1999, el Consejo Mercado Común decidió aprobar el “**Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional**”²²⁹ que pasó a sustituir al anterior “**Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR**” y al “**Plan de Seguridad para la Triple Frontera**”²³⁰. El nuevo plan tiene como objetivo optimizar los niveles de seguridad comunitaria sobre la base de la cooperación y coordinación para el desarrollo de actividades operativas y de control de manera simultánea. Los ámbitos de actuación que identifica el plan son: Delictual, Migratorio, Ambiental y de Control Radioactivo.

Dentro del ámbito contemplado por el plan Delictual se encuentran los delitos de **Narcotráfico y de Contrabando**.

En cuanto al Narcotráfico, el plan busca “*compatibilizar en toda la región, en cuanto fuere posible, y especialmente en las zonas fronterizas de cada Estado Parte o Asociado, las actividades de control y fiscalización para la detección del tráfico ilícito de drogas y precursores y sustancias químicas controladas*”, realizando procedimientos en forma coordinada y simultánea de operaciones sorpresivas de fiscalización y de control en las zonas de frontera. Asimismo, busca también lograr un intercambio de información sobre procedimientos en la lucha contra el narcotráfico, sobre modalidades de tráfico de estupefacientes, sobre personas físicas o jurídicas involucradas en el tráfico ilícito y toda otra información vinculada cuya acción o consecuencia pueda proyectarse en jurisdicción de otro país.

²²⁸ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 06/98

²²⁹ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 22/99 que sustituye a la MERCOSUR/CMC/Dec. N° 05/98.

²³⁰ El 18 de mayo de 1996, en Puerto Iguazú, los ministros del Interior de Argentina y Paraguay y de Justicia de Brasil, firmaron el Acuerdo Operativo por el cual se acordó la creación de un Comando Tripartito destinado a implementar medidas de cooperación policial e intercambio de información en la zona de la Triple Frontera –Argentina (Puerto Iguazú), Brasil (Foz de Iguazú), Paraguay (Ciudad del Este)- desde donde se sospechaba que se habían introducido los terroristas que participaron en el atentado terrorista contra la Asociación Mutual Israelí Argentina (18 de Julio de 1994). Dicho Comando estaba integrado por oficiales de instituciones policiales y fuerzas de seguridad de los tres países, que recibirían instrucciones del ministro con competencia en seguridad interior de su respectivo país, participando en calidad de invitados miembros de los respectivos organismos de inteligencia y de otros organismos del Estado.

En cuanto al Contrabando, el plan prevé la realización de patrullajes conjuntos en la zonas fronterizas, tanto terrestres como acuáticos, a los efectos de prevenir o reprimir actos de contrabando. Asimismo prevé la ejecución de tareas de inteligencia e intercambio de información entre los organismos de Control y/o Policiales comprometidos en la zona de frontera. El plan dispone que estas tareas sean coordinadas con las Autoridades Aduaneras, conforme con la legislación de cada Estado Parte.

El mismo diciembre de 1999 adhieren al Plan las Repúblicas de Bolivia y Chile y se aprueba el **“Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile”**²³¹

En diciembre de 2001, el CMC aprobó modificaciones al **“Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional”**²³² con el fin de adecuarlo a los acontecimientos y consecuencias de los atentados terroristas de ese año²³³. Entre otras adecuaciones, se dispone que las operaciones sorpresivas de control y fiscalización especialmente destinadas a la detección de individuos u organizaciones dedicadas al tráfico ilícito de drogas, precursores y sustancias químicas controladas deberán ser coordinadas por las Fuerzas de cada Estado Parte sobre la base del “Plan de Operativos Semestrales” que será aprobado en el marco de la Comisión Técnica, a propuesta de la Subcomisión de Seguimiento y Control²³⁴. Asimismo, se dispone que la realización de patrullajes conjuntos en la zonas fronterizas, tanto terrestres como acuáticos, a los efectos de prevenir o reprimir actos de contrabando sea coordinada sobre la base del “Plan de Operativos Semestrales” al que se hace mención al referirse al Narcotráfico. Estas modificaciones fueron suscriptas también por las Repúblicas de Bolivia y de Chile.²³⁵

En julio de 2002, se aprobó la **“Adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR”** con el fin de su adecuación “...en vista de los acontecimientos y consecuencias derivadas de los recientes atentados terroristas que

²³¹ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 23/99 que sustituye a la MERCOSUR/CMC/Dec. N° 06/98

²³² MERCOSUR/CMC/Dec. N° 13/01

²³³ El 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos de América sufrieron el atentado terrorista más grande de la historia. <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-09/01-09-12/elmundo.htm>.

²³⁴ La Subcomisión de Seguimiento y Control depende en forma directa de la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y su finalidad es la de velar por el fiel cumplimiento de los Acuerdos entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, con la finalidad de mejorar la seguridad en la región. MERCOSUR/CMC/Dec. N° 13/99.

²³⁵ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 14/01

impactaron gravemente, directa o indirectamente, a la comunidad internacional”²³⁶. Estas modificaciones fueron suscriptas también por las Repúblicas de Bolivia y de Chile²³⁷.

Actualmente se encuentra en vigencia el **“Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela”**²³⁸.

Este acuerdo tiene el objetivo optimizar los niveles de seguridad de la región, promoviendo la más amplia cooperación y asistencia recíproca en la prevención y represión de las actividades ilícitas, especialmente las transnacionales. La cooperación comprende el intercambio de información, de análisis y de apreciaciones; la realización de actividades operativas coordinadas, simultáneas y/o complementarias; la capacitación y la generación de mecanismos e instancias para materializar esfuerzos comunes en el campo de la seguridad pública y la seguridad de las personas y sus bienes.

La siguiente es la nómina de las Fuerzas de Seguridad y/o Policiales comprometidas en los términos de este Acuerdo:

Por la República Argentina: Gendarmería Nacional Argentina; Prefectura Naval Argentina; Policía Federal Argentina; Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Por la República Federativa de Brasil: Departamento de Policía Federal.

Por la República de Paraguay: Policía Nacional del Paraguay.

Por la República Oriental del Uruguay: Policía Nacional del Uruguay; Prefectura Nacional Naval.

Por la República de Bolivia: Policía Nacional de Bolivia.

Por la República de Colombia: No se consignan.

Por la República de Chile: Carabineros de Chile; Policía de Investigaciones de Chile.

Por la República del Ecuador: No se consignan.

Por la República del Perú: Dirección General de la Policía Nacional

²³⁶ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 09/02

²³⁷ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 10/02

²³⁸ MERCOSUR/CMC/Dec N° 16/06

Por la República Bolivariana de Venezuela: Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas; Guardia Nacional de Venezuela

Con respecto al intercambio de información entre las fuerzas de seguridad, la Reunión de Ministros del Interior acordó en marzo de 1998 (Acuerdo 1/98 RMI) la Normas Generales para la implementación del **Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR, Bolivia y Chile (SISME)**.

El SISME fue mencionado en los sucesivos planes de seguridad implementados en el ámbito del MERCOSUR, pero su implementación práctica recién se logró en junio de 2007 (antes la información se intercambiaba a través de fax o e-mail) cuando el CMC decidió Aprobar el Acuerdo de Autorización para el Intercambio de Información a través del SISME y la Formalización de su Reglamentación.

VI- Aduana y Control Aduanero.

Antecedentes en la Constitución Nacional de la República Argentina.

La Constitución de la Nación Argentina –ley suprema de la Nación- dispone en su artículo 9 que: “En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso”; y en su artículo 10 que: “En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores”²³⁹.

Más adelante, en el artículo 75, dispone que: “Corresponde al Congreso Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación²⁴⁰, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación; reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear o suprimir aduanas”²⁴¹.

En su artículo 126 prohíbe a las provincias crear aduanas²⁴².

El Código Aduanero

El 2 de marzo de 1981 se sancionó y promulgó la Ley 22415 que puso en vigencia el Código Aduanero de la República Argentina.

El objeto de la Ley fue el de regular todos los institutos que conformaban el ordenamiento aduanero de base, buscando sustituir la legislación aduanera vigente por un sistema armónico y coherente de normas, con principios generales y clara caracterización de los institutos aduaneros²⁴³.

²³⁹ PRIMERA PARTE, Capítulo Primero. Declaraciones, Derechos y Garantías. Constitución de la Nación Argentina.

²⁴⁰ El derecho de importación es un tributo regido por la legislación aduanera que grava la importación para consumo. Ley 22415, art. 635. El derecho de exportación es un tributo regido por la legislación aduanera que grava la exportación para consumo. Art. 724 de la Ley 22415.

Tanto el derecho de importación como el derecho de exportación pueden ser ad valorem: su importe de obtiene mediante la aplicación de un porcentual sobre el valor de la mercadería; o específico: su importe se obtiene mediante la aplicación de una suma fija de dinero por cada unidad de medida. Artículos 640, 641, 660, 733, 734 y 752 de la Ley 22415.

²⁴¹ SEGUNDA PARTE: AUTORIDADES DE LA NACION - Título Primero: Gobierno Federal - Sección Primera: Del Poder Legislativo - Capítulo Cuarto: Atribuciones del Congreso. Constitución de la Nación Argentina.

²⁴² SEGUNDA PARTE: AUTORIDADES DE LA NACION - Título Segundo - Gobiernos de Provincia. Constitución de la Nación Argentina.

²⁴³ Nota de elevación del proyecto de ley. Zunino, 2001.

El Código Aduanero establece en su artículo 17, que la Administración Nacional de Aduanas es el organismo administrativo encargado de la aplicación de la legislación relativa a la importación²⁴⁴ y exportación²⁴⁵ de mercadería²⁴⁶ y en su artículo 23 le asigna la función y la facultad de ejercer el control sobre el tráfico internacional de mercadería, aplicar y fiscalizar las prohibiciones a la importación y la exportación vigentes, y aplicar y fiscalizar tributos vigentes²⁴⁷.

Control Aduanero:

Se define al control aduanero como la verificación, por parte de las autoridades aduaneras, del cumplimiento de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes que tuvieren que ver con su competencia.

El Código Aduanero dispone en su Sección II (artículo 112, siguientes y concordantes) que el Servicio Aduanero ejercerá el control sobre las personas y la mercadería, incluida la que constituye medio de transporte, en cuanto tuvieren relación con el tráfico internacional de mercadería, para lo cual deberán adoptar las medidas que resultaren más convenientes de acuerdo a las circunstancias, tales como verificar mercaderías, imponer sellos y precintos, establecer custodias, autorizar la entrada y salida de personas y mercaderías en las horas y por las rutas que habilitare al efecto.

En cualquier tipo de zona aduanera²⁴⁸ de que se tratare, ante la sospecha de la comisión de un ilícito que le compete, el servicio aduanero podrá identificar y registrar

²⁴⁴ Importación es la introducción de cualquier mercadería a un territorio aduanero. Ley 22415, art. 9.1. La importación para consumo es aquella en la cual la mercadería importada puede permanecer por tiempo indeterminado dentro del territorio aduanero. Art. 233 de la Ley 22415.

²⁴⁵ Exportación es la extracción de cualquier mercadería de un territorio aduanero. Art. 9.2 de la Ley 22415. La exportación para consumo es aquella en la cual la mercadería exportada puede permanecer por tiempo indeterminado fuera del territorio aduanero. Art. 331 de la Ley 22415.

²⁴⁶ Es mercadería todo objeto que fuere susceptible de ser importado o exportado. Se incluyen locaciones y prestaciones de servicios, derechos de autor y propiedad intelectual. Art. 10 de la Ley 22415.

²⁴⁷ Son tributos regidos por el Código Aduanero los derechos de importación y exportación (Artículos 635 a 672 y 724 a 760); el impuesto de equiparación de precios (arts. 673 a 686); derechos antidumping (arts. 687 a 696); derechos compensatorios (arts. 697 a 699); tributos con afectación especial (art. 761); tasa de estadística (arts. 762 a 766); tasa de comprobación (arts. 767 a 772); tasa de servicios extraordinarios (arts. 773 y 774) y tasa de almacenaje (arts. 775 y 776).

²⁴⁸ **Territorio aduanero** es todo ámbito terrestre, acuático o aéreo, sometido a la soberanía de la Nación Argentina -excluido el mar territorial argentino, las áreas francas, los exclaves (ámbito sometido a la soberanía nacional en el que se permite la aplicación de la legislación aduanera de otro estado -art. 4.2 C.A.), sus respectivos espacios aéreos y el lecho y el subsuelo submarinos- en el que se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones económicas a la importaciones y exportaciones (Son prohibiciones económicas las que buscan proteger la economía nacional. Ej. proteger las actividades productivas nacionales -art. 609 C.A.- se les contraponen las prohibiciones no económicas, las que se establecen por razones de seguridad nacional, salud pública etc. -art. 610 C.A.). Dentro de un territorio aduanero tenemos a la **zona primaria aduanera**, en la que está habilitada la ejecución de operaciones aduaneras, y en la que rigen normas especiales para la circulación de personas y el movimiento y disposición de

personas, mercaderías y medios de transporte, así como también aprehender, secuestrar o interdicar mercadería. En el caso de que la ilicitud pudiera constituir el delito de contrabando, su tentativa o encubrimiento, deberá detener a los responsables dando aviso inmediatamente a la autoridad judicial competente, poniéndolos a su disposición dentro de las 48 Hs. Puede solicitar órdenes de allanamiento e, incluso, se autoriza al servicio aduanero a que, cuando se encontrare en persecución de personas que hubieren cometido tales delitos, pueda allanar y registrar el domicilio, residencia o lugar en que aquellas personas se hubieren introducido, sin necesidad de previa autorización judicial.

Para ejercer estas funciones de control, el artículo 23 del Código faculta al Servicio Aduanero a ejercer el poder de policía aduanera y la fuerza pública, pudiendo coordinar acciones con las fuerzas de seguridad, nacionales y provinciales. A los efectos de que puedan ejercer el poder de policía aduanera y la fuerza pública, el artículo 35 del Código prevé, que los agentes aduaneros que así lo necesitaren, sean autorizados a portar armas.

Posteriormente, el Decreto 618/97 en su Art. 9 –“Funciones y facultades de Administración y de Juez Administrativo”- sobre el que ahondaremos más adelante, estableció que son atribuciones del Director General de la Dirección General de Aduanas –entre otras- las de ejercer el poder de policía aduanera y la fuerza pública a fin de prevenir y reprimir los delitos y las infracciones aduaneras y coordinar el ejercicio de tales funciones con los demás organismos de la administración pública, y en especial los de seguridad de la Nación, provincias y municipalidades, requiriendo su colaboración así como también, en su caso, la de las Fuerzas Armadas. En su Art. 11 establece que los agentes aduaneros que, con motivo de sus funciones de control necesiten portar armas, deberán ser autorizados por el Director General de la Dirección General de Aduanas y sujetarse a la reglamentación vigente en la materia.

Tanto la facultad de ejercer el poder de policía aduanera y la fuerza pública, como la concomitante atribución de portar armas, fueron consagradas por la Ley 22415 y por el Decreto 618/97. Sin embargo, como veremos más adelante, a partir de la creación de la AFIP se enfatizó el carácter recaudatorio de la Dirección General de

mercaderías (Puertos, aeropuertos, pasos fronterizos, etc.) En esta zona las facultades del servicio aduanero son de mayor intensidad. El territorio aduanero, excluida la zona primaria, constituye **zona secundaria aduanera**. En esta zona, las facultades del servicio aduanero son de menor intensidad que en la zona primaria.

Aduanas²⁴⁹, y en ese sentido, el 14 de febrero de 2006, el Administrador Federal de Ingresos Públicos, dispuso por medio de la Disposición AFIP 100/2006, que se instrumentara la cesión a las fuerzas de seguridad de las armas de guerra y elementos de apoyo utilizados en el ámbito del ex Departamento Policía Aduanera -unidad eliminada del ámbito de la Dirección General de Aduanas por la Disposición 36/06 (AFIP)- por considerar que las armas de guerra y los elementos de apoyo son propios de las fuerzas de seguridad y ajenos a la competencia específica de la Dirección General de Aduanas.

Delitos Aduaneros:

El Código Aduanero se ocupa de los delitos aduaneros en el Título I de la Sección XII. El artículo 862 define a los delitos aduaneros como los actos u omisiones que en la indicada sección XII se reprimen por transgredir las disposiciones del citado cuerpo legal.

Los delitos aduaneros tipificados por el Código son: contrabando; actos culposos que posibilitan el contrabando y uso indebido de documentos; tentativa de contrabando; encubrimiento de contrabando.

Contrabando: El Código –en su artículo 863- establece que es contrabando cualquier acto u omisión que impidiere o dificultare, mediante ardid o engaño, el adecuado ejercicio de las funciones que las leyes acuerdan al servicio aduanero para el control sobre las importaciones y las exportaciones. Queda así definido que el bien jurídico protegido por este artículo es el adecuado ejercicio de las funciones de control acordadas al servicio aduanero.

Al respecto la jurisprudencia señala: “El delito de contrabando no gira en torno a una evasión tributaria, sino que consiste en el ocultamiento de mercaderías, a fin de sustraerlas al control aduanero”²⁵⁰; “El bien jurídico que tutela la figura del contrabando no es la recaudación fiscal ni tampoco la regulación de la política económica del Estado en relación con las operaciones de exportación e importación, sino el ejercicio de la

²⁴⁹ Esta visión del Servicio Aduanero como ente de recaudación se fue modificando. Héctor Guillermo Vidal Albarracín en la 7º Reunión Mundial de Derecho Aduanero, consideró que las aduanas: "Deben redefinir su función esencial, pues además de la recaudación tributaria deben controlar el cumplimiento de las prohibiciones a la importación y a la exportación. Ahí pues se advierte, que a través de las prohibiciones no económicas se barren un sinnúmero de ilícitos que van desde la droga, sus precursores, armas, los residuos peligrosos, los productos falsificados, las llamadas "no mercaderías", etc.". En <http://www.lanacion.com.ar/1396058-las-fuerzas-del-mal-en-el-comercio-exterior>.

²⁵⁰ C.S.J.N., 431, XXIII, 12/9/93, Maggi, Esteban Félix s/presunto contrabando. Gottifredi, 2007:280.

función principal encomendada a las aduanas, o sea, el control sobre la introducción, extracción y circulación de mercaderías”²⁵¹

El artículo 864 es más específico y establece que es contrabando: la importación o exportación de mercaderías en horas o por lugares no habilitados al efecto, su desvío de las rutas señaladas para la importación o exportación o su sustracción al control que le corresponde ejercer al servicio aduanero sobre tales actos; la realización de cualquier acto u omisión que impidiere o dificultare el control del servicio aduanero con el propósito de someter a la mercadería a un tratamiento aduanero o fiscal distinto al que correspondiere, a los fines de su importación o exportación; la presentación ante el servicio aduanero de una autorización especial, una licencia arancelaria o una certificación expedida contraviniendo las disposiciones legales específicas que regulen su otorgamiento, destinada a obtener, respecto de mercadería que se importare o exportare, un tratamiento aduanero o fiscal más favorable al que correspondiere; el ocultamiento, disimulo, sustitución o desvío, total o parcial, de mercadería sometida o que debiere ser sometida a control aduanero, con motivo de su importación o exportación; la simulación ante el servicio aduanero, total o parcialmente, de una operación o una destinación aduanera de importación o de exportación, con la finalidad de obtener un beneficio económico. Hasta aquí el contrabando es castigado con penas que van de seis meses a ocho años de prisión.

El Código –en su artículo 865- endurece el castigo, con penas de entre dos y diez años de prisión, cuando: intervinieren en el hecho tres o más personas en calidad de autor, instigador o cómplice; interviniere en el hecho en calidad de autor, instigador o cómplice un funcionario o un empleado público en ejercicio o en ocasión de sus funciones o con abuso de su cargo; interviniere en el hecho en calidad de autor, instigador o cómplice un funcionario o empleado del servicio aduanero o un integrante de las fuerzas de seguridad a las que este código les confiere la función de autoridad de prevención de los delitos aduaneros; se cometiere mediante violencia física o moral en las personas, fuerza sobre las cosas o la comisión de otro delito o su tentativa; se realizare utilizando un medio de transporte aéreo, que se apartare de las rutas autorizadas o aterrizare en lugares clandestinos o no habilitados por el servicio aduanero para el tráfico de mercadería; se cometiere mediante la presentación ante el servicio aduanero de documentos adulterados o falsos, necesarios para cumplimentar la

²⁵¹ C. Fed. Paraná, 18/3/82, E.D., Gottifredi, 2007:100/280

operación aduanera; se tratare de mercadería cuya importación o exportación estuviere sujeta a una prohibición absoluta²⁵²; se tratare de sustancias o elementos no comprendidos en el artículo 866 (estupefacientes) que por su naturaleza, cantidad o características pudieren afectar la salud pública.

El artículo 866 se ocupa especialmente del contrabando de estupefacientes. Dispone que se castigue con penas de tres a doce años de prisión en cualquiera de los supuestos de contrabando (artículos 863 y 864) cuando se tratare de estupefacientes en cualquier etapa de elaboración²⁵³. Las penas se endurecen (en un tercio del máximo y la mitad del mínimo) cuando concurren las siguientes circunstancias previstas en el artículo 865: intervinieren en el hecho tres o más personas en calidad de autor, instigador o cómplice; interviniere en el hecho en calidad de autor, instigador o cómplice un funcionario o un empleado público en ejercicio o en ocasión de sus funciones o con abuso de su cargo; interviniere en el hecho en calidad de autor, instigador o cómplice un funcionario o empleado del servicio aduanero o un integrante de las fuerzas de seguridad a las que este código les confiere la función de autoridad de prevención de los delitos aduaneros; se cometiere mediante violencia física o moral en las personas, fuerza sobre las cosas o la comisión de otro delito o su tentativa; se realizare utilizando un medio de transporte aéreo, que se apartare de las rutas autorizadas o aterrizar en lugares clandestinos o no habilitados por el servicio aduanero para el tráfico de mercadería. Asimismo las penas se endurecen en la misma medida cuando se tratare de estupefacientes elaborados o semielaborados que por su cantidad estuviesen inequívocamente destinados a ser comercializados dentro o fuera del territorio nacional.

Finalmente, el Código castiga –en el artículo 867- con penas de cuatro a doce años a cualquiera de los supuestos contemplados en los artículos 863 y 864, cuando se

²⁵² Son “absolutas” las prohibiciones que impiden a todas las personas la importación o exportación de mercadería determinada (Art. 611, C.A.) Este tipo de prohibiciones se contraponen a las prohibiciones “relativas”, en las que se prevén excepciones a favor de una o varias personas (Art. 612 C.A.)

²⁵³ El artículo 29 ter texto de la Ley 23737 (según el artículo 5 de la Ley 24424) establece que: “A la persona inculpa en cualquiera de los delitos previstos en la presente ley y en el artículo 866 del Código Aduanero, el tribunal podrá reducirle las penas hasta la mitad del mínimo y del máximo o eximirle de ellas, cuando durante la sustanciación del proceso o con anterioridad a su iniciación: a) Revelare la identidad de coautores, partícipes o encubridores de los hechos investigados o de otros conexos, proporcionando datos suficientes que permitan el procesamiento de los sindicados o un significativo progreso de la investigación; b) Aportare información que permita secuestrar sustancias, materias primas precursores químicos, medios de transporte, valores, bienes, dinero o cualquier otro activo de importancia, provenientes de los delitos previstos en esta ley. A los fines de la exención de pena se valorará especialmente la información que permita desbaratar una organización dedicada a la producción, comercialización o tráfico de estupefacientes”.

tratarse de elementos nucleares explosivos, agresivos químicos o materiales afines, armas, municiones o materiales que fueren considerados de guerra o sustancias o elementos que por su naturaleza, cantidad o características pudieren afectar la seguridad común salvo que el hecho configure un delito al que correspondiere una pena mayor.

Actos culposos que posibilitan el contrabando y uso indebido de documentos: El artículo 868 del C.A. reprime con una multa que se actualiza anualmente al funcionario o empleado aduanero que ejercitare indebidamente las funciones de verificación, valoración, clasificación, inspección o cualquier otra función fiscal o de control a su cargo, siempre que en tales actos u omisiones mediare negligencia manifiesta que hubiere posibilitado la comisión del contrabando o su tentativa. Del mismo modo reprime al funcionario empleado administrativo que por ejercer indebidamente las funciones a su cargo libere o posibilitare el libramiento de autorización especial, licencia arancelaria o certificación que fuere presentada ante el servicio aduanero destinada a obtener un tratamiento aduanero o fiscal más favorable al que correspondiere, siempre que en el otorgamiento de tales documentos hubiere mediado grave inobservancia de las disposiciones legales específicas que la regularen.

A su vez, el artículo 869 impone la misma sanción para quien resultare responsable de la presentación ante el servicio aduanero de una autorización especial, licencia arancelaria o certificación que pudiere provocar un tratamiento aduanero o fiscal más favorable al que correspondiere, o de algún documento adulterado o falso necesario para cumplimentar una operación aduanera, siempre que se tratase de un despachante de aduana, un agente de transporte aduanero, un importador, un exportador o cualquier otro que por su calidad, actividad u oficio no pudiere desconocer tal circunstancia y no hubiere actuado dolosamente (en el caso de actuación dolosa se configuraría el delito de contrabando).

Tentativa de contrabando: El Código Aduanero define a la tentativa de contrabando como el comienzo de la ejecución del delito de contrabando, con el fin de cometerlo, pero sin que se llegue a su consumación por razones ajenas a la voluntad del que comenzó la ejecución.

La tentativa de contrabando se reprime con las mismas penas que corresponden al delito consumado.

Encubrimiento de contrabando: El delito de encubrimiento de contrabando se configura cuando, sin promesa anterior al delito de contrabando, después de haber sido ejecutado este, se ayudare a alguien a eludir las investigaciones que por contrabando efectúe la autoridad o a sustraerse a la acción de la misma; se omitiere denunciar el hecho estando obligado a hacerlo; procurare o alguien a procurar la desaparición, ocultación o alteración de los rastros, pruebas o instrumentos de contrabando; adquiriere, recibiere o interviniere de algún modo en la adquisición o recepción de cualquier mercadería que de acuerdo a las circunstancias debería presumir proveniente de contrabando. Este delito se reprime con penas de prisión de seis meses a tres años.

Procedimientos para los delitos²⁵⁴: El Código Aduanero establece el procedimiento a seguirse para la sustanciación de las actuaciones de prevención en las causas por los delitos en él previstos. En tal sentido establece un sistema de múltiples autoridades que poseen facultades al efecto. La jurisdicción corresponde exclusivamente al Servicio Aduanero en los casos de contrabando documentado²⁵⁵. En los otros supuestos, corresponde al Servicio Aduanero y, dentro de sus respectivas jurisdicciones, a la Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria o Policía Federal²⁵⁶. En el caso de ausencia de las autoridades mencionadas, intervienen las policías provinciales dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP): Durante la década de 1990 se produjo una profunda reforma del estado argentino.

Luego de la década de 1980, considerada una década pérdida²⁵⁷, que finalizó con el estallido hiperinflacionario de 1989/90, y en un marco de cambios internacionales signados por la globalización²⁵⁸ y las propuestas del denominado Consenso de Washington²⁵⁹, se pusieron en marcha en la Argentina un conjunto de

²⁵⁴ Título II, Capítulo IV de la Ley 22.415.

²⁵⁵ Artículo 864 incisos b), c) y e) de la Ley 22.415. Se considera que estos casos de contrabando, presentan una complejidad tal, que hace necesaria la intervención de personal altamente especializado en la materia. Gottifredi, 2007.

²⁵⁶ Artículo 1118, incisos 1 y 2 de la Ley 22415.

²⁵⁷ Cuando se acuñó en la CEPAL, el término se entendía como una década en la que se perdió lo logrado en los años anteriores en ingreso por habitante (Zapata, Pérez, 2001)

²⁵⁸ Ver nota al pie 104 y lo expuesto sobre globalización en el capítulo MARCO TEÓRICO.

²⁵⁹ El “Consenso de Washington” es el nombre dado a una serie de reformas económicas elaboradas por John Williamson, en las que este plasmó lo que en Washington se consideraba sería bueno para América Latina: 1- Disciplina fiscal; 2- Reducción del gasto público; 3- Reforma impositiva; 4- Liberalización de la tasa de interés; 5- Tipo de cambio competitivo; 6- Liberalización comercial; 7- Liberalización a los

reformas: privatizaciones, concesiones de servicios públicos, convertibilidad, apertura comercial, desregulaciones y flexibilización laboral.

En este contexto, en el año 1996, mediante el Decreto 1156/96 (B.O. 16/X/96) y su complementario el Decreto 1589/96 (B.O. 20/I/97), el Poder Ejecutivo Nacional resolvió fusionar la Dirección General Impositiva (DGI)²⁶⁰ y la Administración Nacional de Aduanas (ANA) mediante la creación de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), como ente autárquico que asumió las competencias, facultades, derechos y obligaciones de las entidades que se fusionaron.

En los considerandos del primer decreto, se expone que, continuando con el proceso de reforma del estado iniciado en 1989, se consideraba oportuna la fusión de la DGI y la ANA, atento el carácter recaudatorio de las funciones que ambos organismos poseían en un contexto de un mayor control y racionalización de los costos a cargo del Estado nacional.

Posteriormente mediante el Decreto 618/97 (B.O. 10/ VII/97) se establece la organización y competencia de la AFIP, la que queda a cargo de un administrador federal designado por el Poder Ejecutivo Nacional. Queda establecido que este organismo tendrá las funciones y facultades de las disueltas DGI y ANA, y que contará con dos Direcciones Generales: la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección General de Aduanas (DGA) Sin perjuicio de que el Administrador Federal conserva la máxima autoridad dentro del organismo y puede avocarse al conocimiento y decisión de cualquiera de las cuestiones planteadas, se establece que el Director General de la Dirección General de Aduanas es el responsable de la aplicación de la legislación

ingresos de inversión extranjera directa; 8- Desregulación; 9- Privatizaciones; 10- Protección de los derechos de propiedad. Cuando Williamson nombra a “Washington” se refiere a los políticos del Congreso, a los miembros superiores de la administración, a los tecnócratas de las organizaciones financieras internacionales, a las agencias económicas del gobierno de los Estados Unidos, al directorio de la Reserva Federal y a los tanques de pensamiento, John Williamson, 1990. La naturaleza de estas reformas puede resumirse bajo el triple mandamiento de “estabilizar”, “liberalizar” y “privatizar”, Dani Rodrik, 2004:1. Estas “propuestas” del Consenso de Washington, fueron impuestas a los países subdesarrollados por dos instituciones, el BM y el FMI, “*dirigidas por la voluntad colectiva del G-7 (los gobiernos de los siete países más industrializados: Estados Unidos, Japón, Alemania, Canadá, Italia, Francia y el Reino Unido)*”; ya “*en los ochenta el Banco (Banco Mundial) fue más allá de los préstamos para proyectos (como carreteras o embalses) y suministró apoyo en un sentido amplio, en forma de préstamos de ajuste estructural; pero solo hacía esto con la aprobación del FMI, y con ella venían las condiciones que el FMI imponía al país.*” (Stiglitz, 2002:42/43)

²⁶⁰ Organismo encargado de la aplicación, percepción, recaudación y fiscalización de los impuestos nacionales (<http://www.afip.gov.ar/futCont/>) En 1993 había incorporado la tarea de la recaudación y fiscalización de los recursos de la seguridad social.

aduanera y que el Director General de la Dirección General Impositiva es el responsable de la aplicación de la legislación impositiva y de los recursos de la seguridad social²⁶¹.

Estructura de la AFIP: Dentro de las facultades de organización interna que el Decreto 618/97 le asigna al Administrador Federal de ingresos públicos se encuentra la atribución y responsabilidad del dictado y modificación de la estructura orgánico-funcional en los niveles inferiores a los que apruebe el Poder Ejecutivo Nacional²⁶²

El Poder Ejecutivo aprobó la estructura organizativa de la AFIP, hasta el nivel de Subdirección General mediante el Decreto 646/1997²⁶³.

A su vez, el Administrador Federal de Ingresos Públicos establece los niveles inferiores de la estructura orgánica por medio de Disposiciones²⁶⁴.

Actualmente la AFIP cuenta con tres Direcciones Generales: la Dirección General Impositiva, la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social²⁶⁵ y la Dirección General de Aduanas. Asimismo dependen directamente de la Administración Federal diez sub direcciones generales²⁶⁶.

La Dirección General de Aduanas cuenta con cuatro subdirecciones generales: la Subdirección General Técnico Legal Aduanera, la Subdirección General de Operaciones Aduaneras Metropolitanas, la Subdirección General de Control Aduanero y la Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior²⁶⁷

La AFIP y la DGA tienen dentro de sus facultades y funciones generales la de ejercer el control aduanero, y dentro de este control, el aspecto que en este trabajo específicamente nos interesa: el control aduanero sobre el tráfico internacional ilícito de estupefacientes. La Dirección General de Aduanas cuenta en su estructura organizativa con unidades que tienen como función específica la realización de esa tarea.

²⁶¹ En 2001, mediante el Decreto 1231/01 (B.O.5/X/2001) se incorpora a la estructura organizativa de la AFIP, como tercera Dirección General, la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social.

²⁶² Artículos. 4 y 6.1.b. del Decreto 618/97.

²⁶³ Este Decreto fue modificado sucesivamente por los Decretos 62/99, 1231/2001, 1647/2001 y 898/05.

²⁶⁴ Disposiciones: son normas sobre aspectos administrativos y de organización interna, de cumplimiento obligatorio para todas las jefaturas de dependencia y personal de la Administración Federal de Ingresos Públicos, en el marco de las facultades de los artículos 4° y 6° del Decreto 618/97, sus modificatorios y sus complementarios, y demás normas vigentes relativas a la organización, competencia y funcionamiento del organismo. Anexo I, Disposición 446/09 AFIP.

²⁶⁵ Organismo encargado de la recaudación y fiscalización de los recursos que financian las prestaciones de la seguridad social.

²⁶⁶ <http://www.afip.gov.ar/institucional/autoridades/Documentos/organigrama.pdf>, Anexo I.

²⁶⁷ <http://www.afip.gov.ar/institucional/autoridades/Documentos/organigrama.pdf>, Anexo I.

Aduanas

En primer lugar, dentro de la Dirección General de Aduanas, actúan las Aduanas. Según el Decreto 618/97, constituyen aduanas las distintas oficinas que, dentro de la competencia que se les hubiere asignado, ejerzan las funciones de aplicación de la legislación relativa a la importación y exportación de mercadería, en especial, las de percepción y fiscalización de las rentas públicas producidas por los derechos y demás tributos con que las operaciones de importación y exportación de mercadería, se hallan gravadas y las de control del tráfico internacional de mercadería. La Disposición 633/99 AFIP²⁶⁸ al referirse a las tareas de las Aduanas dispone que, junto a otras, una de las tareas que le corresponden sea la de ejercer el poder de policía, la fuerza pública y las atribuciones jurisdiccionales que le confieren las normas vigentes, tendientes a prevenir y reprimir los ilícitos aduaneros.

La DGA cuenta, a través de la Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior, con 57 aduanas con jerarquía de división, agrupadas en 9 regiones aduaneras con jerarquía de dirección, a las que se suman 2 aduanas metropolitanas con jerarquía de dirección²⁶⁹

Dependiendo de su ubicación geográfica, las aduanas pueden ser: aduanas de frontera, como las aduanas de Gualaguaychú, La Quiaca, San Martín de los Andes, Puerto Iguazú; o pueden estar ubicadas en una zona no fronteriza como las aduanas de Campana, La Plata, Buenos Aires, Rosario que tienen puertos; las aduanas de Ezeiza, Córdoba con aeropuertos; u otras aduanas que operan únicamente como aduanas interiores a través de destinaciones suspensivas de tránsitos de importación y tránsitos de exportación como las aduanas de Villa Regina y Tinogasta.²⁷⁰

Sean del tipo que sean, las aduanas, desde su espacio de control por excelencia –la zona primaria aduanera²⁷¹– constituyen la primera línea de control del tráfico internacional de mercadería.

²⁶⁸ Estructura Organizativa, Anexo B17

²⁶⁹ Disposiciones AFIP 91/08; 544/09; 19/10; Anexos A 17 y A 14.

²⁷⁰ En el **tránsito de importación**, una mercadería que arriba al territorio aduanero, ingresa por una aduana y circula por el territorio aduanero con destino a otra aduana desde la que se le dará el destino que corresponda. El tránsito puede ser directo si la mercadería ingresa por una aduana y se dirige en tránsito hacia otra aduana por la cual sale del territorio aduanero; o puede ser un tránsito interior si la mercadería ingresa por una aduana y se dirige en tránsito hacia otra aduana desde la cual se le asigna un destino dentro del territorio aduanero. Las destinaciones suspensivas de tránsito de importación, no están sujetas a la imposición de tributos. Ley 22415, sección III, título II, capítulo VI.

En el **tránsito de exportación**, la mercadería es sometida a una destinación de exportación en una aduana para ser transportada a otra aduana del mismo territorio aduanero desde la cual es exportada.

²⁷¹ Ver nota al pie 247.

Paralelamente, la AFIP cuenta en su estructura con unidades cuya función específica es la de realizar el control aduanero.

Subdirección General de Control Aduanero

En el tema específico del control del contrabando de estupefacientes, dependiendo directamente de la Dirección General de Aduanas, la Subdirección General de Control, a través de la Dirección de Investigaciones y del Departamento Narcotráfico²⁷², es la encargada a nivel nacional de dar cumplimiento a los planes estratégicos en la lucha contra el narcotráfico, efectuar su seguimiento y realizar las investigaciones necesarias a los fines de asegurar el cumplimiento de los mismos. Entre otras, debe realizar las siguientes tareas: cumplir funciones de investigación para el esclarecimiento de ilícitos, ya sea por denuncias, oficios judiciales, informaciones de otras fuerzas de seguridad y de dependencias aduaneras; efectuar averiguaciones sobre la evolución económico-financiera, movimientos de fondos, operaciones de importación-exportación que puedan significar blanqueos de dinero o lavado de activos provenientes del narcotráfico; supervisar y coordinar todas las tareas investigativas y operativa, brindar apoyo técnico y colaborar con los requerimiento de las áreas operativas metropolitanas y del interior.²⁷³

Subdirección General de Operaciones Aduaneras Metropolitanas

La Subdirección General de Operaciones Aduaneras Metropolitanas, que depende en forma directa de la Dirección General de Aduanas, a través del departamento de Inspecciones Aduaneras y de su división, debe entender en las acciones de prevención y represión del contrabando de drogas y delitos conexos, en el ámbito jurisdiccional²⁷⁴. Debe realizar las siguientes tareas: impulsar la ejecución de operativos de control de rutina y/o sorpresivos en zona primaria aduanera, a fin de prevenir y reprimir ilícitos con drogas; establecer un sistema computarizado de estadísticas o seguimiento de cargas, medios transportadores, rutas, procesos, etc. para apoyar la determinación de objetivos; coordinar operativos de control con otras dependencias de la AFIP, fuerzas de seguridad y otros organismos, en materia de movimientos de drogas o precursores químicos; ejercer el poder de policía aduanera y la

²⁷² Disposición 19/10 AFIP, Anexo A 19.

²⁷³ Disposición 19/10 AFIP, Anexo B 19.

²⁷⁴ Drogas Disposición AFIP 19/10, Anexo A 14.

fuerza pública; entender en las tareas de apoyo que fueran requeridas por la autoridad judicial²⁷⁵.

Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior

A su vez, la Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior, a través de las nueve Direcciones Regionales Aduaneras que dependen de ella, cuenta con seis Divisiones de Investigación Control y Procedimientos Externos (Direcciones Regionales Posadas, Córdoba, Mendoza, Rosario, La Plata, Comodoro Rivadavia); tres Divisiones Narcotráfico e Investigaciones Especializadas (Direcciones Regionales Salta, Resistencia y Bahía Blanca) y una División de Investigaciones Especializadas (Dirección Regional Comodoro Rivadavia)²⁷⁶

Las divisiones de Investigación, Control y Procedimientos Externos deben proponer la selección de las líneas generales de investigación y control a ejecutar en el ámbito de su jurisdicción y realizar los procedimientos externos que sean necesarios para el control del cumplimiento de las obligaciones aduaneras asumidas por los administrados; ejercer el poder de policía aduanera en aquellas investigaciones asumidas por la Región Aduanera y coordinar las acciones conjuntas con las áreas de fiscalización de la DGI. Para ello, la División deberá realizar, en el ámbito de su jurisdicción, entre otras acciones, inspecciones, procedimientos externos y allanamientos en el domicilio de los importadores, exportadores y auxiliares del servicio aduanero²⁷⁷; como asimismo realizar controles en transportes de carga y/o pasajeros en cuanto tengan relación con el tráfico internacional de mercaderías en zona primaria o secundaria aduanera, tendientes a la determinación de infracciones y/o ilícitos

²⁷⁵ Disposición AFIP 19/10, Anexo B 14.

²⁷⁶ Disposiciones AFIP 79/08, 91/08, 544/09, Anexo A 17.

²⁷⁷ Son auxiliares del servicio aduanero los despachantes de aduana y los agentes de transporte aduanero. Son despachantes de aduana las personas de existencia visible que, en las condiciones previstas por el Código Aduanero, realizan en nombre de otros ante el servicio aduanero trámites y diligencias relativos a la importación, la exportación y demás operaciones aduaneras (Art. 36 C.A.). Son agentes de transporte aduanero, a los efectos del Código Aduanero, las personas de existencia visible o ideal que, en representación de los transportistas, tienen a su cargo las gestiones relacionadas con la presentación del medio transportador y de sus cargas ante el servicio aduanero, conforme con las condiciones previstas en el mencionado código (Art. 57, C.A.). En la exposición de motivos del proyecto de elevación de la ley 22415 se consideró con respecto a los despachantes de aduana que: "Habida cuenta de la naturaleza e importancia de esta actividad y su estrecha y continua vinculación con la aduana se impone una regulación cuidadosa de estos profesionales que son verdaderos auxiliares del comercio y del servicio aduanero". Nota de elevación del proyecto de ley. Zunino, 2001.

aduaneros. A tales efectos podrá ejercer el poder de policía aduanera y la fuerza pública en los hechos investigados o inspeccionados en la materia de su competencia²⁷⁸.

Las Divisiones Narcotráfico e Investigaciones Especializadas deben realizar investigaciones necesarias para la prevención y represión de delitos de contrabando, narcotráfico, fraude marcario, control de las prohibiciones no económicas y de mercaderías de índole sensitiva resultantes de las líneas investigativas establecidas por la Subdirección General de Control Aduanero. Proponer cursos de acción de investigación y control a efectuar en ámbito de su jurisdicción. Ejercer el poder de policía aduanera y la fuerza pública²⁷⁹.

La División de Investigación Especializada, deberá proponer la selección de las líneas generales de investigación y control a efectuar en ámbito de su competencia y realizar los procedimientos externos necesarios para el control del cumplimiento de las obligaciones aduaneras asumidas por los administrados. Ejercer el poder de policía aduanera y la fuerza pública²⁸⁰.

²⁷⁸ Disposiciones AFIP 79/08, 91/08, 544/09, Anexo B17.

²⁷⁹ Disposiciones AFIP 79/08, 91/08, 544/09, Anexo B17.

²⁸⁰ Disposiciones AFIP 79/08, 91/08, 544/09, Anexo B 17.

VII- El Aspecto Aduanero en el MERCOSUR

Introducción

Como se vio en el capítulo VI, con la firma del Tratado de Asunción, se puso formalmente en marcha el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Según el tratado, el establecimiento del mercado común (que debía estar conformado para el 31 de diciembre de 1994) implicaba, entre otros aspectos, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otras mediadas, de la eliminación de los derechos aduaneros y de la coordinación de políticas aduaneras entre los Estados Partes. Asimismo, implicaba el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración²⁸¹.

Cronograma de Las Leñas:

Considerando el compromiso que se había asumido con la firma del Tratado de Asunción y teniendo en cuenta el período de transición allí establecido²⁸², el Grupo Mercado Común decidió aprobar un cronograma de medidas a los efectos de asegurar el pleno cumplimiento de los objetivos fijados, este cronograma fue llamado “Cronograma de Las Leñas”²⁸³.

Dentro del cronograma de medidas se incluye el cronograma correspondiente al Subgrupo de Trabajo N° 2²⁸⁴ – “Asuntos Aduaneros”- con los siguientes temas: 1- Elaboración de un glosario común; 2- Armonización de la legislación; 3- Control informatizado; 4- Coordinación de clasificación de mercaderías; 5- Simplificación en frontera; 6- Valoración aduanera; 7- Capacitación aduanera; 8- Control migratorio; 9- Control fito-zoo-sanitario; 10- Organismos intervinientes en los pasos fronterizos.

A continuación se señalarán los avances más importantes logrados en materia aduanera en el ámbito del MERCOSUR.

²⁸¹ Artículo 1, Tratado de Asunción

²⁸² Artículo 3, Tratado de Asunción

²⁸³ MERCOSUR/CMC/Dec. N° 01/92

²⁸⁴ Por recomendación del Subgrupo de Trabajo 2 el Grupo Mercado Común resolvió (MERCOSUR/GMC/RES. N° 51/92) la creación de las comisiones de Facilitación Fronteriza; de Legislación Aduanera; de Valoración Aduanera; de Controles zoo y fito sanitarios; para Asuntos Aduaneros en materia de Turismo; Informática Aduanera; de Clasificación de Mercaderías.

Armonización de la legislación aduanera:

En cuanto a la armonización de la legislación aduanera, se trabajó en ese sentido en el marco del cronograma de medidas, lográndose avances en distintos campos: se aprobó el régimen de salida temporal de vehículos de propiedad de empresas locadoras (rent a car)²⁸⁵ y la norma que regula la circulación de los vehículos comunitarios de uso particular exclusivos para turistas²⁸⁶. Se aprobó la Norma Relativa al Régimen de Equipaje, que armoniza el tratamiento aduanero del equipaje de los viajeros en el MERCOSUR²⁸⁷.

Despacho aduanero de mercaderías:

Con respecto al despacho aduanero de mercaderías²⁸⁸, el Consejo Mercado Común decidió la aprobación de la “Norma de Aplicación sobre Despacho Aduanero de Mercaderías”²⁸⁹, con la que se armonizó en gran medida la normativa aduanera de los estados partes, al establecer procedimientos uniformes para el despacho de mercadería en importación y exportación.

En 2004, considerando los notables incrementos comerciales y los cambios tecnológicos en los sistemas informáticos de las administraciones aduaneras de los Estados Partes, los que habían producido cambios en la operatoria aduanera que requerían ser incorporados a la normativa comunitaria, se reemplazó la anterior norma por- la “Norma Relativa al Despacho Aduanero de Mercaderías”²⁹⁰.

Valoración, AEC, renta aduanera y clasificación arancelaria:

También se normó la valoración aduanera de mercadería²⁹¹, se aprobó el arancel externo común²⁹² -El CMC decidió sobre la eliminación del doble cobro del AEC y sobre la distribución de la renta aduanera²⁹³ - y la tramitación de decisiones,

²⁸⁵ MERCOSUR/GMC/RES. N° 76/93

²⁸⁶ MERCOSUR/GMC/RES. N° 131/94

²⁸⁷ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/94

²⁸⁸ Despacho aduanero de mercaderías: Es el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para destinar las mercancías a un régimen aduanero. SICE, “Diccionario de términos de comercio”.

²⁸⁹ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 16/94

²⁹⁰ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 50/04

²⁹¹ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 17/94. La valoración en aduana es el procedimiento aduanero aplicado para determinar el valor en aduana de las mercancías importadas. Si se aplica un derecho ad valorem (Ver nota al pie 239), el valor en aduana es esencial para determinar el derecho pagadero por el producto importado.

²⁹² MERCOSUR/CMC/DEC. N° 22/94

²⁹³ MERCOSUR/CMC/DECS. N° 54/04 y 37/05.

criterios y opiniones de carácter general sobre clasificación arancelaria²⁹⁴ de mercaderías²⁹⁵.

Simplificación en frontera (Acuerdo de Recife):

Con respecto a la simplificación en frontera, el 1 de julio de 1993 el Consejo Mercado Común decidió aprobar el “Acuerdo para la aplicación de los controles integrados²⁹⁶ en frontera entre los países del MERCOSUR” denominado “Acuerdo de Recife”²⁹⁷. Con este acuerdo se buscó agilizar el tráfico transfronterizo entre los países miembro del MERCOSUR, acordándose que el control del país de salida se realizará antes del control del país de entrada y que los funcionarios competentes de cada país ejercerán, en el área de control integrado, sus respectivos controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte. Para ello, la jurisdicción y competencia de los organismos y funcionarios del País Limítrofe, se considerarán extendidas hasta el Área de Control Integrado (ACI), estando obligados los funcionarios de ambos países a prestarse ayuda para el ejercicio de sus respectivas funciones en dicha área, a fin de prevenir e investigar las infracciones a las disposiciones vigentes, debiendo comunicarse, de oficio o a solicitud de parte, toda información que pueda ser de interés para el servicio.

Posteriormente el Consejo Mercado Común decidió aprobar el Protocolo Adicional Reglamentario del Acuerdo de Recife con el fin de reglamentar los procedimientos operativos y lograr su armonización²⁹⁸. Asimismo el Grupo Mercado Común resolvió aprobar la nómina de puntos de frontera en los que funcionan las Áreas de Control Integrado²⁹⁹.

Continuando con el programa de trabajo para la simplificación y facilitación de los procedimientos administrativos y operacionales de comercio exterior, el Consejo del

²⁹⁴ La clasificación arancelaria consiste en la clasificación de una mercadería determinada dentro de una nomenclatura arancelaria. “Una nomenclatura arancelaria es un listado o nómina que presenta en forma estructurada y sistematizada las mercancías que son objeto del comercio internacional, identificándolas por medio de códigos numéricos. La Nomenclatura en uso a partir de 1995 en el Mercado Común del Sur (NCM), está basada en la Nomenclatura del Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías (SA), por lo cual las secciones y capítulos de codificación coinciden. Permite ubicar todo el espectro de productos a partir de sus secciones y sus capítulos”. Comxport Trade Data, “Nomenclatura o Nomenclador común del MERCOSUR.

²⁹⁵ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/94

²⁹⁶ El acuerdo de Recife define al control integrado como “la actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, por los funcionarios de los distintos organismos que intervienen en el control”

²⁹⁷ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 5/93

²⁹⁸ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/93

²⁹⁹ MERCOSUR/GMC/RES. N° 8/94 y complementarias.

Mercado Común decidió aprobar el Programa de Asunción sobre Medidas de Simplificación Operacional de Trámites de Comercio Exterior y de Fronteras³⁰⁰.

Comité Técnico N° 2.

Ya superado el período de transición, en el marco de la Comisión de Comercio del MERCOSUR se constituyó el Comité Técnico N° 2 “Asuntos Aduaneros”, con la función de ocuparse de todos los temas que competen a la administración y control aduanero de los Estados Partes³⁰¹.

En el ámbito del CT N° 2, fueron creados los siguientes Subcomités Técnicos (SCT) : Controles y Operativa de Frontera (concentra las funciones de las Comisiones de Facilitación Fronteriza); Controles Migratorios, Controles fito y zoo sanitarios y Asuntos Aduaneros en materia de Turismo; Legislación Aduanera (redacción del Código Aduanero); Informática Aduanera (sistemas informáticos de intercambio de información); Valoración (aplicación uniforme de normativa y criterios de valoración en el marco del Acuerdo de Valoración del GATT)³⁰².

Prevención y lucha contra los ilícitos aduaneros:

Con el fin de potenciar las estructuras de control de las Aduanas Nacionales, el Consejo Mercado Común decidió aprobar el 18 de junio de 1997, el “Convenio de Cooperación y Asistencia Recíproca entre las Administraciones de Aduanas del MERCOSUR relativo a la prevención y lucha contra los ilícitos aduaneros”³⁰³. Por este convenio se dispuso que los Estados Parte, a través de sus respectivas administraciones aduaneras, se presten asistencia y cooperación recíproca para prevenir, investigar y reprimir todo ilícito aduanero, tanto en asuntos de interés común como de alguno de los Estados Parte. La cooperación y asistencia se refiere a información, documentos y otros elementos de información, especialmente sobre desplazamientos de personas, mercaderías y/o medios de transporte, informaciones referidas a la comisión de ilícitos aduaneros y nuevos métodos o medios detectados para cometerlos, no pudiendo referirse a solicitudes de arresto, ni al cobro de cualquier suma por cuenta de la Administración Aduanera de otro Estado Parte. Se dispuso que la información sea solicitada por escrito debiendo ser designados los servicios o funcionarios encargados

³⁰⁰ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 2/99

³⁰¹ MERCOSUR/CCM/Dir. N° 1/95

³⁰² MERCOSUR/CCM/Dir. N° 2/95

³⁰³ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 1/97

de asegurar dichas comunicaciones. En el mismo sentido, hacia 2004, atendiendo el grado de avance tecnológico alcanzado en el desarrollo de los sistemas informáticos en los Estados Parte, para el Consejo Mercado Común resultó conveniente la creación de bancos de datos comunes en el ámbito del MERCOSUR, por lo que decidió, el 7 de julio de 2004, que las Administraciones Aduaneras organicen, mantengan y compartan las informaciones contenidas en sus bancos de datos informatizados a los fines de prevenir, investigar y perseguir los ilícitos aduaneros³⁰⁴, y el 8 de diciembre de 2005, aprobar la “Norma Relativa a los Procedimientos y Seguridad en el Intercambio y Consulta de Datos Obrantes en los Sistemas Informáticos Aduaneros”³⁰⁵.

Finalmente, el Consejo Mercado Común decidió unificar la normativa vigente sobre cooperación, asistencia mutua, consulta de datos e intercambio de información entre las Administraciones Aduaneras del MERCOSUR, derogando la normativa vigente al respecto y aprobando el “Convenio de Cooperación, Intercambio de Información, Consulta de Datos y Asistencia Mutua entre las Administraciones Aduaneras del MERCOSUR”³⁰⁶.

Actualmente, se encuentra operativo y disponible en los cuatro Estados Partes, el Sistema de Intercambio de Información de los Registros Aduaneros (INDIRA), de uso exclusivo de funcionarios de gobierno especialmente designados cuya identidad sea debidamente autenticada por los sistemas de seguridad propios de cada Aduana³⁰⁷.

En diciembre de 2000, el Grupo Mercado Común resolvió crear el Comité de Directores de Aduanas del MERCOSUR, integrado por los titulares de las Aduanas Nacionales de los Estados Partes, con el objetivo de adoptar medidas tendientes a cumplir con la finalidad de facilitar el comercio en la región con el fin de alcanzar la máxima eficiencia de las Aduanas de los Estados Partes y lograr así el adecuado funcionamiento de la Unión Aduanera y agilizar el tránsito de los productos³⁰⁸. En abril de 2001, el Grupo Mercado Común resolvió que el Comité de Directores de Aduanas debía incluir en su agenda de trabajo, atribuyéndole tratamiento prioritario, el tema del combate al contrabando de mercaderías³⁰⁹.

En junio de 2001, teniendo vistas la Resoluciones del GMC indicadas en este párrafo y considerando que el contrabando pone en riesgo la seguridad y el bienestar de

³⁰⁴ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 13/04

³⁰⁵ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 19/05

³⁰⁶ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/06

³⁰⁷ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 1/08

³⁰⁸ MERCOSUR/GMC/RES. N° 87/00

³⁰⁹ MERCOSUR/GMC/RES. N° 10/01

las sociedades de los Estados Partes, el Consejo Mercado Común decidió aprobar el “Programa de acción del MERCOSUR al combate de los ilícitos en el comercio internacional”. Este programa promueve intercambiar información sobre operaciones aduaneras y operadores de alto riesgo, efectuar controles simultáneos en las Áreas de Control Integrado, adoptar sistemas de control no intrusivos, establecer programas de capacitación en técnicas de inteligencia e investigación para la prevención y el combate al contrabando entre otras medidas. Se instruye al GMC a desarrollar mecanismos necesarios para implementar el Programa así como el seguimiento del mismo³¹⁰.

Código Aduanero del MERCOSUR:

Con el fin de contar con una legislación básica común que comprenda la definición y la disciplina de los institutos que regulan la materia aduanera en el ámbito del MERCOSUR, el Consejo del Mercado Común decidió aprobar, en el marco de la cumbre de Ouro Preto, el “Código Aduanero del MERCOSUR”³¹¹.

El Código fue internalizado solamente en la legislación de la República del Paraguay, por lo que no llegó a entrar en vigencia, quedando en una etapa de reformulación.

En 2006, el Consejo Mercado Común decidió crear un Grupo Ad Hoc, dependiente del Grupo Mercado Común, conformado, entre otros, por funcionarios especialistas en materia aduanera y en derecho tributario, con el fin de que se encargara de la redacción del Proyecto de Código Aduanero del MERCOSUR, el cual debía estar aprobado y en vigencia no más allá del 2008³¹².

Finalmente, en la cumbre de San Juan de 2010, se acordó un nuevo Código Aduanero del MERCOSUR. Este código fue aprobado por decisión del Consejo Mercado Común del 2 de agosto de 2010.

La decisión otorga un plazo seis meses para que los Estados Partes hagan las consultas y gestiones necesarias para la eficaz implementación del mismo dentro de sus respectivos sistemas jurídicos, una vez hecha la implementación entrará en vigencia, comprometiéndose los Estados Partes a armonizar aquellos aspectos no contemplados en el Código Aduanero MERCOSUR que se aprueba.³¹³

³¹⁰ MERCOSUR/CMC/DEC. N°03/01

³¹¹ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 25/94.

³¹² MERCOSUR/CMC/DEC. N° 25/06

³¹³ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 27/10

Al finalizar el período analizado en este trabajo, esto es diciembre de 2011, la Decisión. N° 27/10 no se encuentra vigente, ya que está en proceso de internalización a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes³¹⁴.

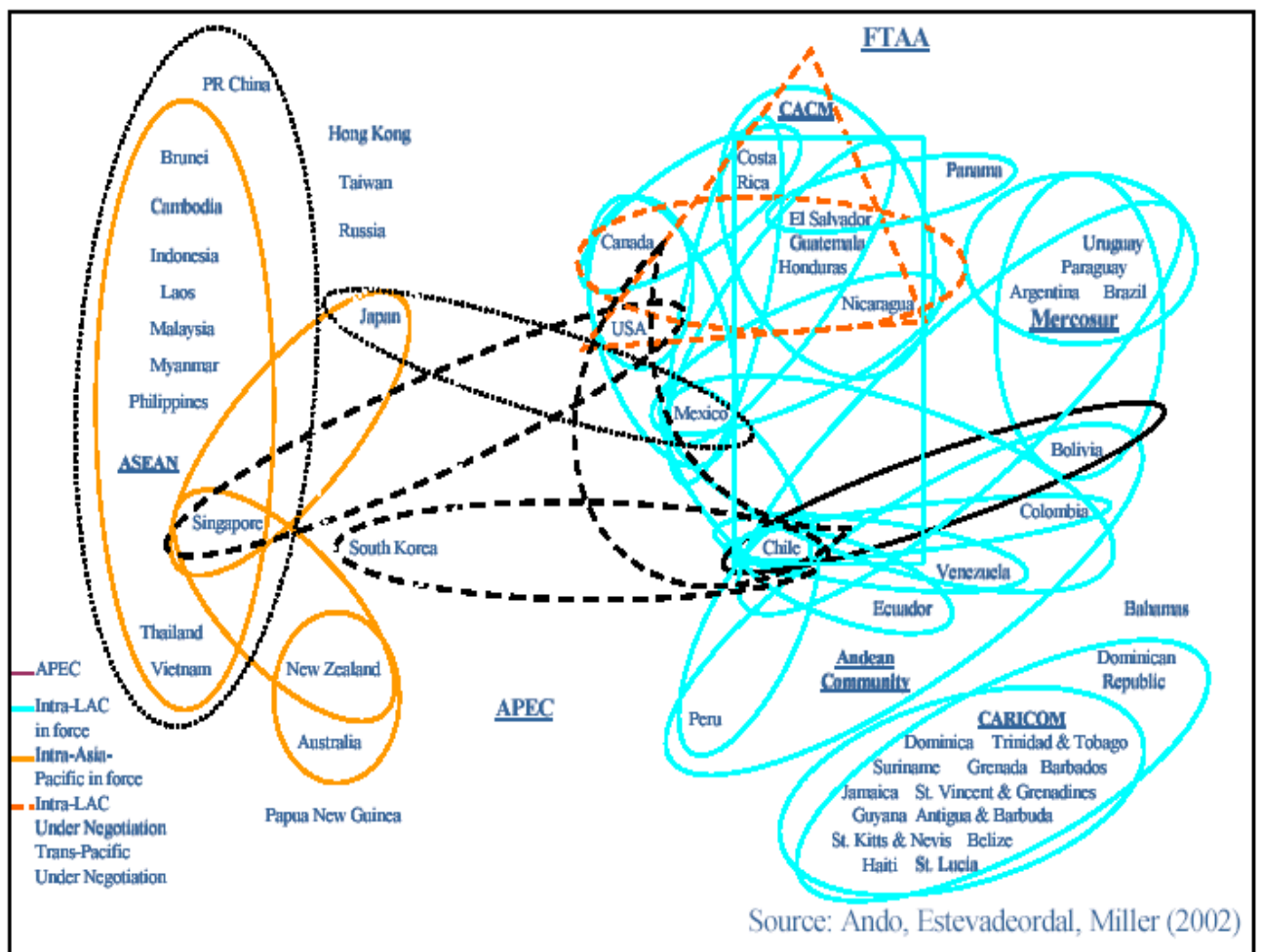
³¹⁴ Ver “Aplicación de las normas en la página 63.

VIII- Otros procesos de integración regional: elementos para un análisis comparativo de la normativa aduanera y la lucha contra el narcotráfico.

Introducción

Como se señaló en el Capítulo V- Marco Teórico, desde fines de la década de 1980, se produjo una ola de negociaciones comerciales en el marco del llamado “nuevo regionalismo” que dio lugar a la compleja red de acuerdos de comercio preferencial, denominada “*spaghetti bowl*”.

Gráfico 1. La compleja trama de los acuerdos comerciales



<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01220.pdf>

Las naciones americanas, participaron intensamente de esta ola de negociaciones.

Del universo de acuerdos, se hará centro en los que se alcanzaron en Latinoamérica, por ser el ámbito geográfico y cultural en el que se encuentra el MERCOSUR. Analizaremos la Comunidad Andina (CAN), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Tendremos en cuenta el caso de Chile, que solo participa como miembro de la UNASUR y como estado asociado al MERCOSUR y a la CAN.

Se analizará la iniciativa trunca del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la que iban a participar los países latinoamericanos.

No obstante estar afuera del ámbito exclusivamente latinoamericano, se analizará el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA), y la posterior Alianza para la Seguridad y el Comercio de América del Norte (ASPAN). También la Unión Europea. Estos casos se tienen en cuenta por el lugar preponderante que ocupan, tanto los procesos mismos como los estados que los integran, en el orden mundial. El ubicarse en la cúspide del poder político, económico y militar global y poseer el poder de influir sobre las políticas de otros estados, los convierte en un punto de referencia ineludible a la hora de realizar un análisis de la lucha contra el narcotráfico a nivel internacional e incluso local³¹⁵.

COMUNIDAD ANDINA (CAN)

La Comunidad Andina de Naciones tiene antecedentes en el 26 de mayo de 1969 cuando cinco países sudamericanos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) firmaron el Acuerdo de Cartagena y conformaron el Pacto Andino, con el propósito de mejorar juntos el nivel de vida de sus habitantes, mediante la integración y la cooperación económica y social.

³¹⁵ Los Estados Unidos participan activamente en la lucha contra el narcotráfico en los países latinoamericanos a través de su agencia DEA (Drug Enforcement Administration) y prestan ayuda a Colombia (Plan Colombia) y a México (Iniciativa Mérida) por medio del suministro de equipos y entrenamiento de funcionarios a cargo de las operaciones de aplicación de la ley. Incluso, un artículo publicado en el diario New York Times indica que la D.E.A. posee cinco escuadrones de comandos que se estarían utilizando en los territorios de Haití, Honduras, República Dominicana, Guatemala y Belice en la guerra contra los carteles de droga.

Con respecto a la Unión Europea, el narcotráfico es uno de los ejes de sus programas de cooperación con América Latina. A partir de 2011, la UE conjuntamente con varios países latinoamericanos, lanzó el COPOLAD - Programa de cooperación entre América Latina y la Unión Europea en materia de políticas de lucha contra la droga, a desarrollarse a lo largo de 42 meses y con un presupuesto de 6 millones de Euros. El objetivo global de este programa es contribuir a una mayor coherencia, equilibrio e impacto de las políticas de lucha contra la droga en América Latina.

La política o modelo predominante en los setenta era un "modelo de sustitución de importaciones", que protegía a la industria nacional imponiendo aranceles altos a los productos que venían de afuera.³¹⁶

El 13 de febrero de 1973, Venezuela se adhirió al Acuerdo. El 30 de octubre de 1976, Chile se retiró de él.

A fines los ochenta, en 1989, en una reunión efectuada en Galápagos (Ecuador), se decidió abandonar el modelo de desarrollo cerrado y dar paso al modelo abierto. Los países andinos eliminaron entre sí los aranceles y formaron una zona de libre comercio en 1993, donde las mercaderías circulaban libremente³¹⁷.

En 1997, los presidentes decidieron, a través del Protocolo de Trujillo, introducir reformas en el Acuerdo de Cartagena para adaptarla a los cambios en el escenario internacional. Esta reforma permitió que la conducción del proceso pasara a manos de los Presidentes y creó la Comunidad Andina en reemplazo del Pacto Andino.

En la década de los años 2000, se incorpora la vertiente social al proceso de integración y se dispone por mandato presidencial (Quirama, 2003) el establecimiento de un Plan Integrado de Desarrollo Social y en 2007, en la Cumbre de Tarija, los Presidentes de los Países de la Comunidad Andina acordaron impulsar una Integración Integral, que propugna un acercamiento más equilibrado entre los aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, ambientales y comerciales.

En julio de 2005, teniendo en cuenta que tanto el Acuerdo de Cartagena como el Tratado de Asunción establecen que sólo podrá otorgarse la calidad de asociado a aquellos países que, además de manifestar su interés, hayan suscrito un acuerdo de libre comercio con los países partes del respectivo instrumento constitutivo; que ya los países miembros de la CAN habían suscrito acuerdos para la conformación de un área de libre comercio con los Estados Partes del MERCOSUR; que, en virtud de esos acuerdos el MERCOSUR había otorgado la calidad de Estado Asociado a los Países Miembros de la Comunidad Andina y que los Estados Partes del MERCOSUR habían manifestado su voluntad de ser Miembros Asociados de la Comunidad Andina; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, otorgó la condición de Miembros Asociados a los Estados Partes del MERCOSUR³¹⁸.

³¹⁶ Ver el modelo Prebisch-Cepal en el capítulo IV Marco Teórico.

³¹⁷ Ver Nuevo Regionalismo en el Capítulo IV Marco Teórico.

³¹⁸ Decisión 613 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

En abril de 2006, Venezuela se retira de la comunidad por estar en desacuerdo con los tratados de libre comercio que habían firmado Colombia y Perú con los EE.UU. Actualmente la CAN está conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Ese mismo año, el 20 de septiembre, Chile se convierte en Miembro Asociado de la CAN³¹⁹, luego de manifestar su interés en serlo y de haber suscrito acuerdos de libre comercio con cada uno de los países partes del respectivo instrumento constitutivo. En su calidad de Miembro Asociado, Chile participó activamente de distintas reuniones e instancias, entre las que mencionamos, por su relación con el tema de esta Tesis, el “VII Comité Ejecutivo del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos” celebrada en Quito en noviembre de 2008 y el “Proyecto Apoyo a la Comunidad Andina en el Área de las Drogas Sintéticas – DROSICAN”.

En el 2010, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en reunión ampliada con la Comisión de la CAN, aprueba los principios orientadores que guían el proceso de integración andino y la Agenda Estratégica con 12 ejes de consenso, donde los Países Miembros de la CAN están decididos a avanzar conjuntamente.

La conducción de la Comunidad Andina es llevada a cabo por el Sistema Andino de Integración (SAI), conformado por los siguientes órganos e instituciones:

Consejo Presidencial Andino: máximo órgano del SAI, formado por los Jefes de Estado de los países que conforman la CAN. Emite directrices que son implementadas por los otros órganos de la SAI.

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores: es el órgano de dirección política, integrado por los cancilleres de los Países Miembros, encargado de asegurar la consecución de los objetivos del proceso de la integración subregional y de formular y ejecutar la política exterior de la Comunidad Andina. Detenta capacidad legislativa en materia de política exterior y expresa su voluntad mediante Declaraciones y Decisiones.

Comisión de la Comunidad Andina: es el órgano normativo del Sistema Andino de Integración, integrado por un representante plenipotenciario de cada uno de los Países Miembros, cuya capacidad legislativa, expresada en la adopción de Decisiones comparte con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Secretaría General de la Comunidad Andina: es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina. Está dirigida por un Secretario General, elegido por consenso por

³¹⁹ Decisión 645 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Tiene capacidad propositiva, por cuanto está facultada a formular Propuestas de Decisión al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del citado Consejo, para facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena.

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina, integrado por cuatro Magistrados representantes de cada uno de los Países Miembros, con competencia territorial en los cuatro países. Controla la legalidad de las normas comunitarias, mediante la acción de nulidad; interpreta las normas que conforman el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina, para asegurar la aplicación uniforme de éstas en el territorio de los Países Miembros y dirime las controversias.

El resto de los órganos son: Parlamento Andino; Consejo Consultivo Empresarial; Consejo Consultivo Laboral; Corporación Andina de Fomento; Fondo Latinoamericano de Reservas; Convenio Simón Rodríguez, Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue, Universidad Andina Simón Bolívar.

Cooperación Aduanera.

Dentro del proceso de integración en marcha, la CAN buscó asegurar la asistencia mutua y la cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros. En ese sentido en junio de 2000, la Comisión emitió una Decisión³²⁰ con el fin de fortalecer la asistencia mutua, la cooperación y el intercambio de información para la correcta aplicación de la legislación aduanera y, en particular, para prevenir, investigar y combatir las infracciones administrativas aduaneras y/o los ilícitos aduaneros.

En diciembre de 2009 esta Decisión fue reemplazada y perfeccionada con el fin de mejorar la eficacia de la asistencia y cooperación aduanera, promoviéndose la utilización de medios electrónicos para el intercambio de información, la asistencia de oficio a iniciativa de cualquier administración aduanera, la implementación de mecanismos comunitarios de transmisión electrónica de datos así como la institucionalización de un comité intergubernamental en la materia³²¹.

³²⁰ Decisión 478 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

³²¹ Decisión 728 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

La nueva Decisión establece mecanismos de asistencia y cooperación, poniendo énfasis en circunstancias en las que se presume la existencia o realización de: a) tráfico de mercancías relacionadas con actividades de contrabando, defraudación u otras infracciones administrativas aduaneras y/o ilícitos aduaneros; b) tráfico ilícito de drogas, sustancias psicotrópicas, estupefacientes y sustancias precursoras; c) tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos, materiales nucleares o fisionables; d) tráfico ilícito de mercancías pertenecientes al patrimonio cultural de los Países Miembros; e) tráfico de especies de flora y fauna en peligro de extinción; tráfico de residuos peligrosos o tóxicos; f) tráfico de mercancías en violación de derechos de Propiedad Intelectual; g) tráfico de mercancías adquiridas con recursos provenientes de actividades ilícitas; y, h) cualquier otro tráfico de mercancías sometidas a restricciones o prohibiciones por las normas comunitarias o nacionales³²².

Además de estar mencionada explícitamente en el inciso b) del artículo 6, la problemática de tráfico ilícito de drogas, sustancias psicotrópicas, estupefacientes y sustancias precursoras está contemplada en otra Decisión del mes de junio de 2001, por la cual se establece el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos.

Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos³²³.

Este plan se asienta en la convicción de que la producción, tráfico y consumo ilícito de drogas es un problema de alcance mundial que afecta gravemente el desarrollo y la seguridad de los países andinos y de la comunidad internacional, constituyendo un tema central de la cooperación política andina.

El Plan busca atacar el problema de forma integral en todos sus aspectos relacionados: la prevención, interdicción, reducción de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, así como el control del desvío de precursores químicos, del lavado de activos y del tráfico de armas, municiones y explosivos.

Se designa al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores como el órgano responsable de la definición, coordinación y seguimiento del Plan. Se establece un Comité Ejecutivo integrado por funcionarios de alto nivel de los Ministerios de

³²² Decisión 728, artículo 6 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

³²³ Decisión 505 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Relaciones Exteriores y los responsables nacionales de la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, incluyendo representantes de los organismos responsables de la seguridad. El Comité Ejecutivo establecerá los Planes Operativos para la ejecución del Programa de Acción.

El Programa de Acción estará centrado en el control de la producción y el contrabando y desvío de precursores químicos; la erradicación técnica de cultivos para fines ilícitos; la generación de condiciones de desarrollo alternativo; el desmantelamiento de la infraestructura y organizaciones de producción y transporte y la lucha contra el lavado de activos; reducción de la demanda de consumo de drogas ilícitas.

CHILE

El de Chile es un caso especial en Sudamérica, ya que sólo es miembro de la Unasur, y no forma parte integral de los otros procesos de integración regional en curso, aunque sí posee tratados de libre comercio con las naciones del MERCOSUR y de la CAN, y es asimismo miembro asociado en ambos procesos³²⁴.

Las autoridades de Chile se basan en una estrategia comercial que incorpora simultáneamente la apertura unilateral, las negociaciones multilaterales y las aperturas negociadas a través de acuerdos bilaterales y regionales de amplio alcance, compatibles con las normas de la OMC³²⁵.

Chile ha decidido actuar en el escenario internacional como un “global trader”, sin tener socios preferenciales. El principal objetivo de su política de comercio exterior es el de profundizar la inserción del país en la economía internacional, promoviendo el desarrollo exportador. En ese orden, la característica de la política comercial chilena es la concertación de acuerdos comerciales regionales (ACR).

³²⁴ Como ya se expuso en este capítulo, en su calidad de Miembro Asociado a la CAN, Chile participó activamente de distintas reuniones e instancias, entre las que mencionamos, por su relación con el tema de esta Tesis, el “VII Comité Ejecutivo del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos” celebrada en Quito en noviembre de 2008 y el “Proyecto Apoyo a la Comunidad Andina en el Área de las Drogas Sintéticas – DROSICAN”.

Chile asimismo firmó el “Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela” y forma parte del “Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR, Bolivia y Chile (SISME)”. Ver capítulo V- MERCOSUR

³²⁵ Consultado en: <http://www.direcon.cl>.

Chile ha suscrito ACR con 57 países y realiza el 92 por ciento de su comercio de mercancías en el marco de estos acuerdos. Mantiene ACR con Canadá, México, Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y un Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea. Asimismo, tiene Acuerdos de Complementación Económica (ACE) bajo la ALADI con Bolivia, Ecuador, Venezuela y el MERCOSUR (la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay) y un acuerdo de alcance parcial con Cuba. Ha firmado nuevos ACR con: Corea del Sur, Estados Unidos, la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), China, Panamá, el Perú, Colombia, Australia, Japón, Turquía, Malasia y Vietnam, un acuerdo de alcance parcial con India y un Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP) con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam (P-4). Con respecto a este último acuerdo, están negociando su incorporación Australia, Malasia, Perú, Vietnam y Estados Unidos³²⁶.

Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Introducción

Las negociaciones llevadas adelante con el fin de constituir un área de libre comercio que abarcara a todas las naciones americanas tuvieron su origen en la Cumbre de las Américas, que se llevó a cabo en Miami, EEUU, en diciembre de 1994, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de las 34 democracias de la región acordaron la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas, o ALCA, en la cual se eliminarían progresivamente las barreras al comercio y a la inversión. En las

³²⁶ En los últimos años, especialmente a partir de la crisis financiera de 2008, se ha ido debilitando el consenso sobre las ventajas del libre comercio. La política comercial se ha planteado como un campo más complejo que rebasa los límites de las estructuras arancelarias de los países, para abordar temas como los servicios, la propiedad intelectual, temas migratorios, de coherencia regulatoria, laborales y ambientales entre otros.

A partir de la crisis, al enfrentar un deteriorado clima macroeconómico los gobiernos han decidido utilizar aquellas medidas sujetas a menores, o ninguna, reglamentación a nivel multilateral, como medidas discriminatorias para la inversión, subsidios a la exportación, rescates discriminatorios, subsidios al empleo, etc. Ya no se aplican medidas transparentes como los aranceles, sino un conjunto de instrumentos de apoyo y discriminación internos y externos, que crean una red de protección y discriminación difíciles de enfrentar.

Ante esta realidad algunos especialistas chilenos piensan que se debe crear un espacio de reflexión conjunta entre los sectores privado, público y académico, con el fin de analizar si el nuevo proteccionismo constituye un verdadero peligro, si representa un desafío para la estrategia comercial chilena y, si el Estado debe desempeñar algún papel en las estrategias y políticas de desarrollo para generar y promover nuevas capacidades productivas y comerciales. López Giral y Muñoz Navía, 2012.

negociaciones participaron todos los países de Latinoamérica y el Caribe, a excepción de Cuba, junto a Estados Unidos y Canadá.

En la Cumbre de las Américas de 1994, se decidió que las negociaciones debían alcanzar avances sustanciales para el año 2000 y el área de libre comercio debía estar constituida para el año 2005.

Fase preparatoria: Se establecieron doce grupos de trabajo para identificar y analizar las medidas ya existentes relacionadas con el comercio en cada área. Se celebraron cuatro reuniones ministeriales durante la fase preparatoria: la primera tuvo lugar en junio de 1995 en Denver, EEUU; la segunda en marzo de 1996 en Cartagena, Colombia; la tercera en mayo de 1997 en Belo Horizonte, Brasil y la cuarta en marzo de 1998 en San José, Costa Rica.

Declaración de San José: Los Ministros determinaron la estructura de las negociaciones y acordaron los principios generales y objetivos que servirían de guía y recomendaron a sus Jefes de Estado y de Gobierno que se iniciaran las negociaciones formales del ALCA: se estableció que las decisiones en el proceso de negociaciones del ALCA se tomarían por consenso, que el acuerdo debía ser congruente con las reglas y disciplinas de la OMC, que las negociaciones se iniciarían simultáneamente en todas las áreas temáticas, que todos los países debían asegurar que sus leyes, reglamentos, y procedimientos administrativos estuvieran conformes con las obligaciones del acuerdo. El objetivo declarado era el de establecer un área de libre comercio en la que serían progresivamente eliminadas las barreras al comercio de bienes y servicios y la inversión, con el fin de promover la prosperidad a través de la creciente integración económica y el libre comercio entre los países del Hemisferio, como factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger el medio ambiente³²⁷.

Se realizaron posteriormente las siguientes reuniones ministeriales: V Reunión Ministerial Toronto 1999; VI Reunión Ministerial Buenos Aires 2001; VII Reunión Ministerial Quito 2002; VIII Reunión Ministerial Miami 2003;

En estas reuniones los Ministros reafirmaron su compromiso con un ALCA que fomentaría con la mayor eficacia el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo y la integración a través de la liberalización del comercio.

³²⁷ Ver Nuevo Regionalismo en Capítulo IV-Marco Teórico.

Sin embargo las negociaciones no marcharon del todo bien. Las preocupaciones surgieron de la fuerte asimetría que existía entre la economía de los EE.UU. y las economías del resto de los socios. El comercio agropecuario era uno de los rubros que más serias preocupaciones levantaron en el Cono Sur, debido a la falta de complementariedad que existe en ese rubro, ya que los EE.UU. es un gran productor y exportador en casi todos los rubros agroalimentarios propios del MERCOSUR (tales como soja, carne, leche, maíz, trigo, etc.). Esto hacía previsible el surgimiento de conflictos comerciales, teniendo en cuenta también que los EE.UU. subsidian³²⁸ su producción agroalimentaria. Por otro lado en el rubro industrial las industrias de países como Brasil y Argentina difícilmente iban a poder competir en un área de libre comercio con la poderosa industria de los EE.UU.³²⁹

Por esas razones las negociaciones se empantanaron desde la reunión ministerial de Miami en 2003.

IV Cumbre de las Américas – Mar del Plata 2005.

En ese estado de empantanamiento se llegó a la IV Cumbre de las Américas, que se realizó en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, a principios de noviembre de 2005.

En esta cumbre, el tratamiento del ALCA culminó en un fracaso. Sin embargo, algunos países lograron incluir en la declaración final, la propuesta de relanzar las negociaciones en el primer semestre de 2006, para examinar las dificultades del proceso ALCA, a fin de superarlas y avanzar en las negociaciones, de acuerdo con el marco adoptado en Miami, en noviembre de 2003. Otros países, por el contrario, sostuvieron que todavía no estaban dadas las condiciones de lograr un acuerdo comercial equilibrado y equitativo con acceso efectivo a los mercados, libre de subsidios y de prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades

³²⁸ La política de ayuda al sector agrícola de los EE.UU. combina restricciones de acceso al mercado interno combinadas con subsidios a la producción y a las exportaciones. Estos programas tienen como objetivo estabilizar el ingreso y los precios, así como promover la colocación de la producción excedente en los mercados externos. En materia de subsidios los instrumentos más utilizados son los pagos directos a los productores, los créditos no reembolsables, el mecanismo de sostén de precios y las compras estatales. La promoción de exportaciones se realiza básicamente a través de subsidios, garantías para los créditos comerciales y financiamiento de diversas actividades de promoción externa. Estados Unidos también lleva adelante una política de ayuda alimentaria a países en vías de desarrollo que cumplen con ciertas condiciones. Bouzas, Gosis, Soltz, y Pagnotta, 2002.

³²⁹ Comparar los PIB (US\$ a precios actuales-2010) de Argentina: 368.711.957.358\$; Brasil: 2.087.889.553.822\$ y los EE.UU.: 14.582.400.000.000\$. Fuente <http://datos.bancomundial.org/pais/>

de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.³³⁰

La primera propuesta, se basó en la iniciativa de Estados Unidos, Canadá, México, los países de Centroamérica y el Caribe, casi todos los andinos (especialmente Colombia) y Chile; la segunda fue sustentada por los cuatro socios del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y Venezuela.

De este modo, la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata, dejó trunco el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas.

Aspecto aduanero

La Declaración de San José, en su Anexo II (Objetivos por área temática), decide, entre otros, los siguientes objetivos: simplificar los procedimientos aduaneros, a fin de facilitar el comercio y reducir los costos administrativos³³¹; crear e implementar mecanismos de intercambio de información en materia aduanera entre los países del ALCA; diseñar mecanismos eficaces para detectar y combatir el fraude y otros ilícitos aduaneros, sin crear obstáculos innecesarios al comercio exterior; promover mecanismos y medidas aduaneras que aseguren que las operaciones se lleven a cabo con transparencia, eficiencia, integridad y responsabilidad.

La quinta Reunión Ministerial -la primera desde el inicio formal de las negociaciones- se llevó a cabo en Toronto en noviembre de 1999 y en la misma se decidieron varias medidas destinadas a facilitar negocios. En ese sentido, en el Anexo II, se establecieron nuevos procedimientos aduaneros destinados a agilizar y simplificar los procedimientos aduaneros, también se propone establecer procedimientos aduaneros y sistemas de tramitación y despacho que incluyan análisis de riesgo y métodos de selección para identificar bienes, envíos y viajeros de alto riesgo.

³³⁰ Punto 19. de la Declaración de Mar del Plata de la IV Cumbre de las Américas.

³³¹ Recordemos que al celebrarse la Reunión Ministerial de San José, todavía no se habían producido los atentados de las torres gemela en septiembre de 2001, que provocarían un vuelco radical en la forma de manejar la problemática de la seguridad en el comercio internacional.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)

La UNASUR, tiene sus antecedentes en la Declaración de Cusco, firmada el 8 de diciembre de 2004 por representantes de los doce países independientes de América del Sur, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

Por esta Declaración se conformó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) con el fin de alcanzar la concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la “convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio”; la integración física, energética y de comunicaciones; la armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología en materia de ciencia, educación y cultura y la interacción entre empresas y sociedad civil, teniendo en consideración la responsabilidad social empresarial.

En abril de 2007, en oportunidad de encontrarse reunidos los Jefes de Estado de los países de América del Sur en la Isla Margarita, Venezuela, se decide adoptar el nombre de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para el proceso sudamericano de integración iniciado como CSN, y el 23 de mayo de 2008, en Brasilia, se firmó el Tratado Constitutivo de la UNASUR, conformada por los mismos miembros que conformaban la CSN.

UNASUR

En el tratado constitutivo de la UNASUR, los países que los suscriben afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y se declaran convencidos de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de sus pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes. Asimismo entienden que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de

MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos³³².

De esta manera los países miembros conciben a la UNASUR como un proceso de integración entre el MERCOSUR y la CAN, que incluye también a Chile, Surinam y Guyana, para formar un bloque sudamericano que a partir de la experiencia previa, se constituya en una etapa superadora que trascienda los logros previamente alcanzados.

El enfoque integracionista de la UNASUR, es más abarcador que el enfoque que inspiró a la CAN y al MERCOSUR, ya que la primera, alejada del paradigma del Regionalismo Abierto, además de los aspectos comerciales y económicos³³³, propone una fuerte cooperación política para avanzar sobre aspectos sociales, culturales, ecológicos, de seguridad y de defensa. También es más flexible y hay mucho más pragmatismo, al aceptar todos los modelos de política comercial existentes en la región.

Los Estados Parte establecen en el Tratado Constitutivo, que la Unión de Naciones Suramericanas se constituye como una organización dotada de personalidad jurídica internacional³³⁴.

El Tratado Constitutivo establece que la Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento, y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados³³⁵.

El Tratado establece también objetivos específicos, entre ellos la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las

³³² Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

³³³ El 9 de diciembre de 2007 se suscribió en Buenos Aires, en el marco de la UNASUR, el Acta Fundacional del Banco del Sur, cuyo objeto es financiar el desarrollo económico y social de los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) miembros del Banco, en forma equilibrada y estable haciendo uso del ahorro intra y extra regional; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones dentro de los países miembros del Banco. Los países que dieron el visto bueno al Convenio Constitutivo del Banco del Sur hasta el momento son cuatro: Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina. Para que el Banco del Sur sea una realidad, se necesita un país más en la lista que dé el visto bueno parlamentario, ya que el aporte debe ser de más de los dos tercios del capital suscrito del banco, que totaliza unos 7.000 millones de dólares.

³³⁴ Artículo 1 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

³³⁵ Artículo 2 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado³³⁶.

También establece como tema específico, la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana³³⁷.

Órganos de la UNASUR:

1. **El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno:** es el órgano máximo de UNASUR, que establece los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso. Puede convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales, crear Consejos de nivel Ministerial³³⁸, decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros³³⁹. La Presidencia Pro Tempore será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales y tendrá a su cargo preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR³⁴⁰.
2. **El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores:** adopta Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Entre otras atribuciones están las de proponer proyectos de Decisiones, preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.
3. **El Consejo de Delegadas y Delegados:** implementa, mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la

³³⁶ Artículo 3 q) del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

³³⁷ Artículo 3 t) del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

³³⁸ Antes de entrar en vigor el Tratado, los Jefes de Estado y de Gobierno crearon: el Consejo Sudamericano de Salud y el Consejo Sudamericano de Defensa en diciembre de 2008. Más tarde, en la Tercera Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno llevada a cabo en Quito el 10 de agosto de 2009, fueron creados los Consejos Suramericanos de: Lucha contra el Narcotráfico; Infraestructura y Planeamiento; Desarrollo Social; y Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación.

³³⁹ Artículo 6 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

³⁴⁰ Artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

Secretaría General. También, entre otras atribuciones, se encuentra la de compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos³⁴¹.

4. **La Secretaría General:** La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador y debe apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones. El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad³⁴².

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se acuerdan por consenso, debiendo estar presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros³⁴³.

El Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas estableció que el mismo entraría en vigor, treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9^o) instrumento de ratificación³⁴⁴ por lo que entró en vigor el 11 de marzo de 2011, luego de cumplirse treinta días de haberse comunicado la ratificación por el noveno país, la República Oriental del Uruguay, que se sumó así a las previas ratificaciones de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela³⁴⁵. Con posterioridad lo ratificaron Colombia y Brasil. Paraguay fue el último país en hacerlo, ratificándolo el 11 de agosto de 2011.

³⁴¹ Artículo 9 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

³⁴² Artículo 10 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

³⁴³ Artículo 12 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

³⁴⁴ Artículo 26 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

³⁴⁵ Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR sobre la entrada en vigencia del Tratado Constitutivo.

Lucha contra el narcotráfico en la UNASUR.

Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.

El 10 de agosto de 2009, en Quito, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno decidió crear el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico e instruyó al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores la creación de un Grupo de Trabajo encargado de elaborar el proyecto de Estatuto y Plan de Acción correspondiente.

El 28 de abril de 2009, en oportunidad de la celebración de la Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas en San Carlos de Bariloche, Argentina, decidieron en una declaración conjunta reafirmar su compromiso de fortalecer la lucha y cooperación contra el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada y sus delitos conexos: el narcotráfico, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como el rechazo a la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley.

Asimismo decidieron instruir al Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico que elabore en forma urgente su Estatuto y un Plan de Acción con el objeto de definir una estrategia suramericana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y de fortalecimiento de la cooperación entre los organismos especializados de nuestros países.

Respondiendo a la Declaración de Bariloche, el 9 de abril de 2010, los Viceministros y Expertos del Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico elaboraron una propuesta de Estatuto que fue considerada en la I Reunión de Ministros del Consejo en Quito.

El 4 de mayo de 2010 el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, reunido en Los Cardales, Argentina, modificó la denominación del “Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico” por el de “Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas”, aprobaron su Estatuto y lo instruyeron a empezar sus actividades, dando inicio a la elaboración inmediata de su Plan de Acción.

Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas³⁴⁶.

El Estatuto hace una declaración de los principios que lo guían y define objetivos generales y específicos:

³⁴⁶ Publicado por el Ministerio del Interior, Ecuador en www.cicad.oas.org

Principios:

1. Respeto irrestricto a la soberanía, respeto a los derechos humanos y la no discriminación de los dependientes de drogas con políticas de inserción social
2. Abordar el problema de manera equilibrada, de conformidad con los principios y propósitos establecidos en los Tratados Internacionales y regionales.
3. Enfoque de responsabilidad común y compartida, cooperación internacional, enfoque integral, multidisciplinario y equilibrado de las estrategias de reducción de la oferta y la demanda de drogas.

Objetivos Generales:

1. Enfoque e identidad suramericana para afrontar el problema mundial de las drogas, considerando los compromisos internacionales y las características nacionales y sub regionales.
2. Fortalecimiento de las relaciones de amistad y confianza y de cooperación interinstitucional.

Objetivos Específicos:

1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales.
2. Promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas de las entidades rectoras y ejecutoras para enfrentar el problema mundial de las drogas
3. Reducir las consecuencias negativas que sobre el medio ambiente ocasiona el problema mundial de las drogas.
4. Promover el desarrollo alternativo, integral, sostenible y, según corresponda, desarrollo preventivo alternativo.
5. Fortalecer la reducción de la demanda de drogas para evitar su consumo y uso indebidos. Promover una cooperación judicial, policial y de unidades de inteligencia para aumentar la capacidad de respuesta a los delitos vinculados al problema mundial de las drogas.
6. Intensificación del intercambio sobre formación y capacitación.
7. Intercambio de información y buenas prácticas sobre acciones de inclusión social, en los sectores y poblaciones vulnerables al uso indebido de drogas.

Plan de acción del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas³⁴⁷

El 1 de octubre 2010 se acuerda una propuesta del Plan de Acción y el día 28 de octubre del 2010 en Quito, la Reunión de Ministros y Autoridades del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, aprueba el “Plan de Acción del Estatuto” debiendo este documento a ser sometido a la aprobación del Consejo de Delegados y posteriormente ser suscripto por los Jefes de Estado de los países miembros de la UNASUR. Previamente, entre los meses de julio y septiembre de 2010, se realizaron 3 reuniones de Viceministros y Expertos que analizaron la propuesta de Plan, presentada por Ecuador.

El plan de Acción contempla 5 líneas de acción por ámbito de competencia:

1. Reducción de la demanda: Programas de prevención, atención, tratamiento, rehabilitación e inclusión social.
2. Desarrollo alternativo, integral y sostenible: Proyectos de inclusión social y de desarrollo rural integrado, económicamente viables, que ofrezcan soluciones alternativas a actividades ilícitas.
3. Reducción de la oferta: Fortalecer la cooperación regional para el control del uso lícito de los procesos de producción, empleo en la industria, comercialización, almacenamiento y distribución de sustancias estupefacientes y psicotrópicas. Intercambio de información sobre importadores y exportadores de sustancias estupefacientes y psicotrópicas y productos químicos.
4. Medidas de control:
 - Fortalecimiento de los mecanismos de control para la reducción del tráfico ilícito de drogas.
 - Intercambio de información y coordinación de las actividades de inteligencia.
 - Asistencia judicial recíproca.

³⁴⁷ Publicado por el Ministerio del Interior de Ecuador en www.cicad.oas.org

- Creación y Fortalecimiento de los Centros nacionales de control del tráfico ilícito de drogas (aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre).
 - Creación de un Centro Suramericano de Control.
 - Fortalecimiento de los centros de capacitación para el control del tráfico ilícito de drogas.
 - Promoción del análisis de nuevas tendencias del tráfico ilícito de drogas para acordar acciones que permitan fortalecer la cooperación en el control.
5. Lavado de activos: Promover el fortalecimiento y el intercambio de información entre las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF).

Desde la UNASUR, de esta manera, se propone la cooperación de los estados miembros para enfrentar la problemática de las drogas desde un enfoque integral, multidisciplinario y equilibrado, con estrategias que apunten a la reducción de la oferta y la demanda de drogas, y con una identidad sudamericana, que contemple las características regionales y sub regionales.

Se acordó un período de vigencia del Plan de 5 años para, una vez cumplido el período, evaluar los resultados. No se determinaron aún mecanismos de financiamiento y resta la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR.

ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA / TRATADO DE COMERCIO DE LOS PUEBLOS (ALBA-TCP)

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) es un proceso de integración de países de América Latina y el Caribe que tiene su origen en 2001, con el rechazo del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez, a la propuesta del ALCA (Área de libre comercio de las Américas) impulsada por los Estados Unidos de América.

El proceso surgió oficialmente el 14 de diciembre de 2004 cuando los presidentes de Cuba, Fidel Castro, y de Venezuela, Hugo Chávez se reunieron en La

Habana y firmaron los protocolos de su fundación, con el nombre de “Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América” (ALBA), como forma de integración y unión de América Latina y el Caribe, basada en un modelo de desarrollo independiente con prioridad en la complementariedad regional que permita promover el desarrollo de todos y fortalezca la cooperación, mediante el respeto mutuo y la solidaridad.

Se pone énfasis en la **solidaridad**, la **complementariedad**, la **justicia** y la **cooperación**, con el fin de lograr la autodeterminación y la identidad de los pueblos que la integran.

Se considera a la integración de los países de la América Latina y el Caribe, una condición imprescindible para aspirar al desarrollo en medio de la creciente formación de grandes bloques regionales que ocupan posiciones predominantes en la economía mundial.

En abril del 2006, con la incorporación de Bolivia, se añade al ALBA el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), instrumento de intercambio solidario y complementario entre los países destinados a beneficiar a los pueblos.

En junio del 2009, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros decidieron que el ALBA - TCP se denominara “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos” (ALBA – TCP).

El ALBA-TCP es un proceso de integración que nace en contraposición a los Tratados de Libre Comercio que habían proliferado a partir de la década de 1980 en el marco del llamado Regionalismo Abierto³⁴⁸ y en especial como respuesta al ALCA, con el objetivo de reducir la dependencia de los países de la región de las potencias extranjeras y de las empresas transnacionales. El ALBA-TCP considera que, mientras los TLC imponen reglas iguales y recíprocas para grandes y chicos, el Tratado de Comercio de los Pueblos plantea un comercio que reconozca las diferencias entre los distintos países a través de reglas que favorezcan a las economías más pequeñas.

El ALBA-TCP busca trabajar, a través de la cooperación y la integración, sobre:

- Aspectos comerciales, financieros y económicos: con los proyectos de creación de: un Fondo Latinoamericano de Inversiones; un Banco de Desarrollo del Sur la

³⁴⁸ Ver Nuevo Regionalismo en el Capítulo IV Marco Teórico.

Sociedad de Garantías Recíprocas Latinoamericanas y acuerdos comerciales en el marco del TCP.

- Aspectos sociales: planes especiales para los países menos desarrollados en la región, como el Plan Continental contra el Analfabetismo; creación de un Fondo de Emergencia Social.
- Aspectos energéticos: Integración energética entre los países de la región, que asegure el suministro estable de productos energéticos en beneficio de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, como promueve la República Bolivariana de Venezuela con la creación de Petroamérica.
- Aspectos culturales: Defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos de la región, con particular respeto y fomento de las culturas autóctonas e indígenas. Creación de la Televisora del Sur (TELESUR) como instrumento alternativo al servicio de la difusión de nuestras realidades.
- Aspectos medioambientales: Acciones para propiciar la sostenibilidad del desarrollo mediante normas que protejan el medio ambiente, estimulen un uso racional de los recursos e impidan la proliferación de patrones de consumo derrochadores y ajenos a las realidades de nuestros pueblos.
- Aspectos de infraestructura: Desarrollo integrador de las comunicaciones y el transporte entre los países latinoamericanos y caribeños, que incluya planes conjuntos de carreteras, ferrocarriles, líneas marítimas y aéreas, telecomunicaciones y otras.

Los órganos del ALBA-TCP son:

CONSEJO PRESIDENCIAL DEL ALBA-TCP: es el órgano de los Jefes de Estado y/o de Gobierno y la máxima instancia de deliberación, decisión y orientación política de la Alianza.

CONSEJO SOCIAL DEL ALBA-TCP: formado por los Ministros de las áreas sociales en los distintos países miembros de la Alianza. Deberá implementar, profundizar y hacer seguimiento a la ejecución de los Programas Sociales del ALBA-TCP.

CONSEJO ECONÓMICO DEL ALBA-TCP: conformado por Ministros designados por cada país miembro de los sectores de industrias, economía, finanzas, comercio, planificación y desarrollo. Tiene subordinados 10 Grupos de Trabajo: Integración

Energética; Seguridad y Soberanía Alimentaria; Complementación Comercial; Soberanía tecnológica; Complementación Industrial y Productiva; Nueva Arquitectura Financiera Regional; Turismo; Infraestructura y Transporte; Doctrina de la Propiedad Industrial; Solución de Controversias.

CONSEJO POLITICO DEL ALBA-TCP: El Consejo Político del ALBA-TCP está conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores de cada país miembro.

CONSEJO DE MOVIMIENTOS SOCIALES DEL ALBA-TCP: El Consejo de Movimientos Sociales (CMS) es el principal mecanismo que facilita la integración y participación social directa en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América / Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

Otros órganos son: COMITÉ DE LA MUJER E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES; COMISIÓN POLÍTICA; GRUPO DE TRABAJO SOBRE DERECHO INTERNACIONAL, AUTO-DETERMINACIÓN, RESPETO POR LA SOBERANÍA Y DERECHOS HUMANOS; COORDINACIÓN PERMANENTE DEL ALBA; LA SECRETARÍA EJECUTIVA; COMITÉ DE DEFENSA DE LA NATURALEZA; COMITÉ PERMANENTE DE DEFENSA Y SOBERANÍA (Pendiente de instalarse)

Los países que actualmente integran el ALBA-TCP son: Venezuela (2004), Cuba (2004), Bolivia (2006), Nicaragua (2007), Mancomunidad de Dominica (2008), Antigua y Barbuda (2009), Ecuador (2009), y San Vicente y Las Granadinas (2009)³⁴⁹.

Posición del ALBA-TCP frente a la problemática del tráfico de drogas ilícitas.

En lo que respecta a la lucha contra el narcotráfico, el ALBA-TCP no cuenta con un órgano de planificación y ejecución.

Sin embargo ha tomado posición al respecto por medio de una única declaración conjunta que hace alusión a la lucha contra la amenaza del narcotráfico, fue la realizada en la VII Cumbre del ALBA-TCP, celebrada el 17 de octubre de 2009 en Cochabamba (Bolivia), cuando los mandatarios del ALBA-TCP declararon:

³⁴⁹ Honduras adhirió al ALBA en agosto de 2008, pero el 15 de diciembre de 2009, su presidente, Roberto Micheletti, emitió un decreto ejecutivo mediante el cual decidió que Honduras abandonara el ALBA.

“La lucha integral y eficaz contra el narcotráfico, debe darse en el marco del más estricto respeto a la soberanía, la no injerencia en asunto internos, la responsabilidad compartida y el respeto a los derechos humanos a través de acciones de cooperación regional y multilateral que destierren para siempre las prácticas neocoloniales de certificación y descertificación en la materia y supresión de preferencias comerciales como aplica los EEUU con fines de hegemonía política.”³⁵⁰

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN, O NAFTA POR SUS SIGLAS EN INGLÉS):

El primero de enero de 1994 fue puesto en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) conocido también como NAFTA por sus siglas en inglés (North American Free Trade Agreement). Este tratado fue firmado por Canadá, Estados Unidos y México con el objetivo declarado de establecer una Zona de Libre Comercio³⁵¹. Específicamente, el tratado establece los siguientes objetivos:

- a. eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;
- b. promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- c. aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;
- d. proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes;
- e. crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
- f. establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado³⁵².

En el marco de este tratado, la relación de los tres países firmantes se reduce al aspecto meramente comercial y la cooperación aduanera gira en torno a asuntos de trato

³⁵⁰ Punto I.27 de la Declaración Final de la VII Cumbre del ALBA-TCP.

³⁵¹ Ver Zona de Libre Comercio en el Capítulo IV Marco Teórico.

³⁵² TLCAN, artículo 102.

arancelario preferencial para un bien exportado de uno a otro de los territorios de los estados signatarios, y a la determinación de origen de las mercaderías que se comercian entre los países: certificación de origen, procedimientos para verificar el origen, asuntos de clasificación arancelaria y valoración aduanera relacionados con resoluciones de determinaciones de origen³⁵³.

Estas son cuestiones comerciales que corresponden al ámbito de la “baja política”. Recordemos que al momento de firmarse el tratado, se encontraba en plena vigencia el paradigma del Regionalismo Abierto y la Globalización. Sin embargo, como ya hemos visto, “*la globalización es en parte un proceso político dentro de la esfera de decisión de los estados nacionales más poderosos y de las organizaciones económicas y financieras multilaterales*”³⁵⁴ y la “alta política” siempre está presente. Por eso, para algunos autores, detrás de un proyecto meramente comercial, se esconde el interés de los Estados Unidos por asegurar sus fronteras³⁵⁵. Teniendo en cuenta ese aspecto, es que se entiende el siguiente paso en el proceso de integración de América del Norte, el ASPAN.

Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte “ASPAN” (o TSPPNA, por sus siglas en inglés) es un acuerdo establecido por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México con el fin de construir nuevos espacios de cooperación, a efectos de dotar de mayor seguridad a sus sociedades, hacer a sus empresas más competitivas y a sus economías más sólidas.

El establecimiento de la alianza fue anunciado en Waco –Texas- el 23 de marzo de 2005 por los presidentes de Estados Unidos George W. Bush, de México Vicente Fox y el Primer Ministro de Canadá, Paul Martin,

Teniendo presentes los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, declaran que la tarea se llevará a cabo bajo el principio de que su seguridad y su prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias.

La alianza prevé dos agendas: Agenda de Prosperidad y Agenda de Seguridad. Estas agendas son llevadas adelante por Grupos de Trabajo encabezados por Secretarios de Estado/Ministros, que deben desarrollar planes de acción para cada uno de los temas.

³⁵³ Ver nota al pie 177 en el Capítulo V MERCOSUR

³⁵⁴ Ferrer, 2009:4. Ver Capítulo IV Marco Teórico.

³⁵⁵ Ver nota al pie 89 en el Capítulo IV Marco Teórico.

La operación de los grupos es coordinada por un funcionario de nivel de subsecretario o equivalente de cada uno de los tres países, quien, como “Líder Operativo”, es responsable de incluir en los trabajos a otras dependencias relevantes, así como de realizar consultas con actores clave del sector privado y los demás interlocutores relevantes.

En el ámbito de la seguridad, con la firma de la ASPAN los tres mandatarios se comprometieron a unificar criterios para hacer frente a amenazas fuera y dentro de América del Norte, a través de medidas como:

1. El establecimiento de procesos compatibles para la inspección antes de la salida de un puerto extranjero y el primer punto de entrada en América del Norte. En este sentido, el organismo aduanero de los Estados Unidos, Customs and Border Protection (CBP)³⁵⁶, estableció la “Iniciativa para Seguridad de Contenedores” (CSI por sus siglas en inglés), con el fin de controlar los contenedores que se envían a ese país, en su origen. La CSI opera actualmente en puertos de Norteamérica, Europa, Asia, África, Medio Oriente y Latinoamérica.³⁵⁷
2. El desarrollo de estrategias para combatir las amenazas extraterritoriales como el terrorismo, la delincuencia organizada, las drogas, el tráfico de personas y el contrabando de bienes.
3. La cooperación en inteligencia relacionada con la seguridad de América del Norte.

De lo expuesto, se observa que los atentados que sufrieron los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, lo obligaron a tomar medidas para reforzar su seguridad interna, por lo que su gobierno impulsó una mayor integración entre los tres países del NAFTA, lo que dio lugar a la ASPAN. En el marco de la ASPAN se intensificó la

³⁵⁶ <http://www.cbp.gov>

³⁵⁷ En septiembre de 2005 la Dirección General de Aduanas de la República Argentina dio inicio, mediante la Resolución 45/ 2005 (DGA), a la “base piloto” del programa de tareas de control y fiscalización convenidas entre la Embajada de los Estados Unidos de América y la AFIP en la Declaración de Principios suscripta el 9 de mayo de 2005 en el marco de la Iniciativa de Seguridad de Contenedores (CSI). Los funcionarios aduaneros argentinos articulan sus acciones de intercambio de información con funcionarios del Customs and Border Protection (CBP) para garantizar la identificación, control y precintado de contenedores de alto riesgo, asegurando asimismo el flujo del comercio exterior, fijándose el complejo portuario de la Aduana de Buenos Aires como el ámbito geográfico inicial de la “base piloto” del programa de tareas.

cooperación aduanera, y se expandió hacia aspectos relacionados con la seguridad como el tráfico de drogas y el contrabando en general. En este caso de cooperación aduanera hay que tener en cuenta la enorme asimetría en PBI, poder militar³⁵⁸ y poder comercial que existe entre el socio principal, Estados Unidos, y los socios minoritarios (Canadá y México), hecho que hace que estos dos últimos deban adoptar como propia la agenda del primero.

SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es un proceso de integración regional de Centroamérica, conformado por los estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice. Fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa.

Los miembros de este sistema constituyen una comunidad económica-política cuyo objetivo fundamental declarado es convertir a Centroamérica en una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, contemplando todos los niveles y ámbitos de la Integración Centroamericana, tales como los aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y ecológicos que permitan visualizar un desarrollo integral para la región.

Orígenes

El SICA reconoce como antecedente próximo a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Esta organización fue creada el 14 de octubre de 1951 para promover la cooperación e integración entre sus miembros, cuando en el marco de reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países Centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica), desarrollada en la ciudad de San Salvador, se produjo la firma del documento conocido como la Carta de San Salvador. La CEPAL participó en el proyecto de integración, aportando un argumento económico, profundamente influenciado por el paradigma de la industrialización por sustitución de importaciones.

En el marco de la ODECA se firmaron el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y el Tratado Multilateral de Libre Comercio

³⁵⁸ El Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) – instituto internacional independiente dedicado a la investigación sobre conflictos, armamentos, control de armamentos y desarme establecido en 1966- estimó para 2010 los gastos militares de los tres países: Canadá 20.164 millones de dólares; México 4.859 millones de dólares; EEUU 687.105 millones de dólares.
http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database

e Integración Económica Centroamericana (Tegucigalpa 1958) antecedentes directos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua el 13 de diciembre de 1960, por el que se crea el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). El Tratado General previó el establecimiento de un mercado común y una unión aduanera en el plazo de cinco años³⁵⁹.

La idea fundamental del MCCA era promover la integración gradual a través de la implementación de una zona de libre comercio, un arancel externo común y un proceso de industrialización.

La evolución del Mercado Común no correspondió con los objetivos propuestos, ya que la estructura de exportaciones de los países miembros no se modificó, continuando con la fuerte dependencia de productos primarios.

Por otro lado, desde el punto de vista de la equidad y reciprocidad, los resultados no fueron satisfactorios, lo cual terminó por atentar contra el desarrollo del proceso. Los problemas se agravaron con el conflicto bélico entre El Salvador y Honduras³⁶⁰, que ocasionó finalmente el rompimiento del esquema de integración.

Configuración actual

En la década de 1990, en el marco de programas de ajuste y reforma estructural, los países centroamericanos volvieron a pensar en la integración como una estrategia conjunta de desarrollo ante la necesidad de competir en el mundo globalizado.

Es así es que con la firma, el 13 de diciembre de 1991, del Protocolo de Tegucigalpa -o Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)- Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica –estados integrantes originales de ODECA- y Panamá, establecieron el marco jurídico y el ordenamiento institucional del Sistema de Integración Centroamericana, que entró en funcionamiento el primero de febrero de 1993. Posteriormente, el 27 de diciembre de 2000, se adhirió Belice como miembro pleno.

El objetivo fundamental del SICA es la realización de la integración de Centroamérica para constituir la como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

³⁵⁹ Panamá y Belice, quien se adhirió en el 2000, son miembros plenos de SICA pero no participan en el subsistema de integración económica de SICA.

³⁶⁰ El 14 de julio de 1969 El Salvador y Honduras se enfrentaron en una guerra de cuatro días.

Teniendo en cuenta ese objetivo, uno de los propósitos que reafirma el SICA es el de “concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, **el narcotráfico** y el tráfico de armas.”³⁶¹

Para la realización de los fines del SICA, el Tratado estableció los siguientes órganos³⁶²:

- a) **La Reunión de Presidentes.** Es el órgano supremo del sistema de integración, está integrada por los presidentes constitucionales de los estados miembros.
- b) **El Consejo de Ministros.** Integrado por los Ministros del ramo. Corresponde al Consejo de Ministros dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes en lo que concierne a su ramo. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano principal de coordinación.
- c) **El Comité Ejecutivo.** Se integra con un representante de cada uno de los Estados Miembros. Tiene por misión asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes. Con la Secretaría General constituyen los órganos permanentes del SICA.
- d) **La Secretaría General.** Está a cargo de un Secretario General, nombrado por la Reunión de Presidentes por un período de cuatro años. El Secretario General es el más alto funcionario administrativo del SICA, tiene la representación legal del mismo y ejecuta o coordina la ejecución de los mandatos que deriven de las Reuniones de Presidentes, Consejos de Ministros y Comité Ejecutivo.

La Secretaría que se ocupa de los asuntos económicos es la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la cual conserva la personería jurídica, atribuciones y funciones que le asigna dicho Tratado. La SIECA informa de sus actividades a la Secretaría General, a fin de promover el desarrollo armónico y equilibrado de los aspectos económicos con los aspectos políticos, sociales y culturales, en la perspectiva de la integración global de la región centroamericana.

Otras instituciones del SICA son³⁶³:

³⁶¹ Artículo 3 inciso b) del Tratado de Tegucigalpa.

³⁶² Tratado de Tegucigalpa.

³⁶³ Artículo 12 del Tratado de Tegucigalpa.

- a) **Parlamento Centroamericano (PARLACEN):** instancia política permanente y democrática de representación popular. El PARLACEN cobró plena vigencia, el 28 de octubre de 1991 como órgano de planteamiento, análisis y recomendación.
- b) **La Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República:** Órgano de Asesoría y Consulta.
- c) **Corte Centroamericana de Justicia (CCJ):** Su función es garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución del SICA.
- d) **El Comité Consultivo (CC-SICA):** integrado por sectores empresariales, laboral, académico y otras fuerzas. Asesora a la Secretaría General (SG- SICA) sobre política de la organización regional y el proceso de integración centroamericana.

Para la mejor operatividad del sistema de integración, el Tratado de Tegucigalpa contempla cuatro sectores o subsistemas: económico, social, cultural y político.

- **Subsistema de Integración Económica.** Creado el 29 de octubre de 1993 por el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en el que las partes se comprometieron a alcanzar, de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la Unión Económica Centroamericana.
- **Subsistema de Integración Social.** Creado el 30 de marzo de 1995, por el Tratado de la Integración Social Centroamericana, el cual organiza, regula y estructura el Subsistema Social, que comprende el área social del SICA. Fue constituido para impulsar la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales entre sí y con las demás políticas de los Estados Miembros del SICA.
- **Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).** Constituida el 12 de octubre de 1994, consiste en una estrategia integral de desarrollo regional que abarca cuatro áreas prioritarias: democracia, desarrollo sociocultural, desarrollo económico y manejo sostenible de los recursos naturales y mejora de la calidad ambiental.

- **Seguridad Democrática.** El Tratado Marco de Seguridad Democrática fue suscrito el 15 de diciembre de 1995. Dicho instrumento instituyó el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, el cual se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respecto de todos los derechos humanos en los Estados Centroamericanos. Los fundamentos del Modelo de Seguridad Democrática son entre otros, el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y sus bienes, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, el combate a la narcoactividad y al tráfico de armas.

La SICA cuenta asimismo con una serie de secretaría relacionadas directamente con la SG-SICA y con instituciones especializadas.

Integración aduanera.

La etapa previa a la firma del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, dejó una Zona de Libre Comercio casi perfeccionada (solo con dos o tres excepciones para los productos sensibles de los países miembros) y además dejó comenzada la Unión Aduanera con la implementación del Arancel Externo Común, que abarcó casi el 95% de los productos, reduciendo significativamente los pisos y techos arancelarios para productos que provenían fuera de la región (bienes de capital, materias primas, bienes intermedios y bienes de consumo final).

Además, se trabajó en la Administración Aduanera Común, Parte Normativa (Legislación Aduanera). Dentro de la parte normativa, está vigente en los cinco países de la región el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (Cauca) y su correspondiente Reglamento (Recauca), así como el Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional y el Reglamento Centroamericano sobre Valoración Aduanera.

Lucha contra el narcotráfico.

Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (CCP)

Entre las instituciones especializadas se encuentra la CCP, creada el 29 de Octubre de 1993, por los Ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá al suscribir el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (CCP).

Al suscribir el convenio, los Ministros consideraron que el narcotráfico y la fármaco-dependencia son flagelos que amenazan socavar las estructuras institucionales de los países del área, que atentan contra su desarrollo económico saludable, contra la salud física y mental de sus habitantes y que por ende representan un obstáculo para el logro del desarrollo integral de sus pueblos.

La Comisión esta integrada por un representante nombrado por cada uno de los Estados Partes de entre aquellos funcionarios de alto nivel a cargo del Programa anti-drogas y un representante de cada uno de los Parlamentos o Asambleas Legislativas de los respectivos países, que quisieren designarlos.

Sus funciones son las de servir como órgano consultivo y de asesoramiento para cada Estado Miembro en materia de política de control de la producción, tráfico, consumo y uso ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos anexos; asistir a los Estados Miembros mediante la cooperación regional; promover la ejecución de los acuerdos de cooperación regional sobre la materia; realizar actividades de cooperación técnica a solicitud de uno o más Estados Miembros; establecer relaciones de cooperación sobre la materia con otros Organismos Internacionales y con los Países Observadores

La CCP está conformada por tres órganos:

- El Pleno:** constituido por los Delegados acreditados de los Estados Miembros.
- La Secretaría Ejecutiva:** es el órgano ejecutor de la CCP. Está dirigida por un Secretario Ejecutivo y cuenta con el personal técnico y administrativo necesario para instrumentar los planes de acción que establezca la CCP.
- Las Comisiones Técnicas Ad Hoc.:** le corresponde asesorar a La Comisión y ejecutar las tareas específicas que le sean encomendadas por la misma.

UNIÓN EUROPEA (UE):

Introducción

La Unión Europea nació en los años 50, en el marco de un orden mundial bipolar³⁶⁴, con la decisión de acabar con los frecuentes y cruentos conflictos entre vecinos que habían culminado en la Segunda Guerra Mundial.

A continuación veremos los pasos más importantes en este proceso de integración.

Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)

El punto de partida fue la constitución, en el año 1952, de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) por parte de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda. El 18 de abril de 1951 se firmó en París el Tratado constitutivo que entró en vigor el 24 de julio de 1952 por un periodo limitado de 50 años. El Tratado expiró el 23 de julio de 2002.

La CECA tenía por objeto organizar la libertad de circulación del carbón y del acero y el libre acceso a las fuentes de producción. Se creó una Alta Autoridad común con el fin de supervisar el mercado y el respeto de las normas de competencia y velar por la transparencia de los precios. Además se creó una Asamblea, un Consejo de Ministros y un Tribunal de Justicia. Se dotó a la Comunidad de personalidad jurídica. Este Tratado es el origen de las instituciones comunitarias europeas tal y como hoy se las conoce.

Comunidad Económica Europea (CEE)

En marzo de 1957, los países miembros de la CECA, firmaron en Roma los dos Tratados de Roma.

El primero, constituía una Comunidad Económica Europea (CEE) y el segundo una Comunidad Europea de la Energía Atómica, más conocida como Euratom. Ambos Tratados entraron en vigor el 1 de enero de 1958.

La constitución de la CEE tenía como misión el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un alto nivel de protección y

³⁶⁴ Ver llamada 103 del Capítulo IV Marco Teórico.

de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros³⁶⁵.

Se estableció una unión aduanera entre los países miembros y se concibió la realización del mercado común, al cabo de un período transitorio de 12 años, dividido en tres etapas de cuatro años cada una.

El Tratado CEE estableció instituciones y mecanismos de toma de decisiones que permiten la expresión a la vez de los intereses nacionales y de una visión comunitaria:

El Consejo: Está formado por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros y detenta la parte fundamental de las competencias de toma de decisiones. Está asistido por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) que prepara su trabajo y ejecuta los mandatos que le confía. Elabora las normas.

La Comisión: Es un órgano colegiado independiente de los Gobiernos de los Estados miembros, nombrado por ellos de común acuerdo, representa el interés común. Detenta el monopolio de la iniciativa legislativa y propone actos comunitarios al Consejo de Ministros. Formula propuestas.

El Parlamento Europeo: Sólo dispone de poder de dictamen y sus miembros no se eligen por sufragio universal directo. Tiene una función consultiva.

Comité Económico y Social: circunstancialmente interviene con carácter consultivo en el proceso de decisión.

En el Tratado se previó también la creación de un Tribunal de Justicia.

La Asamblea parlamentaria y el Tribunal de Justicia eran comunes a los Tratados CEE y Euratom.

Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom)

Este Tratado se firmó con el objetivo de contribuir a la formación y al crecimiento de las industrias nucleares europeas, conseguir que todos los Estados miembros saquen partido del desarrollo de la energía atómica y garantizar la seguridad de abastecimiento. Al mismo tiempo, el Tratado buscaba garantizar un elevado nivel de seguridad para la población y evitar el desvío a fines militares de materiales nucleares destinados en principio a usos civiles.

³⁶⁵ Artículo 2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

Es importante señalar que Euratom solo tiene competencias en el ámbito de la energía nuclear civil y pacífica.

Tratado de Bruselas o “Tratado de fusión”

El 22 de enero de 1963, los Jefes de Estado de Alemania y Francia, Konrad Adenauer y Charles de Gaulle, firmaron el Tratado del Eliseo, que selló la reconciliación entre las dos naciones enfrentadas en las dos guerras mundiales³⁶⁶.

El Tratado de Bruselas, denominado también “Tratado de fusión”, firmado en 1965 y entrado en vigencia en 1967, sustituye a los tres Consejos de Ministros (CECA, CEE y Euratom), por una parte, y a las dos Comisiones (CEE, Euratom) y la Alta Autoridad (CECA), por otra, por un Consejo y una Comisión únicos. A esta fusión administrativa se añade la constitución de un presupuesto de funcionamiento único.

Acta Única Europea

En 1986 la firma del “Acta Única Europea” supone la primera modificación de gran alcance del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE). Entró en vigor el 1 de julio de 1987 con el objetivo de reactivar el proceso de construcción europea y completar la realización del mercado interior.

Para cumplir con el objetivo de facilitar la realización del mercado interior, el Acta prevé un aumento del número de casos en los que el Consejo puede decidir por mayoría calificada, sin necesidad de lograr la unanimidad. Ello hace que la aprobación de las decisiones sea más fácil, evitando los bloqueos inherentes a la búsqueda de un acuerdo unánime de todos los Estados miembros. En particular se deja de requerir la unanimidad para las medidas destinadas al establecimiento del mercado interior a excepción de las medidas relativas a la fiscalidad, la libre circulación de personas y los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.

El Título I del Acta contiene las disposiciones comunes a la Cooperación Política y a las Comunidades Europeas. El Título II se ocupa de las modificaciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y el Título III a la cooperación europea en materia de política exterior. El Título IV se refiere a las disposiciones generales y finales.

³⁶⁶ El 8 de julio de 1962, ambos Jefes de Estado habían asistido a una misa de reconciliación en la catedral francesa de Reims.

Tratado de Maastricht

El Tratado de Maastricht, o tratado de la Unión Europea, fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Mediante este tratado se buscó, en el marco del hundimiento del comunismo en Europa del Este y de la reunificación alemana, reforzar la posición internacional de la Comunidad. A nivel interno, los Estados miembros deseaban prolongar los progresos realizados por el Acta Única Europea a través de otras reformas.

El Tratado crea la Unión Europea, formada por tres pilares:

1- Las Comunidades Europeas: CECA, CE -la Comunidad Económica Europea (CEE) se convierte en la Comunidad Europea (CE)- y Euratom.

2- La política exterior y de seguridad común (PESC): permite a los Estados miembros emprender acciones comunes en materia de política exterior.

3- La cooperación policial y judicial en materia penal (JAI): busca que la Unión realice una acción conjunta para ofrecer a los ciudadanos un elevado nivel de protección en un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Establece una ciudadanía europea: todo ciudadano en posesión de la nacionalidad de un Estado miembro es también ciudadano de la Unión.

Refuerza las competencias del Parlamento Europeo: el papel del Parlamento Europeo se ve aún incrementado y se amplía el recurso al voto por mayoría cualificada en el Consejo para la mayoría de las decisiones³⁶⁷.

Pone en marcha la unión económica y monetaria (UEM): El mercado único queda concluido con la instauración de la Unión Económica y Monetaria. El Tratado prevé el establecimiento de una moneda única en tres etapas sucesivas que deben culminar a más tardar el 1 de enero de 1999 con la creación de una moneda única y de un Banco Central Europeo (BCE). El 1 de enero de 2002 entran en circulación las monedas y billetes en euros.

El Tratado de Maastricht responde a cinco objetivos esenciales:

- refuerzo de la legitimidad democrática de las instituciones;
- mejora de la eficacia de las instituciones;
- instauración de una unión económica y monetaria;

³⁶⁷ El proceso de toma de decisiones, en el marco del tercer pilar, se mantiene como un proceso intergubernamental y por consenso.

- desarrollo de la dimensión social de la Comunidad;
- institución de una política exterior y de seguridad común.

El Tratado de Maastricht representa una etapa determinante en la construcción europea. Al instituir la Unión Europea, al crear una unión económica y monetaria y al abrir la integración europea a nuevos ámbitos, la Comunidad accede a una dimensión política.

Instituciones de la UE.

El Consejo Europeo determina la dirección y las prioridades políticas generales de la Unión Europea³⁶⁸. El Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de cada país de la UE, al Presidente de la Comisión y al Presidente del Consejo Europeo, que es quien preside las reuniones. En él también participa la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El proceso decisorio

En el proceso decisorio de la UE, en general, y en el procedimiento de codecisión, en particular, intervienen tres instituciones principales:

El Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos de la UE y es elegido directamente por ellos.

El Consejo de la Unión Europea, que representa a cada uno de los Estados miembros

La Comisión Europea, que defiende los intereses de la Unión en su conjunto.

Este "triángulo institucional" elabora las políticas y la legislación que se aplican en toda la UE. La Comisión propone la nueva legislación, y son el Parlamento y el Consejo los que la adoptan. La Comisión y los Estados miembros aplican esta legislación y la Comisión vela por que se tome debidamente en cuenta.

Otras instituciones:

El Tribunal de Justicia, que vela por el cumplimiento de la legislación europea.

El Tribunal de Cuentas, que controla la financiación de las actividades de la Unión.

³⁶⁸ Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, pasó a ser una institución de la UE.

El Comité Económico y Social Europeo representa a la sociedad civil, la patronal y los asalariados.

El Comité de las Regiones representa a las autoridades regionales y locales.

El Banco Europeo de Inversiones financia proyectos de inversión de la UE y ayuda a las pequeñas empresas a través del Fondo Europeo de Inversiones.

El Banco Central Europeo es responsable de la política monetaria europea.

El Defensor del Pueblo Europeo investiga las denuncias relativas a una mala gestión por parte de las instituciones y los organismos de la UE.

El Supervisor Europeo de Protección de Datos protege la intimidad de los datos personales de los ciudadanos.

La Oficina de Publicaciones publica información sobre la UE.

La Oficina Europea de Selección de Personal contrata al personal de las instituciones de la UE y otros organismos.

La Escuela Europea de Administración tiene como misión ofrecer formación en ámbitos específicos al personal de la UE.

Además, se han creado agencias especializadas para hacer frente a determinadas tareas técnicas, científicas o de gestión.

Ampliación del proceso

A los seis miembros originales del proceso de integración se fueron sumando progresivamente otros miembros:

El 1 de enero de 1973 los seis miembros se convierten en nueve con la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido.

El 1 de enero de 1981 el número de miembros de la Comunidad pasa a diez con la adhesión de Grecia.

El 1 de enero de 1986 España y Portugal se adhieren a la CEE, lo que eleva a doce el número de sus miembros.

El 1 de enero de 1995 Austria, Finlandia y Suecia se adhieren a la UE. Los quince Estados miembros cubren en adelante la casi totalidad de la Europa Occidental. En octubre de 1990, Alemania se unifica y la antigua Alemania Oriental se incorpora a la UE.

El 1 de mayo de 2004 ocho países de Europa Central y Oriental (Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania y Polonia), se incorporan a la Unión Europea.

1 de enero de 2007 dos países más de Europa Oriental, Bulgaria y Rumania, ingresan en la UE, que queda conformada de esta manera por los 27 estados miembros actuales.

Cooperación Aduanera y lucha contra el narcotráfico en la Unión Europea.

El primer antecedente sobre cooperación aduanera en el proceso de integración se encuentra en el artículo 135 del Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas, el cual autoriza al Consejo a adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas para reforzar la cooperación aduanera entre los Estados miembros. No obstante el primer paso sustancial en ese sentido se encuentra en el desarrollo del aspecto intergubernamental del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea de 1992³⁶⁹ y la incorporación a la UE del Convenio de Schengen.

Schengen.

La necesidad de reforzar la cooperación aduanera, y policial, se vio incrementada con la incorporación al marco de la Unión Europea del Convenio de Schengen³⁷⁰ por el tratado de Ámsterdam³⁷¹. Desde su entrada en vigor el Convenio de Schengen ha permitido suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados signatarios y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada en el espacio Schengen con arreglo a procedimientos idénticos. Por otra parte, se han adoptado algunas normas comunes en materia de visado, derecho de asilo y control en las fronteras externas con el fin de permitir la libre circulación de personas en los países signatarios sin perturbar el orden público.

³⁶⁹ Los artículos 29 y 30 del Tratado de la Unión Europea prevén una mayor cooperación entre las administraciones aduaneras de los Estados miembros para contribuir a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos de la Unión. En el título VI del Tratado se introduce una nueva obligación para los Estados miembros de la Unión de cooperar en el sector legal, policial y aduanero (artículo K.1.7, 8 y 9); en este contexto, la creación del futuro EUROPOL asume una importancia particular, ya que su acción se concentra inicialmente sobre la lucha contra el tráfico de estupefacientes.

³⁷⁰ En 1985 Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos decidieron crear entre ellos un territorio sin fronteras: el espacio Schengen.

³⁷¹ Tras la firma del Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Schengen se incorporó a la UE el 1 de mayo de 1999. El espacio Schengen se ha extendido poco a poco a casi todos los Estados miembros, con la excepción, por propia decisión, del Reino Unido e Irlanda, que solo participan de los aspectos relacionados con cooperación policial y judicial en materia penal, lucha contra los estupefacientes y SIS (Sistema de Información Schengen). Bulgaria, Chipre y Rumania aún no son miembros de pleno derecho del espacio Schengen: los controles fronterizos entre estos países y el espacio Schengen se mantendrán hasta que el Consejo de la UE determine que se cumplen las condiciones para suprimirlos.

Teniendo en cuenta la necesidad de no descuidar la seguridad, esta libre circulación se acompañó de medidas llamadas “compensatorias”, mejorando la cooperación y la coordinación entre los servicios de policía y las autoridades judiciales para proteger la seguridad interior de los Estados miembros y, en particular, para luchar contra la delincuencia organizada. En ese contexto se creó el Sistema de Información Schengen (SIS)³⁷².

Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam la Comisión viene analizando la cooperación entre los servicios de policía y las autoridades aduaneras de los Estados miembros de la Unión Europea en el marco de la lucha contra la delincuencia.

La Unión Europea considera que la cooperación aduanera es crucial para luchar eficazmente contra la gran delincuencia internacional: tráfico de estupefacientes, armas, municiones y explosivos, residuos peligrosos, robo de bienes culturales, materias o equipamientos para la fabricación de armas atómicas, biológicas y/o químicas, etc. Por ello, el 18 de diciembre de 1997 celebró el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras llamado Nápoles II³⁷³.

Nápoles II.

Con la entrada en vigencia del Convenio Nápoles II, la cooperación aduanera, que en el marco del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, tenía por objeto la aplicación correcta de la legislación comunitaria en materia de aduanas y cuestiones agrícolas, pasa a tener por objeto la represión de las infracciones aduaneras; esto es, descubrir, investigar y perseguir las infracciones de la normativa aduanera nacional, y de castigar y perseguir las infracciones de la normativa aduanera comunitaria.

El Convenio establece que los Estados miembros de la Unión Europea se prestarán asistencia mutua y cooperarán por medio de sus administraciones aduaneras, a fin de prevenir e investigar las infracciones de las normativas aduaneras nacionales y perseguir y reprimir las infracciones de las normativas aduaneras comunitarias y

³⁷² El SIS es una base de datos sofisticada que permite a las autoridades responsables de los Estados Schengen intercambiar datos sobre determinadas categorías de personas y de bienes.

³⁷³ El Convenio de Nápoles II actualiza el Convenio de Nápoles de 1967 (Nápoles I) que se había acordado con el fin de lograr una cooperación entre las administraciones aduaneras que contribuiría a garantizar la precisión en la recaudación de derechos de aduanas y otros gravámenes sobre la importación y la exportación, y a mejorar la eficacia de la prevención, investigación y persecución de las infracciones de las leyes aduaneras.

nacionales³⁷⁴. Las administraciones aduaneras aplicarán el Convenio dentro de los límites de las competencias que se les atribuyen en virtud de disposiciones nacionales³⁷⁵.

Se establece que los Estados miembros designen un servicio central (servicio de coordinación) entre sus respectivas autoridades aduaneras, con el fin de que sea responsable de recibir las solicitudes de asistencia mutua en aplicación del Convenio y de asegurar la coordinación de la asistencia mutua³⁷⁶. Los Estados miembros podrán acordar el intercambio de funcionarios de enlace durante un período determinado o indeterminado en las condiciones convenidas entre ellos³⁷⁷.

Se estipula que los Estados miembros mantendrán bajo vigilancia especial a personas y mercancías y comunicarán al Estado miembro correspondiente toda la información que tengan sobre operaciones que guarden relación con infracciones proyectadas o cometidas cuando sea útil para prevenir, investigar o reprimir infracciones en otro Estado miembro³⁷⁸.

Se establece que la cooperación transfronteriza se realice con el objeto de prevenir, investigar y perseguir infracciones exclusivamente en los siguientes casos³⁷⁹:

- tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas (aspecto externo e interno);
- tráfico de sustancias enumeradas en los cuadros I y II de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, destinadas a la producción ilegal de drogas (sustancias precursoras);
- armas, municiones, explosivos, bienes culturales, residuos peligrosos y tóxicos, materiales nucleares o materiales y equipos destinados a la producción de armas nucleares, biológicas y químicas (mercancías sometidas a prohibición);
- comercio transfronterizo ilegal de mercancías sometidas a gravamen, practicado eludiendo obligaciones fiscales o con el objeto de conseguir ilegalmente el pago de prestaciones públicas relacionadas con la

³⁷⁴ Artículo 1 del Convenio de Nápoles II.

³⁷⁵ Artículo 2 del Convenio de Nápoles II.

³⁷⁶ Artículo 5 del Convenio de Nápoles II.

³⁷⁷ Artículo 6 del Convenio de Nápoles II.

³⁷⁸ Artículo 16 del Convenio de Nápoles II.

³⁷⁹ Artículo 19 del Convenio de Nápoles II.

importación o exportación de mercancías, cuando la magnitud de las transacciones y el riesgo que resulte desde el punto de vista tributario y de subvenciones pueda generar cargas financieras importantes para el presupuesto de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros (lucha contra el fraude);

- cualquier otro comercio de mercancías sometidas a prohibición por las normativas aduaneras comunitarias o nacionales.

En el marco de esa cooperación transfronteriza, se dispone que los funcionarios de un Estado miembro podrán penetrar en otro Estado miembro para continuar la persecución de una persona que haya sido sorprendida de forma flagrante cometiendo o participando en la comisión o participación en la comisión de una de las infracciones de las mencionadas³⁸⁰. Posteriormente se aclara que se cada Estado miembro que haya optado por participar en la persecución con cruce de fronteras deberá haber realizado una declaración al firmar el Convenio, en que se definen los procedimientos para llevar a cabo la persecución en su territorio, las declaraciones incluirán los límites temporales y geográficos en que se permitirá la persecución con cruce de fronteras, y establecerá si se pueden portar armas reglamentarias³⁸¹.

El Convenio de Nápoles II regula también regula:

- Las entregas vigiladas³⁸²: los cargamentos ilícitos o sospechosos de mercancías no se confiscan en la frontera sino que se mantienen bajo vigilancia hasta que llegan a su destino.
- Las investigaciones encubiertas³⁸³: situación en que un funcionario de la administración aduanera de un Estado miembro es autorizado a operar en el territorio de otro Estado miembro con identidad supuesta.
- La creación de equipos comunes de investigación especial³⁸⁴: permite que los Estados miembros creen dichos equipos de mutuo acuerdo.

³⁸⁰ Artículo 20 del Convenio de Nápoles II.

³⁸¹ Artículo 20.2 del Informe Explicativo sobre el Convenio de Nápoles II.

³⁸² Artículo 22 del Convenio de Nápoles II.

³⁸³ Artículo 23 del Convenio de Nápoles II.

³⁸⁴ Artículo 24 del Convenio de Nápoles II.

- La protección de los datos personales intercambiados por las administraciones aduaneras al amparo de las disposiciones del Convenio³⁸⁵.

Se dispuso que el Convenio entrara en vigor a los noventa días de la culminación de los procedimientos constitucionales correspondientes en el último Estado miembro. Hasta que el Convenio entre en vigor, cualquier Estado miembro puede declarar que lo aplicará en sus relaciones con otros Estados miembros que hayan realizado similar declaración. Esto significa que los Estados miembros no tienen que esperar a que el último de ellos haya finalizado sus procedimientos constitucionales para poder aplicar las disposiciones del Convenio³⁸⁶.

Por el momento, los Estados miembros que han ratificado el Convenio de Nápoles II son: Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, España, Suecia y el Reino Unido. Francia, Alemania, los Países Bajos, España, Suecia y el Reino Unido han decidido comenzar aplicar dicho Convenio antes de su entrada en vigor con los Estados miembros que hayan realizado una declaración similar.

Estrategia Europea en Materia de Lucha contra la Droga.

La lucha contra la droga en la UE se realiza a través de la elaboración periódica de una Estrategia Europea en Materia de Lucha contra la Droga. La última de estas estrategias (2005-2012) se gestó cuando, entre los días 17 y 18 de junio de 2004, el Consejo Europeo invitó al Consejo de la Unión Europea a que aprobara, a más tardar en diciembre de 2004, propuestas de una nueva estrategia europea en materia de lucha contra la droga para el período comprendido entre 2005 y 2012. El marco y las prioridades establecidos en la nueva Estrategia se debían sentar las bases de dos Planes de acción de la UE cuatrienales consecutivos en materia de lucha contra la droga.

Esta nueva Estrategia en materia de droga se basó, en primer lugar y principalmente, en los principios fundamentales del Derecho comunitario, teniendo debidamente en cuenta la subsidiariedad³⁸⁷ y la proporcionalidad³⁸⁸, y en cada uno de

³⁸⁵ Artículo 25 del Convenio de Nápoles II.

³⁸⁶ Artículo 32 del Convenio de Nápoles II.

³⁸⁷ El principio de subsidiariedad establece que: “la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.” Artículo 3 B del Tratado de Maastricht.

los aspectos respeta los valores fundadores de la Unión y busca seguir un planteamiento del problema de la droga equilibrado e integrado. Se basa en la Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004), el Plan de Acción de la UE en materia de drogas 2000-2004, la evaluación intermedia del Plan de Acción de la UE, la respuesta del Consejo a dicha evaluación intermedia y los resultados de la evaluación final.

En la nueva estrategia el Consejo identifica dos objetivos generales en materia de droga:

- La UE pretende contribuir a la consecución de un alto nivel de protección de la salud, el bienestar y la cohesión social al complementar la actuación de los Estados miembros en la prevención y reducción, del consumo de drogas, la dependencia de las mismas y los daños para la salud y la sociedad derivados de la droga;
- la UE y sus Estados miembros pretenden garantizar un nivel elevado de seguridad para el público en general, al actuar contra la producción de droga, el tráfico transfronterizo de droga y el desvío de precursores, y al intensificar la actuación preventiva contra la delincuencia derivada de la droga, mediante una cooperación eficaz enmarcada en un planteamiento común.

La Estrategia se concentra en dos ámbitos: la reducción de la demanda, por un lado, y de la oferta por el otro; y en dos asuntos horizontales: la cooperación y la investigación internacional, y la información y la evaluación. Para facilitar la aplicación práctica, se previeron dos planes de acción consecutivos (2005-2008 y 2009-2012), basados en la Estrategia, que describen intervenciones y actuaciones específicas.

La coordinación de la política en materia de droga a escala europea es llevada a cabo a través del Grupo Horizontal Drogas. Las funciones de este Grupo consisten en primer lugar en preparar una política sobre drogas clara y coherente que adoptará el Consejo, y, en segundo lugar, proceder a la ejecución de dicha política en nombre del Consejo.

En el ámbito de reducción de la oferta, la Estrategia comunitaria en materia de droga (2005-2012) a través de los planes de acción prevé producir en 2012 una mejora apreciable de la efectividad, la eficacia y los conocimientos en las intervenciones y

³⁸⁸ En virtud del Principio de Proporcionalidad: “Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.” Artículo 3 B del Tratado de Maastricht.

actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad de la UE y sus Estados miembros centradas en la producción y el tráfico de droga, el desvío de precursores, incluido el desvío de precursores sintéticos importados en la Unión Europea, el tráfico de drogas y la financiación del terrorismo y el blanqueo de dinero en conexión con la delincuencia relacionada con la droga. Esto habrá de conseguirse concentrándose en la delincuencia organizada derivada de la droga, recurriendo a instrumentos y marcos existentes, optando, cuando proceda, por una cooperación regional o temática y buscando modos de intensificar la actuación preventiva en relación con la delincuencia derivada de la droga.

Se buscará:

- Consolidar e intensificar la cooperación policial en la UE tanto en los niveles estratégicos como en los de prevención de la delincuencia, para aumentar las actividades operativas en el campo de drogas y el desvío de precursores respecto de la producción, el tráfico transfronterizo (dentro de la EU) de drogas, las redes delictivas dedicadas a estas actividades y la delincuencia grave conexas, dentro del respeto del principio de subsidiariedad.
- Prevenir y castigar la importación y exportación ilícitas de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, también hacia los territorios de otros Estados miembros.
- Intensificar los esfuerzos de las fuerzas y cuerpos de seguridad dirigidos a países no miembros de la UE, en especial países productores y regiones limítrofes de rutas de tráfico. Se busca que la UE resulte menos atractiva para las organizaciones delictivas, por lo que se considera imperativo que las autoridades policiales y aduaneras aumenten la eficacia de los controles en sus territorios respectivos.

Plan de acción 2005-2008.

El plan de acción fue concebido para cumplir con los objetivos de la estrategia de la UE en materia de drogas (2005-2012) buscando resultados concretos en ámbitos prioritarios específicos.

Para cada objetivo, la Comisión indica las acciones propuestas, el calendario y la instancia responsable así como el útil de evaluación o el indicador adecuado.

Las acciones se distribuyen en torno a cinco ejes: coordinación de la política antidroga en la UE; reducción de la demanda de droga; reducción de la oferta de droga; cooperación internacional; e información e investigación en materia de drogas, así como evaluación de las acciones emprendidas.

Dentro de las acciones destinadas a lograr una reducción de la oferta, se estipula la mejora en la formación de los profesionales y un refuerzo de la cooperación policial entre Estados miembros y, en su caso, con Europol³⁸⁹, Eurojust³⁹⁰ y terceros países. La realización de este objetivo pasa por:

- Aplicación de proyectos operativos en materia represiva (equipos comunes de investigación, etc.) y de proyectos comunes en el ámbito de la información;
- explotación óptima del potencial operativo y estratégico de Europol mejorando la regularidad de transmisión de la información pertinente y la puesta a disposición de los Estados miembros de esta información;
- refuerzo de los controles en las fronteras exteriores de la UE;
- acciones específicas contra el tráfico transfronterizo de drogas.

El plan de acción prevé por otro lado medidas de reducción de la producción y el tráfico de heroína, cocaína y cannabis, así como de drogas de síntesis, en particular por la aplicación de proyectos operativos comunes y la recogida de información acerca de países terceros asociados a la producción y al tráfico de estas drogas, mediante la puesta en común de las mejores prácticas y el intercambio de información. Se trata también de adoptar medidas destinadas a luchar contra el desvío y el contrabando de precursores de droga con proyectos como el equipo común europeo dedicado a los precursores.

Por otra parte, el plan de acción cubre las actividades conexas a la oferta de droga, en particular, a través de acciones destinadas al blanqueo de dinero así como a la

³⁸⁹ Europol es la Oficina Europea de Policía. Fue establecida por Acto del Consejo el 26 de julio de 1995. Su misión es mejorar la eficacia y la cooperación de los servicios competentes de los Estados miembros, con el fin de prevenir y luchar eficazmente contra la delincuencia organizada internacional. No tiene poderes ejecutivos como los servicios de policía de los Estados miembros, no puede ni detener a individuos, ni registrar domicilios, su función es facilitar el intercambio de información, analizar la inteligencia y coordinar las operaciones entre los Estados miembros.

³⁹⁰ Eurojust es una unidad creada con el fin de intensificar la cooperación en la lucha contra la delincuencia por el Consejo Europeo de Tampere. Su objetivo es coordinar las actividades realizadas por las autoridades nacionales encargadas de las actuaciones judiciales y facilitar la ejecución de las solicitudes y decisiones relativas a la cooperación judicial. Eurojust es competente por lo que se refiere a las investigaciones y las actuaciones en relación con al menos dos Estados miembros, relativas a las formas graves de delincuencia. La competencia de Eurojust cubre los tipos de delincuencia y las infracciones de los que es competente Europol en todo momento.

introducción y reutilización de productos financieros vinculados a la droga, especialmente mediante el intercambio de información y mejores prácticas. En el mismo orden de ideas, algunas acciones tienen por objeto poner de relieve los vínculos entre tráfico de drogas y financiación del terrorismo así como recoger datos sobre la utilización de las tecnologías de la información para cometer delitos vinculados a la droga.

Plan de acción 2009-2012.

Tomando como base el marco creado por el plan anterior, el plan de acción para el período 2009-2012 establece acciones específicas en los cinco ejes prioritarios: reducción de la demanda de droga; reducción de la oferta de droga; cooperación internacional; e información e investigación en materia de drogas, así como evaluación de las acciones emprendidas.

Con respecto a la reducción de la oferta se busca intensificar la cooperación entre los servicios policiales europeos para luchar de manera más eficaz contra la producción y el tráfico de drogas. Para ello, se establece que deben llevarse a cabo más operaciones pluridisciplinarias en las que participen Europol y Eurojust, así como los servicios policiales y de control fronterizo y aduanero, a través de iniciativas de cooperación bilaterales y multilaterales, fundamentalmente equipos conjuntos de investigación (ECI) y operaciones aduaneras conjuntas (OAC). Debe intensificarse además la cooperación judicial entre los Estados miembros, en especial fomentando la plena aplicación de los instrumentos de la UE de reconocimiento mutuo y asistencia.

Para responder a las amenazas emergentes de una forma rápida y eficaz a nivel operativo, deben crearse plataformas regionales de seguridad, como el Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics (MAOC-N)³⁹¹ y el Baltic Sea Task Force (BSTF)³⁹². Al mismo tiempo, se considera necesario reducir la producción y el suministro de drogas sintéticas, así como el tráfico de precursores de drogas. Para ello,

³⁹¹ El Maritime Analysis and Operation Centre – Narcotics (MAOC-N) es un grupo de trabajo intergubernamental creado en 2007 que comprende a siete Estados Miembros de la UE: España, Francia, Irlanda, Italia, Holanda, Portugal y el Reino Unido UK, creada para afrontar el contrabando marítimo de droga en Europa. La Task Force, se encarga de determinar las condiciones de la cooperación

³⁹² La *Baltic Sea Task Force* (BSTF) es un esquema de cooperación creado en 1996, con el fin de enfrentar el crimen organizado en la región del Mar báltico. Está constituida por Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega, Polonia, Suecia y Rusia. La Task Force, se encarga de determinar las condiciones de la cooperación entre Rusia y los otros países del Báltico hasta que la primera se convierta en miembro pleno de Europol.

se requiere mejorar la gestión del control fronterizo y la cooperación operativa internacional.

IX- Conclusión

Si bien este trabajo está centrado en la lucha contra el contrabando de drogas ilícitas, el análisis realizado sobre aspecto teórico de la integración y los casos concretos en curso presentados, permiten concluir que los procesos de integración regional demuestran potencial para enfrentar desafíos comerciales y económicos, políticos, sociales, culturales, de defensa, y de seguridad.

Los procesos de integración buscan ampliar las dimensiones de los mercados nacionales, acelerando los procesos de desarrollo económico y maximizando el aprovechamiento de los recursos disponibles, mediante la coordinación de las políticas macroeconómicas, la complementación de los diferentes sectores de la economía y el mejoramiento de las interconexiones físicas.

Con la integración se busca también fortalecer la coordinación en la toma de medidas para la preservación del medio ambiente, la elaboración y coordinación de planes de desarrollo social y el diálogo entre diversos grupos culturales con distintas concepciones en sus ideas y sus valores.

Quizás dos de los logros más consistentes de la integración, sean el apuntalamiento de la estabilidad y vigencia de las instituciones democráticas y la desactivación de hipótesis de conflicto entre países vecinos, que permitieron la constitución de zonas de paz.

En lo que hace a la hipótesis planteada en esta tesis, los procesos de integración regional, facilitan la coordinación de medidas tendientes a mejorar las condiciones de seguridad interna de los países miembros y así optimizar la lucha contra el delito transnacional.

Tres son las áreas temáticas que se exploraron. Estas áreas son, el tráfico de drogas ilícitas, el MERCOSUR y el control aduanero. Entre las tres conforman el tema de esta tesis, que, como se enunció, es el aspecto aduanero en el MERCOSUR, en particular el control aduanero sobre el tráfico ilícito de drogas.

La hipótesis propuesta al investigar el tema, es que existe un punto de encuentro entre esas tres áreas temáticas.

Tráfico de drogas ilícitas.

Se avanzó sobre el área del tráfico de drogas ilícitas y se concluyó que existe una compleja problemática asociada, poniéndose de relieve que la misma es de gran magnitud y afecta la economía, la seguridad y la salud de las sociedades a escala global.

Se vio que el tráfico de drogas actúa localmente y que el Estado Argentino, no ajeno a esta problemática, responde a su desafío desde el punto de vista legal y normativo.

Se estableció que el tráfico de drogas es asimismo un fenómeno de carácter global por lo que necesariamente busca vulnerar las fronteras estatales.

MERCOSUR.

Se comenzó analizando el estado actual del conocimiento en cuanto al estudio de los procesos de integración regional. Este análisis permitió establecer un marco teórico dentro del cual, posteriormente, se analizó el MERCOSUR y se comprobó que cumple con las condiciones para ser considerado un proceso de integración.

Se analizaron otros procesos de integración regional, con el fin de tener una referencia con la cual comparar al MERCOSUR.

Tanto en el caso del MERCOSUR como en el de los otros procesos de integración analizados, se comprobó que el aspecto aduanero, el contrabando, el tráfico de drogas ilícitas y específicamente el contrabando de drogas ilícitas, está ampliamente contemplado desde el punto de vista normativo, lo que demuestra la gran importancia que tiene para estos procesos y el convencimiento de que la integración es una herramienta que tiene gran utilidad a la hora de compatibilizar acciones.

Control Aduanero.

Se definió qué es a la Aduana y se definieron distintos conceptos asociados. Esto permitió avanzar sobre el concepto de control aduanero y establecer que el Servicio Aduanero tiene la obligación de controlar el tráfico internacional de mercaderías y, específicamente, dentro de los límites que le impone la ley, combatir el contrabando de drogas ilícitas.

Tráfico de drogas, MERCOSUR y Control Aduanero.

Entonces, se demostró que:

1. El tráfico de drogas ilícitas necesariamente busca vulnerar, y vulnera, las fronteras por medio del contrabando.
2. Que los servicios aduaneros, y específicamente el servicio aduanero argentino, tiene dentro de sus facultades y obligaciones, la de ejercer el control sobre las personas y la mercadería con el fin de prevenir y reprimir el contrabando de drogas ilícitas.
3. Que el MERCOSUR reconoce la importancia de la amenaza que representa el contrabando de drogas ilícitas y responde en consecuencia, buscando coordinar el control ejercido por los servicios aduaneros de los estados partes.

El explorar y analizar las tres áreas, permitió dilucidar que la hipótesis propuesta es correcta. Las tres se relacionan, formando un campo que resulta de la intersección de las mismas.

El análisis realizado en esta tesis, en cuanto al esfuerzo puesto en marcha por el MERCOSUR con el fin de coordinar el control aduanero del tráfico de drogas ilícitas, se limitó al aspecto normativo. No se avanzó sobre la investigación de casos concretos, que permitan determinar en qué grado ese aspecto normativo se ha visto reflejado en el aspecto práctico y se ha traducido en acciones y resultados concretos en la lucha contra el narcotráfico.

Queda pendiente entonces, como complemento a este trabajo, en una investigación futura, realizar el análisis de los resultados prácticos que ha alcanzado el MERCOSUR en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte – Secretaría de Relaciones Exteriores de México.
En: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANAagendaSeguridadesp.htm>
- Arroyo Picard, Alberto (2008). “La ASPAN: subordinación de México a los intereses del imperio” - Juan Manuel Sandoval Palacios (compilador) - 30-octubre- 2008-México,D.F.-RMALC-UACH.
En: <http://www.ciepac.org/documento.php?id=212>
- Balassa J.D., Bela Ph. D. (1961). “The Theory of Economic Integration” Richard D. Irwin , Inc., Homewood, Illinois.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002), “Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina. Progreso económico y social en América Latina”. Informe 2002. Washington, D.C.
En:http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubB-2002S_4060.pdf
- Basaldúa, Ricardo Xavier (2000). “MERCOSUR, Derecho de la Integración”. Buenos Aires. Editorial Abeledo Perrot.
- Bernal-Meza, Raúl (2000). “Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas”, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano y Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Bernal-Meza, Raúl (2005). “América Latina en el Mundo. El Pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales”. Grupo Editor Latinoamericano.
- Bernal-Meza, Raúl (2009). “El Regionalismo: Conceptos, Paradigmas y Procesos en el Sistema Mundial Contemporáneo” págs 1-29, Revista Aportes para la Integración Latinoamericana - Año XV, Nº 21 /Diciembre 2009 ISSN 1667-8613. RNPI 699.864
- Bernal-Meza, Raúl y Masera, Gustavo Alberto (2008), “El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en Los Procesos de Integración Internacional”, en Cadernos Prolam/USP, São Paulo, Universidade de São Paulo-USP, Año 8, Vol.1; pp173-198.
- Bhagwati, Jagdish (2008). “Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade” New York: Oxford University Press.
- Bielschowsky, Ricardo (1998), “Evolución de las ideas de la CEPAL”, en Revista de la CEPAL, Número Extraordinario, octubre de 1998

- Blanco, Hernán, “Los por qué de la fiscalización de precursores químicos”. En: <http://www.sedronar.gov.ar/images/novedades/bibliotecapor%20que%20control%20precursores.pdf>
- 2. Bouzas, Roberto (1993). “Apertura comercial e integración en el Conosur” Nueva Sociedad Nro. 125 mayo - junio 1993.
- 3. Bouzas, Roberto (2005). “El nuevo regionalismo y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente” Revista de la CEPAL 85 - Abril 2005.
En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/21034/lcg2266eBouzas.pdf>
- Bouzas, Roberto (coordinador); Gosis, Paula; Soltz, Hernán y Pagnotta, Emiliano. “Las relaciones comerciales Argentina-Estados Unidos en el marco de las negociaciones del ALCA”. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Buenos Aires, abril de 2002.
- Caporaso, James (1996), “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?”. Journal of Common Market Studies. Vol.34, N° 1, March 1996.
- Caporaso, James (1987), “Enfoques teóricos sobre la cooperación internacional: el caso de América Latina”, en Heraldo Muñoz V. y Francisco Orrego Vicuña (comps.), La cooperación regional en América Latina. Diagnóstico y Proyecciones futuras, México D.F., El Colegio de México/Universidad de Chile.
- Cervo, Amado Luiz (2008) “Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros”, São Paulo: Editora Saraiva.
- Cervo, Amado Luiz (2009) “Conceito versus ideologia em relações internacionais” O livro na rua, Biblioteca do cidadão, Série Diplomacia ao alcance de todos. Thesaurus Editora.
- Cohen Orantes, Isaac (1981), “El concepto de integración”. Revista de la CEPAL N° 15, diciembre de 1981.
- Comxport Trade Data, “Nomenclatura o Nomenclador común del MERCOSUR”. En: <http://www.comxport.com/ncm/index.php>.
- Corbey, Dorette (1995). “Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration”. International Organization 49, 2, Spring 1995, pp.253-84.
- de la Reza, Germán A. (2006) “Integración económica en América Latina: Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI” México, UAM.
- de la Reza, Germán A. y Rodríguez Garza, Francisco Javier (2005). “Dilemas de las uniones aduaneras en América Latina”. En el Nuevo milenio

Mexicano. Tomo I: México y el mundo. Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco: Ediciones y Gráficos Eón.

- Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés (Directores) (2000) " Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina" (1806 - 1989) "Las relaciones con los países latinoamericanos. Las relaciones con Brasil". Colaboradores principales: Leonor Machinandiarena de Devoto; Francisco Corigliano; Alejandro Corbacho; Ana Margheritis. Investigadores asociados: Kristin Ruggiero; Laura Tedesco; Marisa González de Oleaga; Marina Carbajal; Rut Diamint; Constanza González Navarro; Lara Manóvil; María Fernanda Tuozzo; Sebastián Masana. En: <http://www.argentina-rree.com/14/14-081.htm>

5. Escudé, Carlos, Souto Zabaleta, Mariana (2001), "Hipótesis de Conflicto el Cono Sur Frente al Eje Chávez-FARC" - Working Paper N° 63 - Universidad Torcuato Di Tella. En: http://www.argentinaree.com/documentos/El_Conosur_Frente_al_Eje_Chavez_FARC.pdf

- "Europa: El Portal de la Unión Europea" en: <http://europa.eu>

- Fawcett, Louis (1995) "Regionalism in historical perspective" , in: Fawcett, Louis & Hurrell, Andrew (Edits.), Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order, Oxford University Press.

- Ferrer, Aldo. La Globalización, la crisis financiera y América Latina. En: Tiempos violentos; Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina. Comp. Boron, Atilio A.; Gambina, Julio; Minsburg, Naum. Colección CLACSO - EUDEBA, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Abril 1999. 87-107. ISBN Obra: 950-9231-43-6. Disponible en la World Wide Web: En: <http://168.96.200.17/ar/libros/tiempos/ferrer.rtf>E-mail: clacso@clacso.edu.ar

- Ferrer, Aldo (1999). "La Globalización, la crisis financiera y América Latina". (Publicado en Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 6, junio de 1999, México, BANCOMEXT, pp. 527-536.)

- Ferrer, Aldo (2005). "La densidad regional del MERCOSUR". Diario Hoy de La Plata, 13 de enero de 2005.

- Ferrer, Aldo (2009). "La densidad nacional en la historia" (Reflexiones del Segundo Centenario) (Versión preliminar), julio de 2009 Documentos individuales de miembros del Grupo Fénix. En: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/aportes/8/index.htm>

- Ferrer, Aldo (2010). "Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global". Revista CEPAL 101. Agosto 2010.

- Furtado, Celso (1998), "El Capitalismo Global". Fondo de Cultura Económica, México.

- García Segura, Caterina (1992). “La Evolución del Concepto de Actor en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. Artículo basado en parte del trabajo realizado por la autora en su tesis doctoral, *La presencia de les entitats polítiques subestatals a les Relacions Internacionals*, dirigida por Esther Barbi y leída en la Universitat Autònoma de Barcelona en 1992. En: <http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n41p13.pdf>
- Gottifredi, Marcelo A. (2007) “Código Aduanero Comentado”. Buenos Aires. Ediciones Macchi.
- Gudynas, Eduardo (2005), “El regionalismo abierto de la CEPAL: insuficiente y confuso”. Programa de las Américas (Silver City, NM: International Relations Center, 28 de septiembre de 2005). En: <http://www.cipamericas.org/es/archives/1324>.
- Gudynas, Eduardo y Buonomo, Mariela (2007), “Integración y Comercio. Diccionario Latinoamericano de términos y conceptos”. Montevideo 2007. Ediciones Coscoroba.
- Haas, Ernst B. (1972) “Estudio de la Integración Regional: Reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar” (1972) Revista de la Integración (INTAL) N° 10, Mayo 1972.
- Haas, Ernst B. (1980), “Why collaborate, Issue-Linkage and International Regimes” World Politics, Vol. 32, No. 3, Apr., 1980. En: <http://www.jstor.org/pss/2010109>
- Herrera, Felipe (1962), “América Latina: Economía y Política”. Ensayo presentado el 6 de agosto de 1962 en la conferencia sobre “Tensiones en el desarrollo en el Hemisferio Occidental” celebrada en Salvador, Bahía, Brasil, convocada bajo los auspicios del Council on World Tensions y la Universidad de Bahía.
- Herrera, Felipe (1965), “Obstáculos y avances para una Comunidad Económica Latinoamericana” Acto de inauguración del Instituto para la Integración Latinoamericana, 24 de agosto de 1965.
- Laje Anaya, Justo (2011), “Tráfico de estupefacientes. Ley 23.737”. Córdoba. Alveroni Ediciones.
- Lavagna, Roberto (1998), “El futuro del ALCA: la decisión americana” Buenos Aires: Ecolatina, mayo 1998, 6 p; 16 KB Ubicación: AR-AHA: j: / docelec / tb1577.pdf {}
- Lavagna, Roberto (2001), “Los desafíos del MERCOSUR”, en El Desafío de Integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en

su primera década. Coordinadores Daniel Chudnovsky y José María Fanelli. Siglo veintiuno de Argentina Editores. Siglo veintiuno de España Editores.

- López Giral, Dorotea y Muñoz Navía, Felipe (2012), “La política comercial internacional: viejos temas y nuevos debates”. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. En: <http://www.iei.uchile.cl/noticias/81611/la-politica-comercial-internacional-viejos-temas-y-nuevos-debates>
- Mallon, Richard (1998). “Emergence of a New Center and Periphery”. Development Discussion Paper No. 657, October 1998. Harvard Institute for International Development, HARVARD UNIVERSITY.
- Moravcsik, Andrew (1993) “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Integovernmentalist Approach”. Journal of Common Market Studies. Volume 31, N° 4. December 1993.
- Naciones Unidas (2010) “World Drug Report 2010”. En: <http://www.unodc.org>.
- Naciones Unidas (2009) “World Drug Report 2009”. En: <http://www.unodc.org>.
- Naciones Unidas (2003). “Informe de las Naciones Unidas”. (2003) En: http://www.unodc.org/pdf/unodc_brochure_2003_S.pdf
- Nye, Joseph S. (1969) “Integración regional comparada: concepto y medición”. Revista de la integración (1969); 5: p. 50-86. En: www.iadb.org/...Integracion/.../e_REVINTEG_005_1969_Estudios_02.pdf
- O’Connell, Arturo (2001) “Los desafíos del MERCOSUR ante la devaluación de la moneda brasileña”. Naciones Unidas - CEPAL - SERIE Estudios estadísticos y prospectivos - División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile, febrero de 2001
- Olivera, Julio H. G. (1959) “Crecimiento, Desarrollo, Progreso, Evolución: Nota sobre relaciones entre conceptos”. Sobretiro de El Trimestre Económico, Vol. XXVI (3) México, Julio-Septiembre, núm.103.
- Organización Mundial del Comercio, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Informe de la Secretaría. Chile, Examen de las Políticas Comerciales. En: http://www.sice.oas.org/ctyindex/CHL/WTO/ESPANOL/WTTPRS220-02_s.doc
- Organización Mundial de la Salud (1994) “Glosario de términos de alcohol y drogas” - Editado por Organización Mundial de la Salud en 1994 bajo el título *Lexicon of Alcohol and Drug Terms*. En: <http://www.msc.es/alcoholJovenes/docs/terminosAlcohol2.pdf>

- Padilla, Nelson (2001) “El Plan Colombia: La Guerra Contra las Drogas. Bogotá revela un balance negativo del Plan Colombia”. Nelson Padilla, Bogotá. Especial para Clarín. 18/07/2001. En: <http://edant.clarin.com/diario/2001/07/18/i-02615.htm>
- Panagariya, Arvind (1999). "The Regionalism Debate: An Overview," *The World Economy*, Wiley Blackwell, vol. 22(4), pages 477-512, 06.
- Plan Fénix para América del Sur (2011) “Declaración de Buenos Aires”.
- Prados Sifontes, María Elena - Cabanes Espino, Iris (2005). “Aspectos generales de la cooperación y la integración internacional”. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 21, 31/05/2005 Disponible em %20Jur%EDdico%20-%20Leitura%20de%20 Artigo.htm . Acesso em 26/08/2009. En: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=593
- Rapoport, Mario (2011) “Todo es...” Artículo publicado en el diario Página/12, suplemento CASH, domingo 11 de diciembre de 2011.
- Sandholtz, Wayne (1996). “Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 34, N° 3. September 1996.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel (2008) .“TLCAN y ASPAN: proyectos geoestratégicos de la seguridad nacional estadounidense La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte: Nuevo desafío a la nación mexicana” - *Juan Manuel Sandoval Palacios (compilador)* - 30-octubre- 2008- *México, D.F.-RMALC-UACH*. En: <http://www.ciepac.org/documento.php?id=>
- Stiglitz, Joseph E. (2002). “El Malestar en la globalización”. Buenos Aires. Editorial Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S.A.
- Rodrik, Dani (2004) Rethinking Growth Policies in the Developing World”. Harvard University. October 2004. Draft of the Luca d’Agliano Lecture in Development Economics to be delivered on October 8, 2004, in Torino, Italy. The lecture draws on joint research carried out with my colleagues Ricardo Hausmann, Lana Pritchett, and Andres Velasco to whom I am grateful. En: <http://www.law.wisc.edu/gls/documents/institutions4.pdf>
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana). Portal en <http://www.sica.int>
- SICE (Sistema de Información sobre Comercio Exterior). “Diccionario de términos de comercio” En: http://www.sice.oas.org/dictionary/CSP_s.asp.
- Tinbergen, Jan (1978) “Diferentes formas de cooperación internacional: comparación de su eficiencia”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Revista trimestral publicada por la UNESCO, Paris, volumen XXX, 1978, N° 2.

- Tomasini, Luciano (1989). “Teoría y Práctica de la Política Internacional”. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Tomasini, Luciano (1992). “Desarrollo económico e inserción externa en América Latina: Un proyecto elusivo”. Revista de Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile. En: <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/viewPDFInterstitial/15478/15931>.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2003). “Sudamérica y el dilema de Colombia”. En: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/1-2/Tokatlian.pdf>
- UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime (2010). “Case studies of transnational threats”. En: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Crime and instability 2010 final 26march.pdf?ref=010410](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Crime%20and%20instability%202010%20final%2026march.pdf?ref=010410)
- Viner, Jacob (1950) “The customs unions issue”. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Wallerstein, Immanuel Maurice (2005) "Análisis de sistemas - mundo: una introducción". Siglo XXI Editores.
- Williams, P - Florez, C. (1994) “Transnational criminal organizations and drug trafficking”. En: http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1994-01-01_2_page004.html
- Williamson, John (1990) “What Washington Means by Policy Reform”. Peterson Institute for International Economics. Chapter 2 from Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Edited by John Williamson. Published April 1990. Updated November 2002 En: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>
- Zaiat, Alfredo (2011) “Plan Fénix para América del Sur”. En diario Página 12, suplemento económico, edición del 12 de noviembre de 2012.
- Zapata, Ricardo y Pérez, Esteban (2001). “Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano.” Organización Naciones Unidas. CEPAL - SERIE Estudios y perspectivas – Sede Subregional de la CEPAL en México. Unidad de Comercio Internacional. México, D.F., noviembre de 2001 En: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/9472/L500_\(Final\).pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/9472/L500_(Final).pdf).
- Zunino, Gustavo (2001), “Código Aduanero de la República Argentina y leyes complementarias con índice temático- Actualización y Notas”. Buenos Aires. A-Z Editora.