

IUS COGENS
DERECHO INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN
10

Eric Tremolada Álvarez
Editor



Desarrollo sostenible e integración

Universidad
Externado
de Colombia

Desarrollo sostenible e integración / Gonzalo Armienta Hernández [y otros] ; Eric Tremolada Álvarez, (editor). -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2022. -- Primera edición.

554 páginas : ilustraciones, mapas, gráficos, tablas ; 24 cm. (Colección IUS Cogens. Derecho Internacional e Integración ; 10)

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 9789587909197 (impreso)

1. Russell, Bertrand, 1872-1970 -- Pensamiento filosófico 2. Cambios climáticos -- Aspectos sociales -- América Latina 3. Cambios climáticos -- Aspectos ambientales -- América Latina 4. Cambios climáticos -- Aspectos ambientales -- Países de la Unión Europea 5. Desarrollo sostenible -- Aspectos sociales -- América Latina 6. Desarrollo sostenible -- Aspectos ambientales -- América Latina I. Tremolada Álvarez, Eric, editor II. Institución III. Título IV. Serie

337.7 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. Área de Procesos Técnicos. EAP

octubre de 2022

ISBN 978-958-790-919-7

© 2022, ERIC TREMOLADA ÁLVAREZ (EDITOR)

© 2022, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá

Teléfono (+57) 601 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: octubre de 2022

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Luis Fernando García Núñez

Composición: María Libia Rubiano

Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

GONZALO ARMIENTA HERNÁNDEZ NATALIA MELGAR ALASSIO
IGNACIO BARTESAGHI HIERRO ALEJANDRO PASTORI FILLOL
CARLOS CONDE GUTIÉRREZ EDUARDO PASTRANA BUELVAS
NATALIA DE MARÍA CALVELO WILFREDO ROBAYO GALVIS
ALEJANDRA ESQUIVEL MEDINA XIOMARA ROMERO PÉREZ
ADRIÁN GARCÍA ORTIZ MARIÁNGELA RUEDA FIORENTINO
SANDRA CECILIA GUERRA LUIS FERNANDO SÁNCHEZ HUERTAS
SILVANA INSIGNARES CERA CÉSAR SÁNCHEZ MUÑOZ
JOSÉ RODOLFO LIZÁRRAGA RUSSELL ERIC TREMOLADA ÁLVAREZ
KARLA MARISCAL URETA RAÚL TRUJILLO CABEZAS
RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU JEANNETTE VALVERDE CHAVES
KARLA GEORGINA MARTÍNEZ HERRERA BERNARDO VELA ORBEGOZO
DIEGO VERA PIÑEROS

CONTENIDO

Presentación	13
--------------	----

PRIMERA PARTE

DEBATES INACABADOS DEL DERECHO Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Paz y desarrollo: un círculo virtuoso. La obra de Bertrand Russell aplicada al estudio del derecho y de las relaciones internacionales <i>Bernardo Vela Orbeago, Universidad Externado de Colombia</i>	21
El Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní: situación actual y perspectivas <i>Alejandro Pastori Fillol, Universidad de la República (Uruguay)</i>	65
Análisis del cambio climático como causa de la migración centroamericana, con miras a un inmediato paradigma de desarrollo sostenible <i>Karla Georgina Martínez Herrera, Universidad de Alicante (España)</i>	85
La protección de la reserva de biosfera <i>Seaflower</i> en el contexto de las controversias entre Nicaragua y Colombia <i>Wilfredo Robayo Galvis, Universidad Externado de Colombia</i>	113

SEGUNDA PARTE

ORGANIZACIONES REGIONALES Y DESARROLLO SOSTENIBLE

La lucha contra el cambio climático y a favor de la sostenibilidad ambiental en la Unión Europea: ¿Sigue siendo el <i>European Green Deal</i> una prioridad? <i>Rubén Martínez Dalmau, Universidad de Valencia (España)</i> <i>Eric Tremolada Álvarez, Universidad Externado de Colombia</i>	153
El desarrollo sostenible en el Mercosur. Un análisis a partir de sus normas <i>Ignacio Bartesaghi Hierro, Universidad Católica del Uruguay</i>	179
Una mirada al desarrollo sostenible en Centroamérica: Acciones desde la integración regional <i>Jeannette Valverde Chaves, Universidad Nacional de Costa Rica</i>	213

Colombia y Perú en la Alianza del Pacífico: Conciencia marítima,
integración y desarrollo sostenible del océano Pacífico 235
*Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera Piñeros; Universidad Javeriana
(Colombia)*

Carta Ambiental Andina: Otro paso hacia la ecologización de la CAN 281
*Silvana Insignares Cera y Mariángela Rueda Fiorentino,
Universidad del Norte (Colombia)*

TERCERA PARTE

INCENTIVOS DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

La biodiversidad de Colombia al 2030: Una oportunidad
de construcción colectiva de nación 311
*Raúl Trujillo Cabezas, Universidad Externado de Colombia
Sandra Cecilia Guerra, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
(Colombia)*

Alcances y límites de la extrafiscalidad ambiental en la CAN 359
César Sánchez Muñoz, Universidad Externado de Colombia

La consulta previa como mecanismo garante de los derechos colectivos
indígenas frente a los megaproyectos y su impacto ambiental 381
*José Rodolfo Lizárraga Russell y Alejandra Esquivel Medina,
Universidad Autónoma de Sinaloa (México)*

Transición energética en el Caribe insular: ¿Una nueva posibilidad
para la integración energética regional? 403
Xiomara Romero Pérez, Universidad Externado de Colombia

La protección del medio ambiente en el Estado autonómico español:
Limitaciones y mecanismos de tutela 429
Adrián García Ortiz, Universidad de Alicante (España)

CUARTA PARTE
¿DERECHOS EN ENTREDICHO?

“Necesito mis anteojos; quiero ver mejor el desarrollo digital humano”: una reflexión del desarrollo desde las humanidades digitales <i>Luis Fernando Sánchez Huertas, Universidad de América (Colombia)</i>	465
The Impact of Andean and Colombian legislation on Genetic Resources on the Traditional Knowledge of Indigenous and Afro Communities <i>Carlos Conde Gutiérrez, Universidad Externado de Colombia</i>	485
Interseccionalidad y teoría de la actividad para la inclusión y sostenibilidad en personas mayores <i>Gonzalo Armienta Hernández, Universidad Autónoma de Sinaloa (México)</i> <i>Karla Mariscal Ureta, Universidad Autónoma de Querétaro (México)</i>	499
¿Cómo son percibidos China y Estados Unidos por los ciudadanos de la Asean? <i>Natalia Melgar Alassio y Natalia De María Calvelo, Universidad Católica del Uruguay</i>	517
De los autores	543
Normas de publicación y arbitraje	551

IGNACIO BARTESAGHI HIERRO

*El desarrollo sostenible en el Mercosur:
un análisis a partir de sus normas*

*Sustainable development in Mercosur:
an analysis based on its rules*

RESUMEN

El Mercosur cuenta con tres órganos con capacidad decisoria, el Consejo del Mercado Común, el Grupo del Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur, los que aprueban normas de diversa índole. En el estudio se clasifican y analiza el alcance de las normas aprobadas por parte del Consejo del Mercado Común en el período 1991 – 2021, con el objetivo de identificar si las temáticas abordadas en el bloque guardan relación con los nuevos temas del comercio internacional y en especial con los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible, por entender que los mismos son una herramienta de importancia en el desarrollo económico de los países que integran el Mercosur.

PALABRAS CLAVE

Mercosur, desarrollo sostenible, ODS.

ABSTRACT

Mercosur has three bodies with decision-making capacity, the Common Market Council, the Common Market Group and the Mercosur Trade Commission, which approve regulations of various scopes. This study classifies and assesses the scope of the regulations approved by the Common Market Council in the period 1991–2021, with the aim of identifying whether the issues addressed in the block are related to the new issues of international trade and in especially with the seventeen Sustainable Development Goals, for understanding that they are an important tool in the economic development of the countries that make up Mercosur.

KEY WORDS

Mercosur, Sustainable Development, SDGs.

INTRODUCCIÓN

Tras más de tres décadas de historia, el Mercosur se ha posicionado como uno de los principales procesos de integración de América Latina y el Caribe, con avances concretos en términos económicos y comerciales, como así institucionales y de inserción internacional, pero también con enormes desafíos. Estos últimos han aumentado en los últimos años debido a las diferencias existentes entre sus miembros, las que ya no solo se registran en el plano económico, sino también en el político.

Prácticamente desde sus orígenes, el bloque cuenta con tres órganos con capacidad decisoria creados por el propio Tratado de Asunción y complementados por el Protocolo de Ouro Preto, los que han sido los responsables de aprobar un número importante de normas. Ahora bien, cabe preguntarse si el mencionado desarrollo normativo del Mercosur supone un avance del proceso de integración en lo que refiere al cumplimiento de sus objetivos originarios y si el mismo ha ido incorporando las temáticas relacionadas con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

El objetivo de este trabajo es analizar las normas del bloque aprobadas por el Consejo del Mercado Común (máximo órgano en jerarquía) entre los años 1991 – 2021, clasificándolas por áreas temáticas, subtemas, además de identificar su vigencia. También se relacionarán las normas con los nuevos temas del comercio internacional y, en particular, en lo que se refiere al desarrollo sostenible, por entender que los mismos son una herramienta para impulsar el progreso económico de los países miembros del bloque.

I. LOS NUEVOS TEMAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Desde la última década del siglo XX la integración económica comenzó a mostrar nuevas características, las que ya no solo tenían relación con el comercio de bienes y, por tanto, con los capítulos clásicos del comercio mundial en cuanto al acceso a los mercados (aranceles, normas de origen, normas sanitarias y fitosanitarias y normas técnicas). En ese sentido, los acuerdos negociados presentan cada vez mayor diversidad en un fenómeno conocido como de “geometría variable”, llevando a una explosión de la integración a nivel mundial e incorporando a economías distantes con una lógica norte – sur (Baumann, 2009; Low, 2016).

De hecho, de acuerdo con datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) existen hasta la fecha 355 acuerdos comerciales regionales (ACR) en vigor y 579 notificaciones. De los 355 ACR un total de 168 se refieren solo a mercancías, dos a servicios y 185 a mercancías y servicios¹. Las nuevas tendencias de los ACR firmados por todos los miembros de la OMC, en especial desde la primera década del siglo XXI en adelante, muestran nuevas características, entre las cuales podrían destacarse las siguientes:

- Se trata de un fenómeno generalizado.
- Involucra a países que se encuentran en diferentes regiones.
- Se implementan acuerdos bilaterales, pero también plurilaterales.
- En algunos casos se profundizan o plurilateralizan los existentes.
- Involucran a países de diferentes niveles de desarrollo.
- Los acuerdos son fundamentalmente zonas de libre comercio y no uniones aduaneras o mercados comunes.
- No todas las regiones son parte del fenómeno.
- Se incorporan las nuevas disciplinas del comercio internacional (normas OMC Plus + X).
- La mejora del entorno de negocios a partir del esfuerzo de armonización ocupa lugares de privilegio.
- La diversidad de las normas y diferentes modelos es una de las características del fenómeno.

Uno de los rasgos más destacados por la propia OMC, se refiere a las motivaciones que impulsan a los Estados a suscribir los acuerdos comerciales. Con el paso de los años el nivel de apertura ha sido de una magnitud tal, que las rebajas arancelarias ya no son definitivas para avanzar en la suscripción de acuerdos, lo que guarda relación con que hoy, en el entorno del 50% del comercio mundial, se encuentra liberado. En ese sentido algunos autores entienden que existe un aprovechamiento muy bajo de los acuerdos comerciales existentes, siempre y cuando se los mida por las preferencias arancelarias (Baldwin y Kawai, 2013).

En efecto, la OMC identifica otras ventajas de suscribir acuerdos comerciales, las que tienen que ver con regulaciones en otras temáticas vinculadas con el comercio internacional en un sentido mucho más amplio (Bartesaghi, 2020). Con el paso de los años los ACR se han transformado en instrumentos

¹ Consulta realizada el 22 de mayo de 2022 en <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>

que regulan sobre diversas áreas, muchas de las cuales están relacionadas con el desarrollo sostenible. Se trata de temáticas que en muchos casos superan en profundidad a las normas multilaterales o que regulan en asuntos en los que ni siquiera se ha avanzado en la OMC (las conocidas como normas OMC Plus y OMC X).

En cuanto a las denominadas OMC Plus, algunas de las disposiciones en las que los acuerdos han ido más allá de la base multilateral son los servicios, la inversión, la propiedad intelectual, el medio ambiente, la facilitación del comercio y las normas laborales. La porción principal de los acuerdos comerciales firmados en la década del noventa no incorporaba estos asuntos, proceso que llevó ciertos años para consolidarse. Un ejemplo de avances concretos en algunos de los temas recién señalados es el caso de la facilitación del comercio, lo que fue en consonancia con los progresos registrados a nivel multilateral, en especial después de cerrar el Acuerdo de Bali de 2013. Sobre la importancia adquirida por este asunto en los acuerdos comerciales, la OMC resalta que el 90% de los que fueron negociados por países asiáticos ya venían incorporando este tipo de normas, lo que tiene incidencias directas en el impacto económico de dichos países (OMC, 2014).

Además de las OMC Plus ya mencionadas, los acuerdos más recientes, en especial los firmados por las economías más desarrolladas, han ido incorporando disposiciones que aún no cuentan con legislación multilateral (conocidas como OMC X). Estas normas se refieren a un amplio espectro de disciplinas, muchas de las cuales *a priori* guardan una baja relación con el comercio. Sobre dichas reglas, en particular en los nuevos acuerdos comerciales (TLC de última generación o mega bloques), debe tenerse en cuenta que gran parte de esta legislación suele ser no vinculante, por lo que no generan compromisos legalmente ejecutorios, lo que es una importante distinción respecto a otras normas (OMC, 2010). En seguida se listan algunas de las regulaciones que ya son parte de acuerdos comerciales vigentes:

- Corrupción.
- Movimiento de capital.
- Protección de la información.
- Política de innovación.
- Protección civil.
- Inmigración ilegal.
- Derechos humanos.
- Salud.

- Energía.
- Cooperación cultural.
- Blanqueo de dinero.
- Investigación y tecnología.
- Seguridad nuclear.
- Terrorismo.
- Asuntos sociales.
- Pymes.
- Estadísticas.
- Cooperación industrial.
- Aspectos audiovisuales.
- Educación y capacitación.
- Aproximación a la legislación.

Además de los asuntos incorporados, debe tenerse en cuenta que en las últimas décadas también ha ido evolucionando la modalidad de los acuerdos. En ese sentido existen etapas muy marcadas, como el caso de los procesos de integración en Europa, América Latina y África, que por el nivel de profundidad pretendido ya incorporaban normas que superaban la regulación clásica del comercio de bienes. El caso más emblemático es el de la Unión Europea (UE), que alcanzó una profundidad inédita en la incorporación de normas de todo tipo de temáticas que superaron ampliamente los intereses económicos y comerciales (sociales, políticos y de seguridad, entre otros).

Si bien con menor éxito en el cumplimiento de sus objetivos originarios, otros procesos en América Latina (caso del Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina, el Mercosur y más recientemente la Alianza del Pacífico) siguieron un camino similar al de la UE en cuanto a incorporar normas que superaban la regulación clásica asociada con el comercio de bienes, si bien con una menor cobertura y profundidad que en el caso europeo. Por otro lado, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) en especial desde la década del noventa en adelante, pero particularmente desde la conformación de su Unión Económica fue progresivamente incorporando disposiciones catalogadas OMC Plus, pero también OMC X.

En términos de los conocidos como TLC (que no son procesos de integración como los recién mencionados), los primeros impulsos fueron dados por Estados Unidos con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta en sus siglas en inglés, hoy T-MEC), los acuerdos de asociación firmados por Japón y la propia UE, además de los tratados bilaterales

que fueron negociados por Chile y otras economías como Nueva Zelanda, Australia, Brunéi y Singapur (Kawai y Wignaraja, 2013).

El Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (Apec), que por diferentes razones geopolíticas ha perdido cierta relevancia en los últimos años (en especial por la política seguida por Trump), fue clave en la incorporación de los nuevos asuntos comerciales que progresivamente se fueron incorporando. La firma del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, conocido como TPP (hoy Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, CPTPP) impulsado por Estados Unidos es el punto de mayor ambición en cuanto a la incorporación de los llamados nuevos temas del comercio, nivel que no fue superado por la ya vigente Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) liderado por China que es menos propensa a incorporar legislación que afecte su estrategia de desarrollo económico (Baldwin y Kawai, 2013). Independientemente de la política seguida por Trump –hasta ahora sostenida por Biden– respecto al TPP y paralizando toda posibilidad de avanzar en la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) con la UE, en los últimos años se abrió un nuevo escenario de disputa entre los hacedores de la política comercial internacional, donde la guerra económica, comercial y geopolítica entre Estados Unidos y China será clave (Elms, 2016).

En definitiva, podría concluirse que el número de asuntos considerados OMC X es cada vez más relevante a nivel internacional, si bien aún no se encuentra plenamente extendido. Los conocidos como mega bloques impulsan una convergencia y coherencia en las legislaciones que van más allá del ámbito multilateral (Lawrence, 2013). Sin ingresar en el terreno de los impactos positivos y negativos de cada acuerdo, parece claro que los plurilaterales están impulsando una nueva etapa del regionalismo, con el objetivo de alcanzar una armonización normativa en “áreas esenciales” que favorecen los costos de transacción (Suominen, 2016).

Ahora bien, independientemente de que no todas las economías forman parte de este fenómeno, lo que podría indicar un aumento de la discriminación y un alejamiento de las reglas multilaterales, también debe considerarse que en algunos casos los acuerdos mencionados podrían ser beneficiosos incluso para los países que no los firman, en particular en disciplinas relacionadas con la facilitación del comercio y armonización normativa, siempre y cuando los países lleven adelante las necesarias reformas internas para alcanzar niveles apropiados de competitividad internacional (Plummer, 1997).

II. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El desarrollo sostenible no siempre fue parte del debate de la agenda internacional, sino que antes la preocupación se daba en torno a la crisis ambiental. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se plantea por primera vez el desafío de lograr la sostenibilidad en el crecimiento económico y el desarrollo (Sachs, 2015). Es en los años siguientes, pero especialmente en la década de los 90, donde comienzan a darse cambios más significativos al respecto. Recién en 1992, a partir de la Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro, se plantea que se debe abandonar la idea del medio ambiente como único factor generador de crisis, y pasar a una agenda global con foco de atención en el desarrollo sostenible (Guimarães, 2003). Con base en esta nueva forma de abordar la problemática global, se incorporan foros internacionales con respecto a los nuevos temas emergentes, donde se buscaría lograr acuerdos en búsqueda de soluciones para la situación y perspectivas hacia el futuro.

La Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas determinó el concepto clásico donde se establece que desarrollo sostenible es aquel “que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1987). A su vez, se agrega que “El desarrollo duradero [sostenible] exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1987). Esta es la razón a partir de la cual el desarrollo sostenible debe ser resultado de una integración de sus tres componentes: crecimiento económico, desarrollo social y protección del medio ambiente. La acción con base en estos tres pilares interdependientes es lo que conlleva al desarrollo sostenible (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 2012).

Con el fin de lograr esta meta, se plantean, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, denominada Río+20, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que tienen como propósito guardar relación con los tres pilares que lo conforman. Previo a estos nuevos objetivos, existieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio incorporados en el 2000 y que deberían haber sido alcanzados en el 2015. Dado el no cumplimiento de estos, en 2012, en el marco de Río+20, se vuelven a formular teniendo en cuenta que los ODS

deben estar orientados a la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos, tener un carácter global y ser universalmente aplicables a todos los países, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 2012).

Recordando los anteriores objetivos, pero respetando esta nueva forma de plantearlos, es que se formulan los siguientes ODS, estipulados por Naciones Unidas, a cumplir para 2030:



Fuente: Naciones Unidas

III. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

El Mercosur es uno de los procesos de integración de mayor importancia en América Latina, mostrando un interesante desarrollo institucional, con la creación de órganos con capacidad decisoria que aprueban normas vinculantes. Si bien posee algunos mecanismos supranacionales, la mayor parte de la legislación emanada de los tres órganos con capacidad decisoria, debe ser incorporada al ordenamiento jurídico de cada miembro para que entre

en vigor, debido a que es el derecho intergubernamental el que caracteriza al bloque.

La estructura institucional definitiva del Mercosur fue establecida por el Protocolo de Ouro Preto (la provisoria había sido constituida a través del Tratado de Asunción), tratado que además le otorgó al Mercosur personalidad jurídica de derecho internacional. De acuerdo con el Protocolo señalado el proceso de integración cuenta con seis órganos:

- Consejo del Mercado Común (CMC).
- Grupo del Mercado Común (GMC).
- Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).
- Comisión Parlamentaria Conjunta.
- Foro Consultivo Económico y Social.
- Secretaría Administrativa del Mercosur.

Posteriormente, la Secretaría dejó de ser Administrativa y pasó a llamarse Secretaría del Mercosur, mientras que la Comisión Parlamentaria conjunta fue sustituida por el Parlamento del Mercosur.

En cuanto al poder decisorio, solo tres órganos tienen esa capacidad en el Mercosur de acuerdo con sus tratados, el CMC, el GMC y la CCM, los que además fueron definidos como de naturaleza intergubernamental, lo que implica que la legislación debe ser incorporada al ordenamiento jurídico de los miembros para entrar en vigor de acuerdo con los procedimientos definidos en el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto. Sobre este punto, debe tenerse en cuenta que la Decisión n.º 23/00 estableció la posibilidad de que las normas del Mercosur no deben ser incorporadas cuando se refieran a aspectos de organización o de funcionamiento del Mercosur, realidad que cambió sustancialmente el nivel de normas que entran en vigor si se lo compara con los años previos. De todas formas, las normas que entran en vigor de forma automática no son de relevancia ni refieren a asuntos sustanciales del bloque. Por tanto, este mecanismo no debe confundirse con la supranacionalidad con la que cuenta la Comisión Europea.

A las normas procedentes de los tres órganos con capacidad decisoria del Mercosur, decisiones (CMC), resoluciones (GMC) y directivas (CCM), se le deben agregar los laudos aprobados en el marco del Sistema de Solución de Controversias, los que de acuerdo con el Protocolo de Olivos también son obligatorios para las partes. Ouro Preto estableció el consenso con la presencia de todos los miembros como el sistema de toma de decisiones.

El organigrama del Mercosur ubica al CMC como epicentro jerárquico, mostrando al Parlamento del Mercosur y al TPR a un mismo nivel, lo que es llamativo si se tiene en cuenta que los laudos aprobados por el TPR sí son obligatorios para las partes, mientras que en el caso de las decisiones y actos (de acuerdo con el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur son: dictámenes, proyectos de normas, anteproyectos de normas, declaraciones, recomendaciones, informes y disposiciones) aprobados por el Parlamento del Mercosur no tienen capacidad decisoria, lo que lo diferencia sustancialmente del caso europeo (Bartesaghi, 2020).

La estructura institucional del Mercosur incorpora a una serie de grupos y reuniones de ministros y altas autoridades, el Foro de Concertación Política y la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur con dependencia directa del CMC. Pero el órgano dependiente de mayor importancia es el GMC, del cual dependen un importante número de órganos auxiliares, tales como los Foros de Comisión y Observatorio, Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas y Grupos Ad Hoc. Al mismo nivel del GMC se localiza el Tribunal Administrativo Laboral, que técnicamente está adscrito al TPR y es la única instancia jurisdiccional para resolver las reclamaciones administrativas-laborales de los funcionarios del Mercosur y personal contratado (Bartesaghi, 2020).

En dependencia jerárquica del GMC se desprende el tercer órgano con capacidad decisoria del Mercosur, la CCM, de la cual a su vez dependen los denominados grupos técnicos en diferentes áreas, que tienen una naturaleza de órganos permanentes y abordan diferentes temáticas de interés para el Mercosur. Este órgano atiende los aspectos más técnicos y, por lo general, aquellos relacionados con asuntos comerciales más de orden operativo (por ejemplo, el funcionamiento de la unión aduanera). Por último, la Secretaría del Mercosur, que ha atravesado por diferentes momentos a lo largo de la historia del esquema de integración, en especial por el debate siempre presente, de si la misma debe cumplir un rol administrativo o técnico. Debe reconocerse que al menos hasta el presente, se trata de una secretaría que ha cumplido un rol poco relevante en el desarrollo del Mercosur y a la cual los Estados miembros no le otorgan la importancia que merecería, ya no solo como apoyo administrativo, sino también técnico para apoyar el camino que pretenden seguir los Estados miembros.

Además del importante número de órganos subsidiarios creados por el GMC, en los últimos años el Mercosur ha avanzado en su desarrollo

institucional (lo que no implica una valoración de la eficacia de dichos órganos en el desempeño de sus objetivos) como fue el caso del Tribunal Permanente de Revisión, el Parlamento del Mercosur, el Instituto Social del Mercosur y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos.

El desarrollo institucional del Mercosur podría ser considerado como un aspecto positivo que haría posible desplegar las acciones necesarias para que los miembros puedan dar cumplimiento a la Agenda 2030 de Naciones Unidas (García *et al.*, 2018).

IV. METODOLOGÍA APLICADA PARA LA CLASIFICACIÓN DE LAS NORMAS

Siguiendo la metodología de Bartesaghi (2020) con base en la información pública disponible en el sitio web de la Secretaría del Mercosur, se elaboró una base de datos con todas las normas aprobadas por el CMC, máximo órgano jerárquico del bloque y uno de los tres órganos con capacidad decisoria de acuerdo con lo establecido por el Protocolo de Ouro Preto.

Se trata de un total de 1.047 decisiones aprobadas entre los años 1991 y 2021, las que fueron clasificadas de acuerdo con las áreas temáticas y subtemas listados seguidamente.

Área temática

1) Económicas y comerciales:

Subtema

- Régimen de origen.
- Acuerdos sectoriales.
- Unión aduanera².
- Medidas sanitarias y fitosanitarias³.
- Normas técnicas.
- Defensa de la competencia.
- Defensa del consumidor.
- Restricciones no arancelarias.

2 AEC, armonización aduanera, valoración aduanera, medidas excepcionales en el ámbito arancelario, clasificación arancelaria, código aduanero, comercio y circulación intrazona.

3 Incluye las normas y certificaciones alimenticias.

- Regímenes excepcionales⁴.
 - Armonización de incentivos.
 - Sector azucarero.
 - Sector automotor.
 - Instrumentos de defensa comercial⁵.
 - Servicios.
- 2) Institucional:
- Subtema
- Sistema de Solución de Controversias.
 - Reglamentos internos⁶.
 - Reuniones ministeriales, especializadas y comisiones⁷.
 - Otros órganos del Mercosur⁸.
 - Definición de cronogramas (incluye prórrogas).
 - Secretaría.
 - Reforma y/o fortalecimiento institucional.
 - Nuevos miembros.
 - Interés social y ciudadanía.
 - Otros.
- 3) Relacionamiento externo:
- Subtema
- Coordinación del bloque en foros económicos y comerciales.
 - Negociaciones comerciales.
 - Acuerdos comerciales y marcos.
 - Estados asociados.
 - Memorándums y otros entendimientos.
 - Diálogos políticos.
 - Relacionamiento con otros organismos internacionales.
- 4) Cooperación internacional:
- Subtema
- Programas de cooperación.

4 Zonas francas, BIT, BK, AT, Drawback, otros regímenes especiales de importación, listas nacionales y salidas temporales.

5 Incluye salvaguardias.

6 Refiere a disposiciones internas de la operativa del Mercosur.

7 Relativas a la creación de nuevos órganos o instituciones.

8 Referentes a otro órgano del Mercosur, ya sea por la presentación de un proyecto de decisión, la definición de pautas negociadoras o cronogramas y planes de trabajo.

- Protocolos, acuerdos y medidas.
 - Otros.
- 5) Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem):
- Subtema
 - Aspectos institucionales.
 - Proyectos.
 - Presupuesto.
 - Reglamentos.
- 6) Otras áreas de integración:
- Subtema
 - Controles migratorios.
 - Educación.
 - Inversiones.
 - Contrataciones públicas.
 - Transporte, infraestructura y seguros.
 - Propiedad intelectual.
 - Cultura.
 - Salud.
 - Seguridad social y normas laborales.
 - Energía y telecomunicaciones.
 - Coordinación macroeconómica, financiera y mercado de capitales.
 - Integración productiva.
 - Medio ambiente.
 - Derechos humanos.
 - Contemplación de asimetrías.
 - Interés social y ciudadanía.
 - Género.
 - Pymes.
 - Coherencia regulatoria.

Además, se incluyen por separado aquellas normas que solo tienen por objetivo la derogación de una norma anterior.

Por otro lado, se estableció la vigencia de las normas aprobadas por el CMC de acuerdo con la información pública disponible en el sitio web de la Secretaría del Mercosur. Cabe recordar que el derecho en el Mercosur es intergubernamental y no supranacional como ocurre en el caso de la UE (en especial en la Comisión Europea). Por lo tanto, por regla general, para

que las normas entren en vigor deben ser incorporadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto (también observar artículos 38 y 39), además del artículo 2 del mismo Protocolo que indica qué órganos tienen capacidad decisoria.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que en el 2000 se aprobó la decisión 23/00 que establece que las normas que refieren al funcionamiento del Mercosur no deben ser incorporadas en los casos allí previstos. Naturalmente que esa norma se refiere a decisiones que no son de aspectos sustanciales para el proceso de integración, sino más bien operativos e institucionales. De todas formas, la misma ha sido ampliamente utilizada en los últimos años.

Respecto al procesamiento realizado en el análisis de la vigencia de las normas, deben tomarse en consideración los siguientes puntos:

– Se tomaron las vigencias de cada una de las normas (un total de 1.047) informadas por la Secretaría del Mercosur hasta el 21 de mayo de 2022. Como se trata de una base dinámica, posterior a esta fecha algunas decisiones podrían entrar en vigor.

– La información sobre la vigencia de las normas fue tomada del sitio web del Mercosur, por lo que no se ajustaron los posibles errores en la información publicada por la institución.

– Algunas decisiones presentadas, si bien inicialmente necesitaban ser incorporadas de acuerdo con lo establecido en el momento de su aprobación, fueron sometidas a revisiones posteriores donde se le otorgó la vigencia a través del artículo 5 de la Decisión CMC n.º 23/00 o por el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto.

– Muchas de las normas poseen cláusulas específicas de entrada en vigor, en especial cuando se trata de protocolos y acuerdos. En ese caso se consideró la vigencia de la decisión, que es el único registro público que lleva adelante la Secretaría del Mercosur. Por lo tanto, el registro sobrevalora el nivel de normas vigentes informado.

– En los casos en que la Secretaría no define si la norma está vigente y resta alguno de los socios por incorporarla, se entendió que la misma no se encuentra vigente.

– Las decisiones derogadas fueron consideradas como no vigentes.

– Cuando se anuncian derogaciones parciales se entendió que la norma sigue vigente.

– Las decisiones con mandatos cumplidos se consideraron vigentes.

V. ANÁLISIS DE LAS NORMAS DEL MERCOSUR

El CMC aprobó un total de 1.047 decisiones entre los años 1991 y 2021. Como se puede observar en el gráfico presentado a continuación, podrían identificarse determinados períodos que encuentran relación con las diversas etapas que ha atravesado el Mercosur en sus más de tres décadas de historia. De hecho, si se divide la serie de datos en tres períodos (1991 al 1999; 2000 al 2010 y 2011 a 2021) se observa que en el primero se aprobaron un promedio de 19 decisiones por año, en el segundo una media de 47, mientras que en el tercero un total de 33.

Cada uno de los períodos señalados podría identificarse con un estado del proceso de integración, destacándose los primeros años cierto éxito inicial, asociado al desarrollo institucional del Mercosur y al establecimiento de su zona de libre comercio y unión aduanera, lo que implicó la aprobación de un número importante de normas.

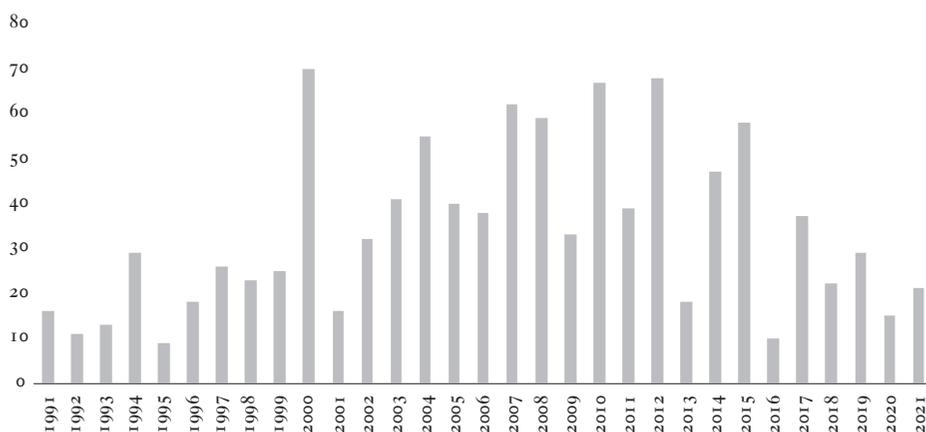
El segundo período que inicia en el 2000 es conocido como el de relanzamiento del Mercosur, proceso que comienza a gestarse tras la crisis regional generada desde la devaluación de la moneda brasileña en 1999, que desató una profunda crisis económica y política en Argentina y Uruguay. En este período se alcanzan los picos máximos en la aprobación de normas, muchas de las cuales se refirieron a aspectos institucionales y políticos. Existe una coincidencia en el importante número de decisiones aprobadas en este período y el perfil de los presidentes del Mercosur, en particular por la impronta que tanto Lula Da Silva como Néstor Kirchner le dieron al bloque desde el 2003 en adelante.

La última etapa, si bien arrastra en los primeros años una tendencia de un número elevado de aprobación de normas por año, luego comienza a mostrar un menor dinamismo, lo que es coincidente con las dinámicas atravesadas por el proceso de integración en lo que se refiere al período de despolitización del Mercosur (período del expresidente argentino Mauricio Macri) en paralelo con un estancamiento profundo en el cumplimiento de su agenda interna y externa.

Como resultado de analizar el perfil de las normas aprobadas en cada uno de los períodos señalados, en el que va de 1991 a 1999 las decisiones que se refieren a normas económicas y comerciales explicaron el 29,4% del total, seguido por las normas institucionales. En el segundo período definido, las normas de alcance económico y comercial pasan a la segunda

posición explicando una porción menor (24%), frente al 27,9% de las de alcance institucional. Finalmente, en la tercera etapa las normas económicas y comerciales pasaron a ocupar la cuarta posición explicando el 11,8% del total (ver gráfico 2).

GRÁFICO 1. NÚMERO DE DECISIONES APROBADAS
POR EL CMC DEL MERCOSUR



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría del Mercosur

En definitiva, el análisis indica que la importancia cuantitativa de las normas de interés económico y comercial, aprobadas por el Mercosur en los períodos antes definidos, viene disminuyendo. Por el contrario, aumentan las referidas a aspectos institucionales (transformada en la principal categoría) y de otras áreas de integración. El avanzar hacia otras áreas o expandir la institucionalidad del Mercosur podría ser considerado una evolución normal del proceso, pero siempre y cuando se hubiesen alcanzado los principales objetivos económicos y comerciales planteados en los tratados originarios, que no es lo que ocurrió en el Mercosur.

El bloque no solo no cumplió con sus objetivos centrales luego de más de 30 años de historia, sino que tampoco ha dado señales ciertas de que pretenda cumplirlos. Es en ese marco, en especial en el considerado segundo período (2000–2010) que los presidentes de los miembros apostaron por un Mercosur más institucional, más político y mucho más amplio en su agenda interna, proceso que como se verá más adelante favoreció, en parte, su acercamiento a los ODS a través de su legislación comunitaria. El camino seguido por el

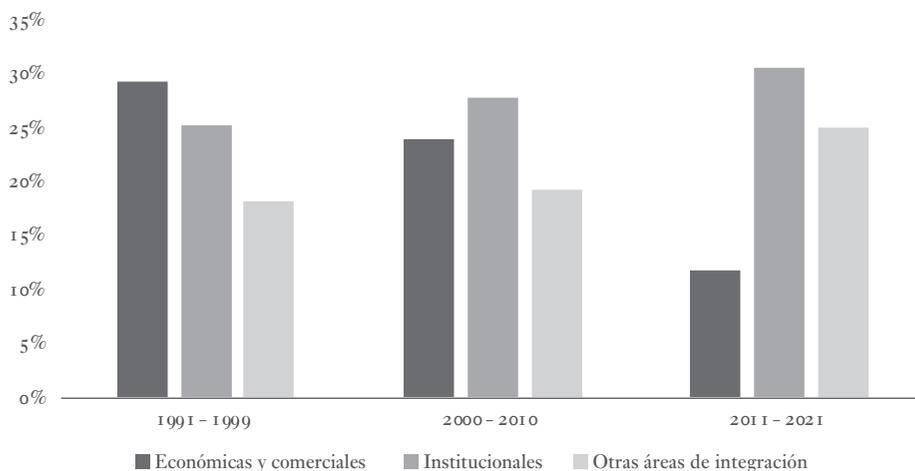
esquema de integración sería positivo y virtuoso, si el mismo se apalancara en los logros económicos y comerciales, los que hoy son muy magros y han quedado parcialmente en el olvido (Bartesaghi, 2020).

CUADRO I. DECISIONES APROBADAS POR ÁREA Y PERÍODO

Período 1991 - 1999		
Área	N.º de decisiones	Participación
Económicas y comerciales	50	29,4%
Institucional	43	25,3%
Cooperación internacional	34	20,0%
Otras áreas de integración	31	18,2%
Relacionamiento externo	12	7,1%
Total	170	100%
Período 2000 - 2010		
Área	N.º de decisiones	Participación
Institucional	143	27,9%
Económicas y comerciales	123	24,0%
Otras áreas de integración	99	19,3%
Cooperación internacional	56	10,9%
Focem	49	9,6%
Relacionamiento externo	42	8,2%
Derogación	1	0,2%
Total	513	100%
Período 2011 - 2021		
Área	N.º de decisiones	Participación
Institucional	111	30,5%
Otras áreas de integración	91	25,0%
Focem	46	12,6%
Económicas y comerciales	43	11,8%
Cooperación internacional	38	10,4%
Relacionamiento externo	30	8,2%
Derogación	5	1,4%
Total	364	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría del Mercosur

GRÁFICO 2. DECISIONES APROBADAS POR EL CMC DEL MERCOSUR
(PARTICIPACIÓN POR ÁREAS Y PERÍODOS)



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría del Mercosur

Considerando el total de normas aprobadas por el CMC en el período 1991-2021, la importancia de las decisiones vinculadas con el área institucional vuelve a confirmarse. En efecto, el 28,4% del total de la legislación del Mercosur regula sobre aspectos institucionales, seguido por las otras áreas de integración con el 21,1%. En tercer lugar, se ubican la normativa relacionada con los asuntos económicos y comerciales, explicando el 20,6% del total, lo que llama la atención si se tiene en cuenta que en sus orígenes (es lo que se desprende de lo establecido en los tratados originales) el bloque planteó objetivos claramente identificados con el desarrollo económico y comercial.

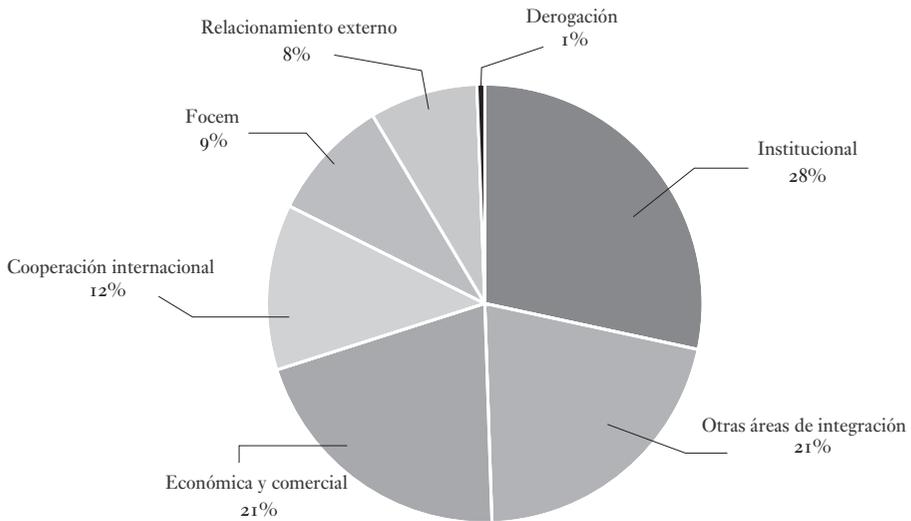
En cuanto a la vigencia de las normas, de 1.047 decisiones aprobadas por el CMC entre los años 1991-2021, el 77% se encuentra en vigor. Dichas normas son consideradas vigentes por haber sido incorporadas por los cuatro Estados miembros o por ingresar automáticamente en vigor una vez fueron aprobadas por el CMC de acuerdo con lo establecido en la decisión CMC n.º 23/00.

CUADRO 2. DECISIONES POR ÁREA 1991-2021
(ACUMULADAS)

Áreas	N.º de normas	Participación
Institucional	297	28,4%
Otras áreas de integración	221	21,1%
Económica y comercial	216	20,6%
Cooperación internacional	128	12,2%
Focem	95	9,1%
Relacionamiento externo	84	8,0%
Derogación	6	0,6%
Total	1.047	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría del Mercosur

GRÁFICO 3. DECISIONES POR ÁREAS
(PERÍODO 1991-2021, ACUMULADAS)



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría del Mercosur

CUADRO 3. NORMAS ACUMULADAS 1991-2021

Estado	Vigencia	
	N.º de decisiones	Participación
No	243	23%
Sí	804	77%
Total	1.047	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría del Mercosur

Dado que se está frente a un proceso de integración de carácter intergubernamental, podría pensarse que el porcentaje de normas que están en vigor es elevado. Ahora bien, la situación cambia si se revela la vigencia de las normas por las diversas áreas, sobre todo en el caso de las relacionadas con los asuntos económicos y comerciales, donde el 49% del total de las decisiones aprobadas por el máximo órgano del Mercosur no entraron en vigor. Otro porcentaje que llama la atención es el de las decisiones referidas a la cooperación internacional, con un 32% de las normas sin estar vigentes. Por el contrario, el 90% de las referidas a aspectos institucionales son normas que sí se encuentran vigentes.

CUADRO 4. VIGENCIA DE LAS NORMAS ACUMULADAS POR ÁREA 1991-2021

Áreas	Vigencia	Nº de decisiones	Participación
Institucional	Sí	267	90%
	No	30	10%
Otras áreas de integración	Sí	163	74%
	No	58	26%
Económica y comercial	Sí	111	51%
	No	105	49%
Cooperación internacional	Sí	87	68%
	No	41	32%
Focem	Sí	90	95%
	No	5	5%

Áreas	Vigencia	Nº de decisiones	Participación
Relacionamiento externo	Sí	81	96%
	No	3	4%
Derogación	Sí	5	83%
	No	1	17%
Total		1.047	

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría del Mercosur

Para responder el nivel de desarrollo que ha mostrado el Mercosur en los denominados nuevos temas del comercio y, en particular, en la legislación asociada a los ODS, en seguida se presenta el resultado de clasificar las 1.047 decisiones aprobadas por el CMC por subtemas, donde se podrá identificar en qué asuntos existe legislación asociada con los nuevos temas del comercio (las conocidas como normas OMC Plus y OMC X) y en los asuntos vinculados con el desarrollo sostenible, lo que particularmente se puede observar en las decisiones del CMC que fueron clasificadas en el área “Otras áreas de integración”.

Atendiendo a la legislación clasificada en el área institucional, analizada por los subtemas definidos en la metodología (Bartesaghi, 2020), las tres primeras categorías refieren a otros órganos del Mercosur, lo que confirma un fenómeno ya señalado respecto a la importancia que se le ha otorgado a la institucionalidad en el Mercosur (se trata de un proceso de integración que llegó a contar con más de 300 órganos derivados), seguido por decisiones que regulan sobre el Sistema de Solución de Controversias y reglamentos internos, tres categorías que explicaron cerca del 60% del total de las decisiones de alcance institucional.

Cabe precisar que la importancia cuantitativa presentada por algunos subtemas no necesariamente implica una señal de éxito en términos de desarrollo, siendo las normas del Sistema de Solución de Controversias un buen ejemplo. En efecto, si bien se trata de la segunda categoría en importancia cuantitativa dentro del área institucional, en términos cualitativos el sistema atraviesa, desde tiempo atrás, una profunda crisis de confianza por su nivel de efectividad y respeto (hace años que no se activa para dirimir una diferencia entre los miembros).

CUADRO 5. NORMAS EN EL ÁREA INSTITUCIONAL
(POR SUBTEMA 1991-2021, ACUMULADAS)

Subtema	N.º de decisiones	Participación
Otros órganos del Mercosur	70	23,6%
Sistema de Solución de Controversias	58	19,5%
Reglamentos internos	48	16,2%
Reuniones ministeriales, especializadas y comisiones	42	14,1%
Secretaría	24	8,1%
Otros	19	6,4%
Definición de cronogramas	17	5,7%
Nuevos miembros	9	3,0%
Reforma y/o fortalecimiento institucional	7	2,4%
Interés social y ciudadanía	1	0,3%
Presupuesto	1	0,3%
Protocolos, acuerdos y medidas	1	0,3%
Total	297	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría del Mercosur

El mayor desarrollo del Mercosur en términos del avance regulatorio de los llamados nuevos temas y los referidos al desarrollo sustentable se registró en el área clasificada como otras áreas de integración. En este caso son diversos los subtemas tratados por el Mercosur en el período 1991-2021, algunos de ellos alcanzando un buen número de decisiones, como ocurre con los asuntos relacionados con la educación, con un total de 41 normas en el período y explicando el 18,6% del total. En importancia le siguen normas de interés social y ciudadanía, controles migratorios y derechos humanos. Como puede observarse, si bien en menor medida, también hay legislación sobre Pymes, medio ambiente, salud, género, comercio electrónico y coherencia regulatoria, lo que acompaña, de cierta forma (a los ritmos del Mercosur), una tendencia que ya se observaba, desde tiempo atrás, en otros acuerdos comerciales. Asimismo, como podrá verse en los cuadros 11 y 12, muchos de los asuntos tratados por el Mercosur en esta área estarían alineados con los ODS.

CUADRO 6. NORMAS EN EL ÁREA. OTRAS ÁREAS DE INTEGRACIÓN
(POR SUBTEMA 1991-2021, ACUMULADAS)

Subtema	N.º de decisiones	Participación
Educación	41	18,6%
Interés social y ciudadanía	36	16,3%
Controles migratorios	27	12,2%
Derechos humanos	17	7,7%
Coordinación macroeconómica, financiera y mercado de capitales	13	5,9%
Pymes	11	5,0%
Cultura	10	4,5%
Transporte, infraestructura y seguros	10	4,5%
Contrataciones públicas	8	3,6%
Seguridad social y normas laborales	8	3,6%
Medio ambiente	7	3,2%
Contemplación de asimetrías	5	2,3%
Energía y telecomunicaciones	5	2,3%
Integración productiva	5	2,3%
Inversiones	5	2,3%
Salud	5	2,3%
Género	3	1,4%
Protocolos acuerdos y medidas	2	0,9%
Coherencia regulatoria	1	0,5%
Comercio electrónico	1	0,5%
Propiedad intelectual	1	0,5%
Total	221	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría del Mercosur

Las normas vinculadas con el área económica y comercial ocuparon la tercera posición en importancia si se las mide por el número acumulado de decisiones que aprobó el CMC entre 1991 y 2021. Replicando el análisis

antes realizado, en este caso el subtema destacado es la legislación vinculada con la unión aduanera con un 42% del total, seguida por las categorías regímenes excepcionales y régimen de origen. Al respecto de los resultados caben algunas precisiones.

El importante número de normas relacionadas con la unión aduanera no necesariamente implica que el Mercosur haya cumplido con la plena instrumentación de dicho nivel de integración. Por otro lado, es de destacar que en la segunda posición se ubican las normas relacionadas con los regímenes excepcionales explicando el 19% del total, seguido por las que legislan sobre el régimen de origen del Mercosur (12%), dos temas que no deberían estar presentes en una unión aduanera (esa etapa de integración, de alcanzarse de forma plena no debería contemplar excepciones tan amplias y no necesitaría de un régimen de origen).

CUADRO 7. NORMAS EN EL ÁREA ECONÓMICA Y COMERCIAL
(POR SUBTEMA 1991-2021, ACUMULADAS)

Subtema	N.º de decisiones	Participación
Unión aduanera	90	41,7%
Regímenes excepcionales	40	18,5%
Régimen de origen	25	11,6%
Servicios	17	7,9%
Instrumentos de defensa comercial	11	5,1%
Defensa de la competencia	8	3,7%
Normas técnicas	7	3,2%
Armonización de incentivos	5	2,3%
Restricciones no arancelarias	4	1,9%
Sector automotor	4	1,9%
Medidas sanitarias y fitosanitarias	2	0,9%
Sector azucarero	2	0,9%
Acuerdos sectoriales	1	0,5%
Total	216	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría del Mercosur

La cooperación internacional es una de las áreas donde los países del bloque también han avanzado en una serie de compromisos que podrían encontrar relación con los nuevos temas del comercio o el desarrollo sostenible. En este caso las decisiones aprobadas por el CMC hacen referencia principalmente a la aprobación de protocolos, acuerdos y medidas de diverso alcance (un 95,3% del total).

CUADRO 8. NORMAS EN EL ÁREA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
(POR SUBTEMA 1991-2021)

Subtema	N.º de decisiones	Participación
Protocolos, acuerdos y medidas	122	95,3%
Programas de cooperación	5	3,9%
Otros	1	0,8%
Total	128	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría del Mercosur

Analizando lo firmado por los miembros en esta categoría, los temas abordados en los protocolos, acuerdos y medidas estarían relacionados con las siguientes temáticas:

- Cooperación judicial (en materia civil, comercial, penal, medidas cautelares, contratos, etc.).
 - Extradición.
 - Armas de fuego.
 - Tránsito vehicular.
 - Normas de frontera.
 - Seguridad regional.
 - Intercambio de información de seguridad.
 - Tráfico de menores.
 - Tráfico ilícito de material nuclear.
 - Tráfico de armas.
 - Capacitación y cooperación policial.
 - Aftosa.
 - Traslado de personas privadas de libertad.
 - Gripe aviar.
 - Ciencia tecnología e innovación.

- Turismo.
- Cooperación en investigación.
- Cooperativas.
- Agricultura familiar.
- Fortalecimiento productivo.
- Cooperación consular.
- Combate a la corrupción.
- Combate a la delincuencia organizada.
- Agenda digital.
- Prevención de la violencia infantil.
- Cooperación municipal.
- Foros empresariales.
- No proliferación de armas de destrucción masiva.
- Consumo sostenible.
- Empresas aseguradoras.
- Protección de obtenciones vegetales.
- Registro de vendedores de armas de fuego.

El Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) fue implementado en 2004 y comenzó a operar en el 2006 (su reglamentación es del 2010) y es considerado uno de los mayores éxitos del bloque en los últimos años. Sus normas comenzaron a aprobarse del 2003 en adelante alcanzando un total de 95 decisiones en todo el período, de las cuales el 53,7% se refirieron a proyectos.

CUADRO 9. NORMAS EN EL ÁREA FOCEM
(POR SUBTEMA 2003-2021)

Subtema	N.º de decisiones	Participación
Proyectos	51	53,7%
Aspectos institucionales	24	25,3%
Presupuesto	19	20,0%
Reglamentos	1	1,1%
Total	95	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría del Mercosur

Por último, mencionar las decisiones referidas al relacionamiento externo, una categoría que muestra una muy baja relevancia si se tiene en cuenta la importancia del Mercosur como bloque económico a nivel internacional. En esta categoría se destacan los acuerdos comerciales y marcos (29,8% del total) y la relación del bloque con los Estados Asociados, donde existe cierto dinamismo, como también se observa en el área cooperación internacional.

Al respecto de los acuerdos comerciales y marcos, otra vez cabe señalar que el número de decisiones del CMC, referido a las relaciones externas del bloque, no implica que el Mercosur cuente con ese importante número de acuerdos comerciales vigentes. En muchos casos se trata de acuerdos que pretendían iniciar negociaciones o futuros intercambios que, finalmente, no se concretaron o siguen en negociación (Bartesaghi, 2020).

CUADRO 10. NORMAS EN EL ÁREA RELACIONAMIENTO EXTERNO
(POR SUBTEMA 1991-2021)

Subtema	N.º de decisiones	Participación
Acuerdos comerciales y marcos	25	29,8%
Estados Asociados	23	27,4%
Relacionamiento con otros organismos internacionales	14	16,7%
Coordinación del bloque en foros económicos y comerciales	9	10,7%
Memorándums y otros entendimientos	5	6,0%
Negociaciones comerciales	5	6,0%
Diálogos políticos	3	3,6%
Total	84	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría del Mercosur

Una vez analizada la normativa del bloque, es posible plantear una relación con los ODS. Para llevar adelante este procesamiento se tomaron algunas definiciones metodológicas como, por ejemplo, considerar únicamente las áreas de cooperación internacional y otras áreas de integración, por entender que las mismas son las que muestran una relación más estrecha con los temas que tratan los ODS. A su vez, como se ha demostrado en el Gráfico 2, las decisiones con base en otras áreas de integración y las relacionadas

con la cooperación internacional, son las que han presentado un mayor crecimiento en los últimos períodos, mientras que otras decisiones, como las correspondientes al área económica y comercial, han perdido relevancia.

Además, debe tenerse en cuenta que para definir el vínculo entre la decisión del CMC y el ODS se consideró una relación directa y no indirecta. Si bien se reconoce que muchas de las normas clasificadas dentro de las áreas no tomadas en cuenta para este análisis colaboran con ciertos ODS, y en especial con los de alcance más amplio y general, no fueron considerados por entender que su relación es indirecta.

En seguida se presentan los resultados de identificar los subtemas de las dos áreas consideradas en el procesamiento, donde se identificó la relación directa de las decisiones aprobadas por el CMC con un determinado ODS. En el caso de las decisiones clasificadas en el área cooperación internacional, la mayor relación con los ODS se observa en el subtema Protocolos, acuerdos y medidas, con un vínculo directo con el ODS 3 (Salud y bienestar), 9 (Industria, innovación e infraestructura), 12 (Producción y consumo responsables) y principalmente el 17 (Alianzas para alcanzar los objetivos).

CUADRO 11. ODS Y NORMATIVA DEL CMC: COOPERACIÓN INTERNACIONAL⁹

Cooperación económica	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
Programas de cooperación																		
Protocolos, acuerdos y medidas																		
Otros																		

Fuente: Elaboración propia

Replicando el análisis para el área otras áreas de integración, el vínculo más fuerte se registra en el subtema derechos humanos, donde se encontró una relación directa con los ODS 2 (Hambre cero), 3 (Salud y bienestar), 4 (Educación y calidad), 5 (Igualdad de género) y 10 (Reducción de las desigualdades). Otro subtema destacado es el de medio ambiente que tiene

9 La clasificación se realizó analizando el alcance de los protocolos, acuerdos y medidas, muchos de los cuales están listados en la sección en que se clasifican las normas relacionadas con la cooperación internacional.

vínculo directo con los ODS 13 (Acción por el clima), 14 (Vida submarina) y 15 (Vida de ecosistemas terrestres). Por último, cabe destacar el subtema Energía y telecomunicaciones que muestra relación directa con los ODS 7 (Energía asequible y no contaminante), 9 (Industria, innovación e infraestructura) y 11 (Ciudades y comunidades sostenibles).

CUADRO 12. ODS Y NORMATIVA DEL CMC: OTRAS ÁREAS DE INTEGRACIÓN

Cooperación económica	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Controles migratorios																	
Educación				■													
Inversiones								■									
Contrataciones públicas								■									
Transporte, manufactura									■								
Propiedad intelectual									■								
Cultura																	
Salud			■														
Seguridad social y normas								■									
Energía y telecomunicaciones							■		■		■						
Coordinación macroeconómica								■									
Integración productiva									■								
Medio ambiente														■	■	■	■
Derechos humanos		■	■	■	■						■						
Contemplación de asimetrías					■						■						
Interés social y ciudadanía										■							
Género					■												
Pymes								■									
Coherencia regulatoria																	

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

A lo largo de sus más de 30 años de historia el Mercosur ha mostrado un desarrollo institucional que puede ser confirmado con la aprobación de una importante caudal de normas que versan sobre diferentes asuntos. En los últimos años, el bloque le fue otorgando cada vez mayor importancia a las normas de carácter institucional, además de ir introduciendo el tratamiento de asuntos relacionados con los nuevos temas comerciales.

Al respecto, cabe aclarar que el bloque adquiere este perfil sin alcanzar el cumplimiento de muchas de las normas centrales referidas al área económica y comercial. En este sentido, el relevamiento realizado demuestra, de forma clara, que dichas normas pierden importancia a lo largo de los años, además de que un importante porcentaje de las decisiones aprobadas por el CMC de alcance económico y comercial no han entrado en vigor (49% del total aprobado).

El procesamiento realizado por etapas indicaría que la evolución de las normas del bloque está asociada a los perfiles políticos de los presidentes de los Estados Parte, en especial en la dicotomía que cada cierto período de tiempo se presenta en cuanto a si el Mercosur debe ser un bloque con perfil político o económico y comercial.

Acotando el análisis al objetivo planteado en el estudio sobre la relación de las normas del Mercosur con los nuevos temas del comercio y el desarrollo sostenible, podría concluirse que el bloque ha progresivamente incorporado normas de diversos asuntos que, en algunos casos, muestran relación con los ODS y también (aunque de forma mucho más embrionaria) con los conocidos como nuevos temas del comercio internacional).

En ese sentido, dejando de lado el debate sobre los logros alcanzados por el Mercosur en lo que se refiere al cumplimiento de sus objetivos originarios (en especial en los relacionados con los compromisos económicos y comerciales asumidos en sus tratados), su desarrollo normativo en la considerada área de cooperación internacional y otros procesos de integración podría estar colaborando con el cumplimiento de algunos de los ODS planteados por Naciones Unidas, fenómeno que podría ampliarse en los próximos años si se mantiene la dinámica observada sobre la progresiva mayor importancia adquirida por ese tipo de normas en la legislación del Mercosur.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de Naciones Unidas. (1987). *Desarrollo y cooperación económica internacional: medio ambiente*. Disponible en https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- Baldwin, R., Kawai, M. (2013). *Multilateralizing Asian Regionalism*. ADBI Working Paper 431. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Bartesaghi, I. (2020). *Mercosur: Su desarrollo normativo frente a las tendencias mundiales*, Montevideo: Grupo Magro Editores.
- Baumann, R. (2009). *Integración regional: La importancia de una geometría variable y de pasos paralelos*. Brasilia: Cepal
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. (2012). *El futuro que queremos*. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N12/381/67/PDF/N1238167.pdf?OpenElement>
- Elms, D. (2016). La política comercial en Asia se revitaliza ante posible colapso del TPP, en Rosas, P. (Ed.), *Un nuevo horizonte de oportunidades*, vol. 17, núm. 10, Ginebra: ICTSD, pp. 4-6. Disponible en https://ictsd.iisd.org/sites/default/files/review/revista_puentes_17-10.pdf
- García, C.; Oddone, N. y Setaro, M. (2018). El Mercosur en la agenda global de desarrollo: el Peas y su vigencia en el marco de los ODS 2030, Paraguay: *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, vol. 2.
- Guimarães, R. (2003). Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe entre las conferencias de Río en 1992 y Johannesburgo en 2002: avances, retrocesos y nuevos retos institucionales, en Calderón, F. (Coord.), *¿Es sostenible la globalización en América Latina?*, Bolivia: Fondo de Cultura Económica.
- Kawai, M. and Wignaraja, G. (2013). *Asia Free Trade Agreements: Trends, Prospects and Challenges*. ADB Institute.
- Lawrence, R. (2013). *When the Immovable Object Meets the Unstoppable Force: Multilateralism, Regionalism and Deeper Integration*. E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum.

- Low, P. (2016). Repensar los servicios en un mundo en constante cambio, en Rosas, P. (Ed.), *Un nuevo horizonte de oportunidades*, vol. 17, n.º 10, Ginebra: ICTSD, pp. 10-14. Disponible en https://ictsd.iisd.org/sites/default/files/review/revista_puentes_17-10.pdf
- Naciones Unidas. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Organización Mundial del Comercio. (2014). *Informe sobre el comercio mundial 2014*. Disponible en https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report14_s.pdf
- Organización Mundial del Comercio. (2010). *Informe sobre el comercio mundial 2010*. Disponible en https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report10_s.pdf
- Plummer, M. (1997). Asean and the Theory of Regional Economic Integration: A survey, en *30 years of Asean: Economic Cooperation*, vol. 17, n.º 2, Asean Economic Bulletin.
- Sachs, J. (2015). *La era del desarrollo sostenible*, Barcelona: Deusto.
- Souminen, K. (2016). Coherencia e inclusión en el sistema de comercio mundial en la era del regionalismo, en Rosas, P. (Ed.), *Un nuevo horizonte de oportunidades*, vol. 17, n.º 10, Ginebra: ICTSD, pp. 15-20. Disponible en https://ictsd.iisd.org/sites/default/files/review/revista_puentes_17-10.pdf



Desarrollo sostenible e integración, es el título del número 10 de la Colección IUS COGENS: Derecho Internacional e Integración. Cuenta con 18 contribuciones arbitradas que, según su temática, componen los cuatro apartados de este volumen. El primero, dedicado a los debates inacabados del derecho y la política internacional; el segundo, referido a las organizaciones regionales y desarrollo sostenible; el tercero se ocupa de los incentivos de protección al medio ambiente y, el último, alude a los derechos en entredicho.

Por su respaldo decidido en la convocatoria y realización del seminario de este año, merecen mención especial la Universidad de Alicante (España) y la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador), y por su apoyo permanente y compromiso con nuestras acciones académicas, no podemos olvidar a la Comisión Europea, la Delegación de la Unión Europea en Colombia, la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, el Instituto Internacional de Altos Estudios Sociales, IIDAES, con sede en Lima, y la Red Internacional de Centros Universitarios y de Investigación de Expertos en Procesos de Integración, Integranet.

Así, damos la bienvenida a un fruto más de la perseverancia de la Cátedra Jean Monnet de la Universidad Externado de Colombia y de la creciente demanda de estudiantes y académicos –propios y ajenos– de estudios referidos a los principios fundamentales y a las normas generales del derecho internacional y de la integración que, solo en el marco de esta Colección, completa 164 capítulos de investigación.