

# INFORME **INTEGRAR**

*INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA*

*FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

E-MAIL [integra.unlp@gmail.com](mailto:integra.unlp@gmail.com)

[www.iil.jursoc.edu.ar](http://www.iil.jursoc.edu.ar)

**N° 98 – AGOSTO DE 2016**

## **SUMARIO**

- **LA POSICIÓN DE LOS EMPRESARIOS COLOMBIANOS FRENTE A LA ALIANZA DEL PACÍFICO**
- **LOS OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO BRASILEÑO A LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE EVOLUCIÓN DEL MERCOSUR**
- **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**
- **INFORMACIÓN INSTITUCIONAL**

# LA POSICIÓN DE LOS EMPRESARIOS COLOMBIANOS FRENTE A LA ALIANZA DEL PACÍFICO\*

**Carlos Eduardo García Zárate**  
Lic. en Relaciones Internacionales

## **I. Introducción**

Junto a la necesidad de una profunda transformación productiva, la economía colombiana se enfrenta al reto de insertarse en los mercados internacionales. Para alcanzar estos objetivos, desde el año 2005 el país emprendió negociaciones de una serie de acuerdos comerciales, las cuales fueron muy dinámicas, especialmente, a partir del año 2009.

De los acuerdos alcanzados, la Alianza del Pacífico, que entró en vigor el 20 de julio de 2015, es la que mayor relevancia reviste hoy por hoy para el país, no solo por el dinamismo que esta ha logrado entre sus miembros, sino también, por los objetivos que a futuro tiene, respecto de la inserción de sus miembros con las economías asiáticas.

Más allá de la cantidad de acuerdos comerciales suscritos con otros países, de la consecución de los objetivos que se plantearon con el fin de insertar a Colombia en los mercados internacionales o de discutir los avances o retrocesos en las transformaciones productivas previstas, lo que a continuación se analiza, es la posición que tuvieron algunos de los sectores empresariales más representativos de Colombia frente a las negociaciones de la Alianza del Pacífico, como lo son el de alimentos procesados, el cementero, el automotriz, el ganadero y el agrícola, fundamentalmente por la importancia de esta y por las experiencias vividas con el Grupo de los Tres (G-3) y del TLC con Estados Unidos, en donde no todos los sectores se vieron beneficiados, sino que por el contrario, hubo un buen número de afectados.

## **II. La posición de los empresarios colombianos frente a la Alianza del Pacífico**

Para Colombia, la Alianza del Pacífico (AP), surge en un contexto desfavorable para el país en la región. Su estrecha relación con los Estados Unidos y el declive de este

---

\*Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

último, como figura hegemónica, (Amsden 2001; Nye 2003; Zakaria 2011, en Urrego-Sandoval, 2015: 7); lo ha dejado en una posición de aislamiento total. Sumado a esto, los diferentes conflictos fronterizos con Venezuela, quien fuera su segundo mayor socio comercial, después de Estados Unidos, y que han desembocado en el rompimiento de relaciones tanto diplomáticas como comerciales en diferentes ocasiones (2005, 2007, 2008, 2009 y 2010); han obligado al país a buscar nuevos socios comerciales, abriendo la economía a nuevos mercados internacionales, y a buscar una posición de liderazgo en la región.

Es así como Colombia, a partir del año 2005, emprendió la negociación de una serie de acuerdos comerciales con diferentes países, las cuales fueron muy dinámicas, especialmente, a partir del año 2009. Dentro de ellas, la AP, ha sido la que mayores expectativas ha generado tanto a Colombia como a sus demás miembros, así como también a un grueso número de países que han optado por adherirse como observadores.

Tras una serie de acercamientos y de cumbres presidenciales previas, la AP se constituyó formalmente en junio de 2012 en Paranal, Chile, cuando Colombia, Chile, México y Perú como Estados Partes y, Costa Rica y Panamá, como Estados Observadores, firmaron el Acuerdo Marco de la AP. El mismo entraría en vigencia en julio de 2015. La AP se consolidó como un área de integración regional que plantea como objetivos la construcción de un área de integración profunda que permita avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; impulsar un mayor crecimiento económico y desarrollo social de sus poblaciones para lograr un mayor bienestar y reducir las desigualdades socioeconómicas; conformar una plataforma de articulación política e integración económica y comercial y de proyección mundial, en especial hacia el Asia Pacífico (García, 2014: 46).

De acuerdo con este contexto y con los objetivos plateados en el marco de la AP, el mayor reto para Colombia gira en torno a la transformación y generación de un entorno que impulse el crecimiento y diversificación de la productividad, lo cual implica, necesariamente, la eliminación de todos aquellos obstáculos que impiden el desarrollo empresarial, teniendo en cuenta que, al ser un acuerdo netamente comercial, son las empresas las que moldean el camino a seguir.

Es en este punto en el que la AP, en el caso de Colombia, ha desatado un choque de intereses entre aquellos sectores empresariales que apoyan el acuerdo, como lo son el de alimentos procesados, el cementero y el automotriz, entre las más importantes, representados por la Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI), y

aquellos que no lo apoyan e incluso, lo ven como una amenaza: tal es el caso del sector ganadero, representado por la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN) y más radicalmente, el sector agrícola, representado por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).

Si bien, la información sobre la posición de los diferentes sectores empresariales de Colombia frente a la AP, sigue siendo muy restringida, un cuidadoso análisis de las diferentes declaraciones de miembros de estos sectores, en distintos medios de comunicación y la participación de representantes de los diferentes sectores empresariales en conferencias, permite identificar su posición frente al acuerdo.

#### a) Sectores empresariales a favor de la AP

**Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI):** creada en 1944, esta asociación empresarial es una de las más grandes y poderosas del país; agrupa, además de los industriales, a empresarios agroindustriales, financieros y comerciales. (Giacalone, 1999: 71).

En un comunicado, en febrero de 2014, la ANDI señala: “El sector privado colombiano representado en la Asociación Nacional de Industriales de Colombia, ANDI, expresa su optimismo frente al acuerdo que firmarán los presidentes de Colombia, Perú, Chile y México en el marco de la VIII Cumbre de Presidentes de la Alianza de Pacífico, que tendrá lugar el próximo 10 de febrero en Cartagena de Indias”<sup>1</sup>. A la vez, su presidente, Bruce Mac Master, dijo que la integración entre Colombia, Chile, Perú y México es vital para el desarrollo de la región<sup>2</sup>. En la práctica, este apoyo se refleja en la presencia de la ANDI en el Consejo Empresarial de la AP y en la posición frente al acuerdo de tres de sus empresas más importantes: Grupo Nutresa, Cementos Argos y SOFASA Renault.

- **Grupo Nutresa S.A.:** su origen se remonta al año 1916 con la fundación de la Fábrica Nacional de Galletas y Confites, que posteriormente se convertiría en la Fábrica de Galletas y Confites Noel. Tras un largo periodo de evolución, en el que la empresa creó diferentes marcas, adquirió y se funcionó con diferentes compañías y franquicias de diversos productos: café, chocolates, helados, comidas, carnes, pastas; en el año 2011 se convierte en el Grupo Nutresa S.A.,

---

<sup>1</sup><http://www.andi.com.co/SalPren/Documents/ANDI%20VE%20CON%20OPTIMISMO%20ACUERDOS%20DE%20LA%20ALIANZA%20DEL%20PACIFICO.pdf>

<sup>2</sup>[http://caracol.com.co/radio/2014/02/08/economia/1391849220\\_074778.html](http://caracol.com.co/radio/2014/02/08/economia/1391849220_074778.html)

una de las empresas más importantes en el sector de alimentos procesados del país, denominada también como una empresa multilateral<sup>3</sup>.

De acuerdo con su presidente, Carlos Ignacio Gallego Palacio, la AP, es estratégica para esta empresa y es una de sus prioridades. Por un lado, la AP representa pasar de un mercado de casi 50 millones de habitantes (Colombia) a uno de más de 200 millones de habitantes, mientras que por otro lado, brinda la oportunidad a la empresa de crecer y volverse cada vez más competitiva, pues la competencia con empresas de estos países, los obliga a invertir en innovación tecnológica y a capacitar a sus empleados para mejorar sus productos.

Así como los beneficios pueden ser amplios, también se plantean una serie de retos. Para el sector alimenticio uno de esos retos tiene que ver con la política arancelaria, la cual es compleja y desigual en Colombia, con partidas muy altas, que son el resultado del lobby que hacen algunos sectores. Mientras que los productos del Grupo Nutresa S.A., casi en su mayoría, tienen un arancel externo común del 15 %, a excepción de los cárnicos que es de 20 %, dentro de las tres principales materias primas una tiene un arancel del 98 %, otra del 83 % y otra del 40 %, lo cual se convierte en un reto muy grande para que las empresas prosperen dentro de la AP<sup>4</sup>.

Otro reto, que va de la mano con la política arancelaria, tiene que ver con las distorsiones provocadas por las franjas de precios y por los fondos de estabilización de precios, lo cual hace necesaria la evolución de la competencia y un mayor desarrollo de los diferentes sectores. Como empresa adscrita a la bolsa, el Grupo Nutresa S.A. ve con mucho interés la integración de las economías ya que tiene una base de accionistas e inversionistas, por ejemplo de Chile. Considera que los diferentes fondos de pensión a nivel regional pudieran actuar en la bolsa en Colombia, porque eso permitiría afianzar la expansión de los negocios de la empresa.

Por último, considera también que Colombia debe crecer más en las exportaciones a Asia, pues si se la compara con los demás países de la AP, está muy atrasada, por lo que debería asumir con seriedad el reto de

---

<sup>3</sup> Empresa multinacional cuya casa matriz está ubicada en Latinoamérica.

<sup>4</sup> Datos extraídos de la ponencia del presidente del Grupo Nutresa, Carlos Ignacio Gallego, en la plenaria 4 sobre comercio de bienes en la Alianza del Pacífico, del evento Semana Asia 2015 “La Alianza del Pacífico y las multilaterales: estrategias de acercamiento al Asia Pacífico”

productividad y competitividad, pues al final, la competencia se va a dar con las innovaciones y el desarrollo de cadena que hace cada empresa.

- **Argos:** En enero de 1934, surge la compañía Cementos Argos, convirtiéndose en una de las empresas más importantes y representativas de la economía colombiana de todos los tiempos<sup>5</sup>.

Para su presidente, Jorge Mario Velásquez Jaramillo, la AP, igual que como sucede con el Grupo Nutresa, es estratégica y está dentro de sus prioridades, pero no solo para esta empresa, sino para el sector cementero en general.

Por un lado, sostiene que mientras el consumo anual *per cápita* de cemento en Colombia es de 246 kg, el agregado de los países de la AP es de 325 kg per cápita, es decir, un 30 % más que Colombia, lo cual se traduce en una gran oportunidad de desarrollo para este sector. Por otro lado, considera que la conectividad marítima en la cuenca del Pacífico es uno de los elementos más importantes en la AP, pues de alcanzarse los objetivos previstos, significaría un gran avance en cuanto a conectividad y una importante reducción en los costos de transporte, tanto para las exportaciones como para las importaciones.

También plantea algunos retos, como la integración al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), para propiciar un mercado más líquido y más amplio, ya que mientras Colombia cuenta con una capitalización bursátil de US\$ 112 millones, la del MILA es ocho veces más grande con US\$ 874 millones. Otro reto tiene que ver con la generación de una plataforma fiscal, que sea adecuada y competitiva para fomentar la inclusión de compañías que se asienten en el país como plataforma de crecimiento de la AP. Lo anterior teniendo en cuenta que la tasa impositiva total en Colombia, que es de 75 %, está muy por encima del promedio de Suramérica que es de 55.4 % y de la de la misma AP que es de 48.2 %. Por último, la necesidad de desarrollar una infraestructura competitiva, pues pese a los avances que se han tenido en los proyectos 4G y APP, los rezagos, en comparación con los demás países de la AP, son muy amplios. El país tiene un importante desbalance de capacidad portuaria entre los océanos Atlántico y Pacífico. Mientras que en el primero tiene 25 puertos, siete de ellos públicos, con una capacidad total de 128 millones, en el segundo, que es el crucial para el comercio con los países de la

---

<sup>5</sup> <http://www.argos.co/colombia/somos/historia>

AP, apenas tiene 5 puertos, dos de ellos públicos, con una capacidad total de tan solo 5 millones de toneladas<sup>6</sup>.

**SOFASA Renault:** fundada en 1970, con el objetivo de ensamblar vehículos de la marca y estimular el desarrollo de una industria automotriz y autopartista en el país<sup>7</sup>, esta empresa es una de las más representativas del sector automotriz hoy en Colombia.

Para el presidente de esta compañía, Luis Fernando Peláez Palacio, la AP, es el espacio propicio para potencializar el polo de exportación colombiano tanto hacia los países miembros de la AP, como a los países que se van adhiriendo como observadores y que pueden llegar a ser miembros plenos.

Su visión se centra en cómo aprovechar la AP, para focalizarse y poder potencializarse aún más en México, país al que exporta en promedio 22.000 autos por año, cómo llegar a los mercados de Chile y Perú y a los mercados de los países de Centroamérica, especialmente, aquellos que ya se adhirieron como observadores.

Como beneficios tanto para esta compañía, como para el sector automotriz en general, se ubica en primer lugar, el acceso con arancel de 0 % (todo vehículo que ingresa a Colombia tiene un 35 % de arancel); aunque México es un gran competidor, se abre la puerta para acceder a los mercados de Chile, Perú y demás países de la región que ya aparecen como observadores de la AP. Si bien con los tres países ya existe una dinámica de exportación en la que en promedio, en el año 2014, 15.000 autos se exportaron a México, 1500 a Chile y 1600 a Perú, la AP, es una oportunidad para ampliar esos mercados.

Otro beneficio tiene que ver con la homogeneidad en el cumplimiento de la Norma de Origen para mercados de los países miembros, lo cual permite aplicar una misma fórmula en la producción de cada vehículo.

De la mano con estos beneficios también hay una serie de importantes retos para el sector automotriz en la AP y tienen que ver, fundamentalmente, con la competitividad y la escala. Renault fabrica 2,8 millones de autos al año, con la AP se estima que la producción llegaría a los 8 millones de autos al año.

---

<sup>6</sup> Datos extraídos de la ponencia del presidente de Argos, Jorge Mario Velásquez, en la plenaria 4 sobre comercio de bienes en la Alianza del Pacífico, del evento Semana Asia 2015 “La Alianza del Pacífico y las multilaterales: estrategias de acercamiento al Asia Pacífico”

<sup>7</sup>[https://www.renault.com.co/SOFASADIRECTORY/historia\\_desarrollo.html](https://www.renault.com.co/SOFASADIRECTORY/historia_desarrollo.html)

Por este motivo, la AP es un gran reto para el sector automotriz, ya que se debe tender a superar la competitividad y la limitación de volúmenes de producción de autos y hacer llamativo el encadenamiento productivo para la industria mexicana como proveedor y llegando a nuevos mercados de la región que son miembros de la AP (hoy observadores) donde otros países con fuerte industria automotriz ya entran con 0 % de arancel.

Para el presidente de SOFASA todo esto es posible y la mejor forma de hacerlo es en el seno de la AP, impulsando la educación y el entrenamiento, fortaleciendo la inversión entre los miembros, incentivando las exportaciones, mejorando la infraestructura logística, potenciando la innovación tecnológica, estimulando la demanda local y, principalmente, promoviendo y profundizando la integración de cadenas productivas eficientes<sup>8</sup>.

El hecho de mejorar la competitividad, permitirá a su vez, que países observadores con fuerte industria automotriz que hoy no tienen TLC y que puedan hacerse miembros de la AP o firmen TLC, sean controlados (Australia, China, India, Turquía).

## b) Sectores empresariales en contra de la AP

**Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN):** creada en diciembre del año 1963, es una organización gremial sin ánimo de lucro, que agrupa, en calidad de afiliadas, a las organizaciones gremiales ganaderas regionales y locales, como también otro tipo de entidades vinculadas a la actividad ganadera nacional<sup>9</sup>.

Para este gremio, aunque sin duda las oportunidades en la AP son muy grandes para algunos sectores, para el de los ganaderos no sucede lo mismo. Si bien con Perú se mantiene un mercado activo desde hace varios años, con Chile y México es muy difícil que esto pueda suceder. El principal obstáculo tiene que ver con las restricciones de admisibilidad sanitaria impuestas por estos dos países a los productos cárnicos y lácteos de Colombia. Diferentes representantes del gremio ganadero aseguran que desde hace más de ocho años y, especialmente luego de que se firmaran los TLC con estos países, han buscado conseguir la admisibilidad de los productos colombianos, pero la misma ha sido nula. Ni siquiera el hecho que los productos colombianos cuenten con un plus de calidad y precio frente a los productos de Chile y México ha

---

<sup>8</sup> Datos extraídos de la ponencia del presidente de SOFASA Renault, Luis Fernando Peláez Palacio, en la plenaria 4 sobre comercio de bienes en la Alianza del Pacífico, del evento Semana Asia 2015 “La Alianza del Pacífico y las multilaterales: estrategias de acercamiento al Asia Pacífico”

<sup>9</sup> <http://www.fedegan.org.co/quienes-somos/fedegan>

sido suficiente. Están de por medio barreras zoosanitarias, cuyo desmonte tampoco se exigió en el Protocolo Adicional de la AP<sup>10</sup>.

Esta ausencia de admisibilidad sanitaria en el caso de Chile no nos permite acceso real: aunque desde 2012 se desmontaron por completo los aranceles bilaterales y el mercado demanda internacionalmente carne de bovino, aún los frigoríficos no cumplen con los cambiantes requisitos exigidos en materia de inocuidad. Ahora bien, para el caso de México, la situación de admisibilidad de la carne de bovino está en un “punto muerto”, dado que, a pesar de algunos esfuerzos incipientes por parte del gobierno colombiano en materia de diplomacia sanitaria, la respuesta mexicana no ha sido favorable<sup>11</sup>.

Sin embargo, a pesar de las pocas posibilidades que la AP otorga al sector ganadero para desarrollarse y ser más competitivo, principalmente por los obstáculos interpuestos a la carne bovina colombiana por parte de Chile y México, FEDEGAN reconoce el esfuerzo del gobierno colombiano por alcanzar una diplomacia sanitaria con los países que la conforman y por esta razón, deja la puerta abierta para apoyar el acuerdo, siempre y cuando lo negociado represente una oportunidad de acceso para los productos colombianos, especialmente los cárnicos, de lo contrario mantendrá su posición de no apoyar el acuerdo, ya que sería contraproducente para el sector.

**Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC):** creada en el año 1871, surge como un organismo que representa a los agricultores colombianos ante las autoridades y busca crear las condiciones propicias para el desarrollo agropecuario.

Este gremio rechaza enfáticamente el acuerdo de la Alianza del Pacífico. Por un lado, niega los beneficios de los que habla el gobierno para el sector agrícola, y por otro, responsabiliza al gobierno por las consecuencias del mismo, básicamente, por la forma en que se negoció el acuerdo.

En lo que se refiere a los supuestos beneficios, la SAC alega que, por ejemplo, Colombia no puede vender su banano a México, Chile o Perú por ser estos mercados de bajo precio comparativo con respecto a la Unión Europea o los Estados Unidos. Y en cuanto al café, uno de los principales productos de exportación del país, lo que el gobierno colombiano obtuvo fue una reducción muy baja de la tasa base arancelaria en el marco de la AP, de 72 % a 65 % en café procesado, sin embargo, Colombia

---

<sup>10</sup> <http://www.fedegan.org.co/columna-presidente/alianza-pacifico-otra-ilusion>

<sup>11</sup> <http://www.fedegan.org.co/noticias/alianza-del-pacifico-oportunidad-pero-con-acceso-real>

exporta su café en un 98 % en grano y a mercados de alto valor, y no de bajo como México y Chile<sup>12</sup>.

Por su parte, en cuanto a la responsabilidad del gobierno nacional, la SAC argumenta que éste lo que hizo fue transferir, en forma oculta, los avances del programa de liberación alcanzados en el TLC con los Estados Unidos, a los países de la AP, tan solo para acelerar más el proceso, pero sin pensar ni tener en cuenta la exposición en la que se está dejando al sector<sup>13</sup>; un sector ya fuertemente golpeado con el TLC con Estados Unidos, y al que el gobierno no le presta la atención suficiente.

### III. Conclusiones

Sin duda alguna la AP es una gran oportunidad para los diferentes sectores empresariales colombianos para desarrollarse, hacerse más competitivos y, por ende, ampliar sus mercados. Sin embargo, esta oportunidad no es para todos. Tres de los sectores más representativos del país: el de alimentos procesados, el automotriz y el cementero, son los que mayores oportunidades tienen, principalmente, por las relaciones previas al acuerdo que han venido sosteniendo, los resultados alcanzados y por los productos que fabrican. En este último, quizás el Grupo Nutresa y demás compañías de este sector, tiene una gran oportunidad de diversificar sus mercados y crear cadenas globales de valor directamente con el Asia Pacífico, como ya han hecho con algunos productos.

Si bien para los sectores automotriz y cementero también existe una gran oportunidad de ampliarse y diversificar sus mercados, esta se limita a los países de la AP, pues entrar a competir en cadenas globales de valor con los países del Asia sería muy riesgoso, tanto por los costos de producción como por la capacidad de producción. En el caso del sector automotriz, incluso competir con México representa ciertos riesgos, este país hace un par de años pasó a ser el máximo fabricante de autos y de autopartes, dejando a Brasil en el segundo lugar<sup>14</sup>.

Pero como se dijo, no todos los sectores tienen esas mismas oportunidades en la AP. Por el contrario, esta representa un riesgo tanto para el sector ganadero, como para el agrícola, sectores que tradicionalmente, han sido los más afectados en los diferentes TLC que el país ha firmado. Este riesgo tiene que ver, según lo planteado por

<sup>12</sup> <http://www.sac.org.co/es/noticias/366-las-razones-para-estar-en-desacuerdo-total-con-los-beneficios-que-aduce-gobierno-con-alianza-pacifico.html?highlight=WyJhbGlhbnphliwiZGVsliwicGFjaWZpY28iXQ==>

<sup>13</sup> <http://www.sac.org.co/es/publicaciones1/364-acuerdo-de-la-alianza-pacifico-amenaza-la-estabilidad-del-agro-colombiano.html?highlight=WyJhbGlhbnphliwiZGVsliwicGFjaWZpY28iXQ==>

<sup>14</sup> <http://www.iprofesional.com/notas/209976-Dato-clave-Mxico-ya-exporta-10-veces-ms-autos-que-Argentina-y-le-arrebat-a-Brasil-el-primer-puesto-en-produccion>

representantes de estos sectores, con la poca importancia que el gobierno le ha dado, desde hace muchos años, a sus demandas y con el incumplimiento de ayudas y subsidios para el mismo y, por la complacencia con empresas multinacionales con gran capacidad de producción y competitividad.

Así bien, aunque el acuerdo ya entró en vigencia y ha habido avances importantes, es necesario replantear lo negociado, para sentar una posición clara en la que las oportunidades se extiendan para todos los sectores del país y no solo para unos pocos y más aún teniendo en cuenta que con la AP lo que se busca es llegar a los mercados del Asia Pacífico, una región rica y con gran capacidad productora.

## Bibliografía

Asociación Nacional de Industriales (ANDI) (2014). “Andi ve con optimismo acuerdos de la Alianza del Pacífico”. Febrero 7 de 2014. Disponible en:

<http://www.andi.com.co/SalPren/Documents/ANDI%20VE%20CON%20OPTIMISMO%20ACUERDOS%20DE%20LA%20ALIANZA%20DEL%20PACIFICO.pdf>

CENTRO DE ESTUDIOS ASIA-PACÍFICO – Universidad EAFIT (2015). “La Alianza del Pacífico y las multilatinas: estrategias de acercamiento al Asia Pacífico”, Semana Asia 2015, Medellín, Colombia. Disponible en:

[www.envivo.eafit.edu.co/EnvivoEafit/?p=24090](http://www.envivo.eafit.edu.co/EnvivoEafit/?p=24090)

GALLEGO Carlos Ignacio (2015). Semana Asia 2015 “La Alianza del Pacífico y las multilatinas: estrategias de acercamiento al Asia Pacífico”. Plenaria 4: Comercio de Bienes en la Alianza del Pacífico; Ponencia Presidente Grupo Nutresa, Medellín, Colombia.

GARCÍA Jaime (2014). “Alianza del Pacífico. ¿Hacia dónde vamos?”, *Agenda Internacional*, Vol. 20, n° 31, pp. 43-54.

GÓMEZ Gustavo (2014). “Alianza del Pacífico impulsará la economía colombiana: Andi”, en: Caracol Radio, Febrero 8 de 2014. Disponible en:

[http://caracol.com.co/radio/2014/02/08/economia/1391849220\\_074778.html](http://caracol.com.co/radio/2014/02/08/economia/1391849220_074778.html)

MAC GOUGALL Federico (2015). “Dato clave: México ya exporta 10 veces más autos que Argentina y le arrebató a Brasil el primer puesto en producción”, Abril 16 de 2015. Disponible en:

<http://www.iprofesional.com/notas/209976-Dato-clave-Mxico-ya-exporta-10-veces-ms-autos-que-Argentina-y-le-arrebat-a-Brasil-el-primer-puesto-en-produccion>

OÑATE Freddy (2014). “¿Alianza del Pacífico facilitaría la exportación?”, Febrero 15 de 2014. Disponible en:

<http://elpilon.com.co/alianza-del-pacifico-facilitaria-la-exportacion/>

PELÁEZ Luis Fernando (2015). Semana Asia 2015 “La Alianza del Pacífico y las multilatinas: estrategias de acercamiento al Asia Pacífico”. Plenaria 4: Comercio de Bienes en la Alianza del Pacífico; Ponencia Presidente SOFASA Renault, Medellín, Colombia.

URREGO-SANDOVAL Carolina (2015). "Alianza del Pacífico: realidad y retos para Colombia". ISSN-e: 1234-4567. Universidad ICESI, Medellín, Colombia.

VELÁSQUEZ Jorge Mario (2015). Semana Asia 2015 "La Alianza del Pacífico y las multilaterales: estrategias de acercamiento al Asia Pacífico". Plenaria 4: Comercio de Bienes en la Alianza del Pacífico; Ponencia Presidente Argos, Medellín, Colombia.

**Fuentes:**

<http://www.andi.com.co>

<http://www.argos.co>

<http://www.fedegan.org.co/>

<http://www.gruponutresa.com/es>

<https://www.renault.com.co/>

<http://www.sac.org.co/es>

## **LOS OBSTÁCULOS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO BRASILEÑO A LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE EVOLUCIÓN DEL MERCOSUR\***

**Luciano Benjamín Gómez**  
Abogado

### **I. Introducción**

El MERCOSUR desde el año de la firma del Tratado de Asunción (1991), no ha conseguido profundizar su modelo de integración regional, basado actualmente en instituciones intergubernamentales hacia mecanismos más profundos de integración quedando a merced de las voluntades políticas reinantes. Muchas han sido y son las críticas para que el bloque adopte un esquema de integración basado en organismos supranacionales, lo que le daría una independencia mayor y consecuentemente un avance mayor al modelo de integración buscado desde la firma su tratado marco. Sin embargo, para la consolidación de tal objetivo, es imperioso, en primer lugar, armonizar el sistema legislativo de los Estados Partes del bloque, principalmente en lo que respecta a sus respectivas Constituciones, ya que representa la piedra fundamental de cada sistema jurídico. En ese sentido, la Constitución brasileña de 1988, específicamente en el párrafo único de su artículo 4°, constituye la puerta de entrada que permite a Brasil participar de los esquemas de integración con otros países. No obstante su redacción, deja un silencio y una duda si dicha norma constitucional, permitiría esquemas más profundos de integración, como la delegación de soberanía a organismos supranacionales. Por tal circunstancia, la posición dominante la caracteriza como una norma constitucional meramente programática, la cual necesita de reforma o complementación para abrir caminos hacia esquemas de integración supraestatales. De esa forma, el presente trabajo tiene como objetivo justamente, analizar estos obstáculos constitucionales en el derecho brasileño, verificando a través de su ordenamiento jurídico interno y jurisprudencial la posición tomada al respecto.

---

\*Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

## **II. EL MERCOSUR y su sistema intergubernamental como forma de integración**

El 26 de marzo del año 1991, fue firmado el Tratado de Asunción (T.A), el cual estableció la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), siendo los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, los Estados signatarios y fundadores del bloque.

Posteriormente, en el año de 1994, a través de la suscripción del Protocolo de Ouro Preto, los Estados establecieron la estructura institucional del MERCOSUR, dejando explícitamente que la forma adoptada sería la de la intergubernamentalidad de sus órganos institucionales.

El artículo segundo del mencionado instrumento legal es enfático en ese sentido al establecer:

Son organismos con capacidad decisoria, de naturaleza **intergubernamental**: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur<sup>15</sup>.

Desde la firma del Tratado de Asunción (T.A) a la actualidad, podemos verificar que esa forma de integración del bloque no ha cambiado desde su creación, ya que todavía se depende del consenso unánime<sup>16</sup> de todos los Estados integrantes del bloque para la toma de decisiones.

En ese sentido, podemos afirmar que en este aspecto, poco o casi nada se ha avanzado hacia una forma más efectiva en el proceso de integración, aún el bloque depende, exclusivamente, de la voluntad política de los mandatarios nacionales de cada país.

Al concebir el fenómeno de la integración como un proceso convergente, deliberado, voluntario, fundado en la solidaridad, gradual y progresivo, entre dos o más Estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, jurídicos, etc.<sup>17</sup> es evidente que la intergubernamentalidad fragiliza el bloque.

---

<sup>15</sup> El Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur (Protocolo de Ouro Preto) fue aprobado en Brasil por el Decreto Legislativo n° 188 en la fecha 15.12.1995.

<sup>16</sup> Protocolo de Ouro Preto. Art. 37. Artículo 37. "Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.

<sup>17</sup> MARIÑO FAGES Jorge R. (1999). "La supranacionalidad en los Procesos de Integración Regional. Estado-Nación-Soberanía. Futuro del Estado-Nación. Procesos y Derecho de la Integración, Clasificación según sus grados. Supranacionalidad: en las Comunidades

Muchas han sido las críticas en ese sentido, destacando que la deficiencia del bloque gira en torno al carácter intergubernamental de su estructura orgánica, lo que provoca deficiencia en la representatividad, ausencia de seguridad jurídica y de instancias técnicas independientes<sup>18</sup>, como así también, la dificultad en la aprobación de las normas y principalmente en la implementación de las mismas por los Estados signatarios.

### III. El carácter programático de la norma del párrafo único del art. 4° y el intento fallido de la propuesta de reforma de 1994

Como el presente trabajo, está direccionado al ordenamiento jurídico brasileño y los obstáculos impuestos a la evolución del derecho de la integración del MERCOSUR, la doctrina señala que ya desde la elaboración del Tratado de Asunción (T.A), fue Brasil quien insistió con la imposición de ese carácter intergubernamental del bloque<sup>19</sup>, alegando que la supranacionalidad sería inaplicable por causa del impedimento de orden constitucional en su ordenamiento jurídico interno.

Por cierto, el artículo 4° párrafo único de la Constitución Federal de Brasil (1988) determina:

Art. 4° A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...).Parágrafo único. **A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.**<sup>20</sup>

Al observar el referido dispositivo legal, en primer lugar podemos afirmar, que el mismo permite la participación de Brasil en acuerdos de integración basado en estructuras intergubernamentales, es decir, en aquellos que **no contienen** órganos desvinculados de las autoridades nacionales, conformado por miembros que actúan con plena autonomía e independencia<sup>21</sup>.

---

Europeas, en la Comunidad Andina, en las perspectivas del MERCOSUR. Constitución y Supranacionalidad”, en: *La supranacionalidad en los Procesos de Integración Regional*, Mave-Mario A. Viera Editor; Bs. As., 1999; p. 112.

<sup>18</sup> GAJATE Rita Marcela (2011). “Mercosur: Memoria y balance jurídico institucional”, en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVII, N° 24 /Junio 2011, p. 126.

<sup>19</sup> FELDSTEIN DE CÁRDENAS Sara Lidia (2013). “El Mercosur: Ser o No Ser. ¿Esa es la cuestión?”, en: *Urbe et Ius. Revista de Opinión Jurídica*, Eudeba, Edición XII. Invierno MMXIII, p. 15.

<sup>20</sup> Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

<sup>21</sup> PEROTTI Alejandro Daniel (2004). “Habilitación constitucional para la integración comunitaria. Estudio sobre los Estados del Mercosur. Tomo I: Brasil y Paraguay. Konrad-Adenauer-Stiftung E.V, p.36.

En ese sentido, queda claro que no hay ningún impedimento constitucional al respecto, entretanto, el problema consiste en analizar, si el párrafo del artículo 4° de la Constitución de Brasil, permite la posibilidad de delegar competencia en organismos supranacionales.

Inicialmente es oportuno destacar que la Constitución de Brasil, con relación a las Constituciones de sus pares del bloque, no prevé con precisión y exactitud la denominada cláusula de habilitación, lo que le permitiría una forma más profunda de integración.

De los Estados integrantes del MERCOSUR la Constitución que presenta el mayor grado de avance es Argentina, ya que luego de la reforma de 1994, el artículo 75 en su inciso 24 establece la posibilidad de delegación de competencia y jurisdicción a **organizaciones supraestatales**, en condiciones de reciprocidad e igualdad con relación a los demás Estados participantes del proceso de integración<sup>22</sup>.

El referido dispositivo legal, en su parte final, también determina de forma expresa, que las normas dictadas en consecuencia de dicho proceso de integración, tendrán **jerarquía superior** a las leyes.

De ese modo, podemos observar que el mencionado dispositivo constitucional argentino, no sólo autoriza la delegación de competencia en organismos supranacionales, sino que también deja claro, la superioridad normativa de las leyes oriundas de los tratados en el marco de los procesos de integración con relación a las leyes nacionales.

Toda esa clareza y exactitud encontrada en la Constitución argentina, no se verifica en el dispositivo constitucional brasileño, ya que alude de modo general a la integración, propendiéndola en las áreas: políticas, social y cultural, pero no define su alcance y objetivos, provocando la duda acerca de si toleraría un sistema de mayor grado integrativo<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Constitución de Argentina: Art. 75, inciso 24. "Corresponde al Congreso: Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los Derechos Humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes".

<sup>23</sup> GAJATE Rita Marcela (2010). "Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR. ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?", en: *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner Editora, p. 43.

La justificativa de esa falta de claridad y exactitud, puede ser encontrada en el origen histórico de la Constitución brasileña, ya que es del año 1988, donde evidentemente no podía predecir en términos exactos, los nuevos procesos de integración con características supranacionales.

Sin embargo, en el año 1994, en el periodo de reforma constitucional<sup>24</sup>, hubo una tentativa de enmienda que agregaba dos nuevos párrafos al artículo 4 de la Constitución, para permitir que las decisiones tomadas por organismos internacionales tuvieran vigencia inmediata bajo el status de derecho supranacional.

El diputado Adroaldo Streck (PSDB/RS) relató la propuesta<sup>25</sup>, con base en el artículo 8° de la Constitución de Portugal<sup>26</sup>, fundamentando que la inclusión de esos párrafos al artículo 4°, visaban ampliar el tratamiento constitucional de las relaciones de Brasil, en particular con relación a América Latina.

Esta propuesta que se dio en el marco de la reforma constitucional de Brasil, intentaba mostrar que pasados dos años de la formación del MERCOSUR, ya existía en el Congreso una postura tomada, en el sentido de darle nueva jerarquía a las normas internacionales, dotándolas también con la característica de la aplicabilidad inmediata, sin necesidad de tener que pasar por el tradicional método de recepción del tradicional derecho internacional clásico.

En la propuesta original del diputado Adroaldo Streck, el párrafo 1° reconocía la aplicabilidad del derecho internacional como parte integrante del derecho brasileño, el párrafo 2° a su vez sintetizaba el actual párrafo único; y por último, el párrafo 3° concedía vigencia inmediata en el orden interno brasileño a las normas emanadas de las organizaciones internacionales de las cuales Brasil fuese parte, establecidas en tratado<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Relatoria da Revisão Constitucional, Brasília, Senado Federal, T I, pp. 15 - 23.

<sup>25</sup> Propuesta Revisional n° 001079-1, de 02.12.1993.

<sup>26</sup> El artículo 8° de la Constitución portuguesa de 1976 establece: "Las normas emanadas de los órganos competentes de las organizaciones internacionales de que Portugal sea parte vigoran directamente en la orden interna, desde que tal se encuentre establecido en los respectivos tratados constitutivos".

<sup>27</sup> MENDES Gilmar. Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). "A Justiça Constitucional nos Contextos Supranacionais". Conferencia dada en el curso de verano en la Universidad de Derecho de Coimbra, Portugal, el 15 de julio de 2004 y texto básico de conferencia en el II Congreso Mundial de Derecho Procesal. "O Poder Judiciário diante da Globalização e do avanço da Tecnologia da Informação – Impactos e Perpectivas", realizadas en Recife/PE, el 19

Entretanto es oportuno destacar, que en ese periodo de reforma constitucional del año 1994, teniendo en cuenta la gran cantidad de propuestas de enmienda al artículo 4° (28 en total), el diputado Néelson Jobim (PMDB/RS), relator del proceso de reforma, considerando las características comunes de las propuestas, las dividió en cuatro grupos, considerando sus características comunes<sup>28</sup>.

De esa manera, el primer grupo quedó formado por las propuestas que visaban **solucionar los problemas que vendrían, como consecuencia de la adhesión de Brasil a una comunidad de Estados**; este grupo a su vez quedó subdividido: entre la corriente defensora de que los actos de derecho comunitario solamente tendrían vigencia en Brasil, después de la deliberación en el Congreso Nacional y la corriente que sustentaba la vigencia inmediata en el orden jurídico interno de los actos originarios oriundos de las organizaciones internacionales.

El segundo grupo quedó conformado por las propuestas de reforma, que buscaban modificar la disposición del artículo 4°, para ampliar el universo de la integración circunscripta solamente a los Estados Latinoamericanos, al paso que el tercer grupo proponía prohibir a Brasil el reconocer territorios o gobiernos ocupados por fuerzas militares.

Por último, se destacó un grupo, que pretendía agregar más incisos al actual artículo 4°, repudiando al golpismo, al sabotaje, al tráfico internacional de estupefacientes, etc.

Finalmente el relator concluyó, con base en la propuesta del diputado Adraoldo Streck, por la conveniencia y oportunidad de la inclusión de dos nuevos párrafos al referido artículo 4°, pasando el actual párrafo único como tercer párrafo del mencionado dispositivo legal.

De esa forma, el texto de la propuesta de enmienda al artículo 4° para ser sometido a votación había sido redactado de la siguiente manera:

*1º- As normas gerais ou comuns de Direito Internacional Público são parte integrante do ordenamento jurídico brasileiro.*

*2º- As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte vigoram na*

---

de mayo de 2005, en: *Revista de Direito Público* n° 08 (Abril-Junho). Doutrina Brasileira (2005), pp.65 a 66.

<sup>28</sup> Proposta Revisional n° 001079 – 1, de 2/12/93. Cf. FEITOSA, Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer. “A Constituição Federal brasileira e o Mercosul”, en: <https://jus.com.br/artigos/2192/a-constituicao-federal-brasileira-e-o-mercosul/2> . [Último consulta: 04.07.2016].

*ordem interna, desde que expressamente estabelecido (sic) nos respectivos tratados constitutivos.*

*3º- Mantém o teor do parágrafo único da atual Constituição.*

Finalmente, el proyecto de enmienda fue sometido a votación, y a pesar de la relevancia del tema, la propuesta recibió 168 votos a favor y 144 en contra, verificándose 7 abstenciones. Es así que, por no haber alcanzado el *quórum* del mínimo legal favorable de 293 votos (mayoría absoluta) la propuesta de alteración del artículo 4° de la Constitución fue rechazada por el Congreso Nacional<sup>29</sup>.

De esa manera, al ser rechazada por el Congreso la propuesta de enmienda, la redacción actual del párrafo único del artículo 4° de la Constitución de Brasil, sigue insculpido de la misma forma que fue redactado en 1988, fecha de su promulgación.

Volviendo al análisis entonces de lo dispuesto en el párrafo único del artículo 4° vigente de la Constitución, podemos observar que su enunciado pertenece al campo de las llamadas **normas programáticas constitucionales**.

Las normas programáticas, son normas de aplicación futura y se limitan a enunciar comando-valores, o sea, las principales líneas que deben ser seguidas por el Estado, pero que desde su entrada en vigor deben ser observadas<sup>30</sup>.

En otras palabras, podemos afirmar que las normas programáticas son de aplicación o ejecución postergada, y son escritas para que el legislador en el futuro tenga una dirección por donde seguir.

Al respecto, Pontes de Miranda, aseveraba que las normas programáticas “*son aquellas en el que el legislador constituyente o no, en vez de editar reglas jurídicas de aplicación concreta, apenas traza líneas directoras, por las cuales han de orientarse los poderes públicos*”<sup>31</sup>.

Entretanto, al observar estas características de las normas programáticas, podemos vislumbrar su falta de eficacia inmediata y consecuentemente la ausencia de imperatividad de las mismas, no regulando de manera directa los derechos y obligaciones originados de la norma.

---

<sup>29</sup> MENDES Gilmar. op. cit; p. 66.

<sup>30</sup> CHIMENTI Ricardo Cunha (2005). “Curso de Direito Constitucional”, 2° ed. São Paulo: Saraiva, p. 29.

<sup>31</sup> PONTES DE MIRANDA (1969). “Comentarios à Constituição de 1967, com a Emenda n° 01, de 1969”. Tomo I. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.

Sobre esta característica de norma programática del aludido párrafo único del artículo 4°, el Supremo Tribunal Federal en el año 1998, sobre un exhorto internacional oriundo de Argentina se manifestó de la siguiente forma:

*Embora desejável a adoção de mecanismos constitucionais diferenciados, cuja instituição privilegie o processo de recepção dos atos, acordos, protocolos ou tratados celebrados no MERCOSUL, esse é um tema que depende, essencialmente, quanto a sua solução, de reforma do texto da Constituição brasileira, reclamando em consequência, modificações de jure constituendo. Enquanto não sobreviver essa necessária reforma constitucional, a questão da vigência doméstica dos acordos celebrados sob a égide do MERCOSUL continuará sujeita ao mesmo tratamento normativo que a Constituição brasileira dispensa aos tratados internacionais em gerais<sup>32</sup>.*

En la citada jurisprudencia, podemos notar, en primer lugar, la afirmación de la necesidad de reforma en el texto constitucional brasileño, para la adopción de mecanismos diferenciados de recepción de las normas provenientes de los órganos del MERCOSUR.

Por otro lado, vale la pena mencionar en el referido fallo, el status de los acuerdos celebrados en el MERCOSUR, donde se los equipara al mismo tratamiento de cualquier otro tratado internacional, que como veremos posteriormente en Brasil (entendimiento jurisprudencial), el tema de la incorporación de los tratados requiere un procedimiento rigurosamente formal, ya que adopta la teoría del dualismo moderado.

#### **IV. Monismo vs. Dualismo: incorporación de los tratados del MERCOSUR al sistema jurídico brasileño**

El monismo y el dualismo son dos teorías que intentan explicar y resolver una cuestión bastante antigua, básicamente sobre la relación del derecho internacional con el derecho interno de los Estados. En suma, buscan responder a dos interrogantes básicos:

- a) ¿Los tratados internacionales pueden convivir con la legislación interna de los Estados o son sistemas jurídicos distintos e independientes?
- b) ¿Cuál es el status o jerarquía de los tratados internacionales con relación a las normas de derecho interno en caso de conflicto?

---

<sup>32</sup> CR- Carta Rogatoria n° 8279. Supremo Tribunal Federal (STF). Min. Rel. Celso de Mello. DJ: 17/06/1998. Disponible en [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)

Mucho se ha escrito sobre el tema, y grandes han sido las discusiones al respecto, pero para atender a los objetivos del presente trabajo, es de vital importancia, sin entrar en los grandes debates acerca de este desafiante problema, conceptuar de forma sucinta lo que representan estas dos corrientes de pensamiento.

Los autores monistas (que tienen en Kelsen su mayor exponente), sostienen que el Derecho internacional y el Derecho interno son dos ramas del Derecho dentro de **un solo sistema jurídico**. Como consecuencia el Derecho Internacional se aplica directamente en el orden jurídico de los Estados **independientemente de cualquier transformación**<sup>33</sup>.

Sin embargo, esta corriente de pensamiento, quedó dividida al tratar el tema de la primacía o no del derecho internacional sobre el derecho interno en caso de conflicto, surgiendo de esa forma el *monismo internacionalista* (primacía del tratado sobre el orden interna) y el *monismo nacionalista* (prevalencia del las leyes internas sobre el tratado).

Para los defensores de la doctrina dualista, el derecho internacional y el derecho interno, serían dos **sistemas jurídicos distintos**, dos sistemas independientes y separados que no se confunden, afirmando que el Derecho internacional (trata de las relaciones entre los Estados), al paso que en el derecho interno, las reglas visan la reglamentación de las relaciones entre los individuos<sup>34</sup>.

Como consecuencia, el derecho internacional, no crearía obligaciones para el individuo, a no ser que sus normas se *transformen* en derecho interno. Y es justamente en este tema de la transformación del derecho internacional en el derecho interno, donde dentro de esta corriente de pensamiento (dualismo) surge una división: dualismo *radical* y dualismo *moderado*.

Para el *dualismo radical*, existe la necesidad de edición de ley distinta para la incorporación del tratado internacional al derecho interno, al paso que para el *dualismo moderado*, la transformación no tiene que darse precisamente en una ley distinta, sino que el tratado puede ser transformado en otro instrumento legal que no sea precisamente una ley.

---

<sup>33</sup> MAZZUOLI Valerio de Oliveira (2012). "Curso de Direito Internacional Público". 6° Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 84.

<sup>34</sup> CASELLA Paulo Borba, ACCIOLY Hildebrando y NASCIMENTO E SILVA Geraldo Eulálio (2010). "Manual de Direito Internacional Público". 18 ed. Saraiva, p. 231.

Después de largos debates e idas y vueltas en los fallos del Supremo Tribunal Federal, quedó firme la posición en la decisión tomada de la CR n° 8.279/98, anteriormente citada donde se establece:

*A recepção dos tratados internacionais em geral e dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL depende, para efeito de sua ulterior execução no plano interno, de uma sucessão causal e ordenada de atos revestidos de caráter político-jurídico assim definidos: a) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções; b) ratificação desses atos internacionais, pelo Chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; c) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo Presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à sua vigência doméstica: (1) publicação oficial do texto do tratado e (2) executoriedade do ato de direito internacional público, que passa então – e somente então – a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno<sup>35</sup>.*

De esta manera podemos observar que, siguiendo las reglas del Derecho Internacional clásico, para la incorporación de un tratado internacional al derecho interno brasileño, (más allá de las posibles críticas y discusiones doctrinales), Brasil adoptó la teoría del dualismo moderado, ya que si bien es necesario un instrumento legal interno para la transformación del tratado, este instrumento no es una ley y sí un decreto presidencial.

Con relación al párrafo único del artículo 4° el STF en el mismo fallo sentenció:

*Sob a égide do modelo constitucional brasileiro, mesmo cuidando-se de tratados de integração, ainda subsistem os clássicos mecanismos institucionais de recepção das convenções internacionais em geral, não bastando para afastá-los, a existência da norma escrita no art. 4º, parágrafo único, da Constituição da República, que possui conteúdo meramente programático e cujo sentido não trona dispensável a atuação dos instrumentos constitucionais de transposição, para a ordem jurídica doméstica, dos acordos, protocolos e convenções celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUR.*

Ante lo expuesto, podemos verificar que el Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmó la posición de que el párrafo único del artículo 4° de la Constitución, es una norma meramente programática, la cual del modo que está inserida en el texto constitucional,

---

<sup>35</sup> Sobre el tema, otro *leading case* que marcó la posición del Supremo Tribunal Federal (STF), fue la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n° 1480/DF. Dj:04/09/1997. “Sob tal perspectiva, o sistema constitucional brasileiro – que não exige a edição de lei para efeito de incorporação do ato internacional ao direito interno (visão dualista extremada) – satisfaz-se, para efeitos de executoriedade doméstica dos tratados internacionais, com a adoção de *iter procedimental* que compreende a aprovação congressional e a promulgação executiva do texto convencional (visão dualista moderada)”.

dificulta la implementación de un esquema de integración basado en la supranacionalidad de las instituciones del MERCOSUR.

Finalmente es oportuno destacar que, en el año de 2004, se introdujo en el ordenamiento jurídico brasileño la enmienda constitucional n° 45. Esta enmienda alteró el artículo 5° de la Constitución, la cual adicionó el párrafo 3° actual, estableciendo que los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos que sean aprobados por *el quórum calificado*<sup>36</sup>, serán equivalentes a enmiendas constitucionales.

La introducción de este párrafo, al referido artículo 5° de la Constitución brasileña, evidentemente marca una evolución de vital importancia, referente a la jerarquía de los tratados internacionales en relación con las leyes internas, ya que les proporciona el rango de norma constitucional.

Sin embargo, es importante resaltar que, mismo con la Enmienda Constitucional n° 45/2004, no se dispensó la obligatoriedad de la internalización de los tratados, apenas se determinó un proceso diverso para aquellos que versen sobre derechos humanos y sean aprobados con el *quórum* calificado, permaneciendo inalterada la forma de incorporación de los tratados al ordenamiento jurídico interno<sup>37</sup>.

## V. Consideraciones finales

Ante todo lo expuesto anteriormente podemos verificar que el MERCOSUR está basado en un esquema de integración, moldeado bajo la institución de organismos con carácter intergubernamental.

En ese sentido, todos los derechos y deberes emanados del bloque, aún están muy distantes del los principios de efecto directo y de la aplicabilidad inmediata de las normas, que son las características intrínsecas de la supranacionalidad como forma de integración.

Si el camino es hacia la supranacionalidad, evidentemente los Estados integrantes del MERCOSUR deberán armonizar sus legislaciones y en ese marco, encontramos a

---

<sup>36</sup> Artículo 5°. Párrafo 3° de la Constitución de Brasil: “§ 3° Os tratados e convenções internacionais **sobre direitos humanos** que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, **em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros**, serão equivalentes às **emendas constitucionais**”.

<sup>37</sup> ARAUJO Nadia de (2011). “Direito Internacional Privado: teoria e pratica brasileira” 5° Ed. Rio de Janeiro, Renovar, p.159.

Brasil con un obstáculo constitucional hacia esa dirección, pues su “cláusula constitucional habilitante” en la forma como está redactada no permite vislumbrar con exactitud el camino hacia esa posibilidad.

Conforme fue demostrado, la doctrina y el entendimiento del Supremo Tribunal Federal, mantienen la postura de que el párrafo único del artículo 4° de la Constitución brasileña es una norma meramente programática, incapaz de autorizar por sí sola la habilitación hacia un esquema de integración más profundo.

También pudimos notar, el intento fallido de la reforma de 1994, donde la propuesta de revisión, si bien fue votada por la mayoría de los parlamentares, no alcanzó el *quórum* previsto para el establecimiento de la reforma, con la inclusión de los dos nuevos párrafos al artículo 4° de la Constitución, lo que hubiese permitido la base legal para un proceso de integración más avanzando en el marco del MERCOSUR.

Finalmente, con todos los acontecimientos que estamos observando en la Unión Europea, con relación a la inminente salida de Gran Bretaña y el recelo al efecto contagio de los demás países, estos hechos desafían y ponen en prueba el verdadero sostén del modelo de supranacionalidad adoptado por el viejo continente.

En cuanto al MERCOSUR, sólo el tiempo dirá qué rumbo será tomado, pero es de suma importancia para la sobrevivencia del bloque, que todos los Estados integrantes busquen consolidar y crear constantemente, mejoras en los mecanismos de integración, sean basados en los moldes de la intergubernamentalidad o de la supranacionalidad, a fin de atravesar de la mejor manera este tiempo de cambios.

## **Bibliografía**

ARAUJO Nadia de (2011). *Direito Internacional Privado: teoria e pratica brasileira*, Rio de Janeiro, Renovar.

CASELLA Paulo Borba; ACCIOLY Hildebrando y NASCIMENTO E SILVA Geraldo Eulálio (2010). *Manual de Direito Internacional Público*, São Paulo, Saraiva.

CHIMENTI Ricardo Cunha (2005). *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva.

GAJATE Rita Marcela (2011). *Mercosur: Memoria y balance jurídico institucional*. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVII, N° 24, junio.

GAJATE Rita Marcela (2010). “Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR. ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?”, en: *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Córdoba, Lerner Editora, (1 ed.).

FELDSTEIN DE CÁRDENAS Sara Lidia (2013). *El Mercosur: Ser o No Ser. ¿Esa es la cuestión?*, en: *Urbe et Ius. Revista de Opinión Jurídica*, Eudeba, Edición XII, Invierno MMXIII.

FEITOSA Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer (2001). *A Constituição Federal brasileira e o Mercosul*, en: <https://jus.com.br/artigos/2192/a-constituicao-federal-brasileira-e-o-mercosul/2> [Última consulta: 04.07.2016].

MAZZUOLI Valerio de Oliveira (2012). *Curso de Direito Internacional Público*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

MARIÑO FAGES Jorge R. (1999). *La supranacionalidad en los Procesos de Integración Regional. Estado-Nación-Soberanía. Futuro del Estado-Nación. Procesos y Derecho de la Integración, Clasificación según sus grados. Supranacionalidad: en las Comunidades Europeas, en la Comunidad Andina, en las perspectivas del MERCOSUR. Constitución y Supranacionalidad*, Buenos Aires, Mave- Mario A. Viera Editor.

MENDES Gilmar (2004). *A Justiça Constitucional nos Contextos Supranacionais*. Conferencia dada en el curso de verano en la Universidad de Derecho de Coimbra, Portugal, el 15 de julio de 2004 y texto básico de conferencia en el II Congreso Mundial de Derecho Procesal. *O Poder Judiciário diante da Globalização e do avanço da Tecnologia da Informação – Impactos e Perspectivas*, realizadas en Recife/PE, el 19 de mayo de 2005, en: *Revista de Direito Público*, n° 08 (Abril-Junio), Doutrina Brasileira.

PEROTTI Alejandro Daniel (2004). *Habilitación constitucional para la integración comunitaria. Estudio sobre los Estados del Mercosur*, Tomo I: Brasil y Paraguay, Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung E.V.

PONTES DE MIRANDA (1969). “Comentarios à Constituição de 1967, com a Emenda n° 01, de 1969”. Tomo I. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OVIEDO Enrique, SANCHES Adoniram, RACZUK Pablo –Coordinadores- (2016): *Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre. CELAC 2025. Elementos para el debate y la cooperación regionales*. Julio, 97 páginas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó en el mes de septiembre del año 2015, la *Nueva Agenda Mundial de Desarrollo Sostenible 2030*, fijando 17 objetivos y 169 metas que deberán cumplirse al año 2030. Dentro de los objetivos fijados, se encuentran el *fin de la pobreza* y el *hambre cero*.

Desde su nacimiento, en el año 2010, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, ha establecido dentro de las prioridades de los países de la región, la erradicación del hambre y la malnutrición. Para tal fin, los países de América Latina y el Caribe han ratificado, como instrumento principal de la región en la materia, el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025.

La presente publicación, encargada por la República Dominicana, en su calidad de Presidencia Pro Tempore, a los organismos que han sostenido la implementación del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025, forma parte de los esfuerzos señalados. En ella se refleja la preocupación creciente que ha identificado la Presidencia Pro Tempore: cómo podrá la región continuar el proceso positivo de erradicación del hambre y la malnutrición en un contexto en que el cambio climático se hace cada vez más patente y sus efectos son cada vez más profundos y notorios en los sistemas productivos. La evidente amenaza de este fenómeno no solo se observará con fuerza en la producción de alimentos, sino que también repercutirá en la economía y los sistemas de protección social y salud. Si bien es cierto que los países de América Latina y el Caribe sufrirán impactos diferenciados según su naturaleza, el cambio climático será, sin duda, un desafío transversal que deberá enfrentarse de forma decidida y coordinada (p. 7).

En el Capítulo I, se definen las diferentes dimensiones de la denominada *seguridad alimentaria y nutricional*, entendiendo a la misma como el acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para disfrutar de una vida activa y sana.

El Capítulo II brinda un detalle pormenorizado de la situación nutricional registrada en los países de la CELAC, haciendo hincapié especialmente en las situaciones de desnutrición, sobrepeso y obesidad.

Teniendo en cuenta la característica productiva de los países latinoamericanos cuya matriz descansa en elaboración de alimentos con base en la actividad agrícola, el Capítulo III efectúa un análisis de dicha actividad describiendo tres pilares

fundamentales: los precios de los alimentos, el impacto de la tecnología en la productividad agrícola y la participación de las familias en la cadena de producción primaria.

El Capítulo IV nos muestra aspectos vinculados específicamente con el comercio y el intercambio de los productos entre los países de la CELAC, acentuando aspectos específicos que hacen a la importación, la exportación, la protección mediante el establecimiento de aranceles y los acuerdos preferenciales que hacen al comercio interregional de alimentos

La *biodiversidad o diversidad de la vida*, comprende a toda la variedad de formas de vida que se desarrollan en un ambiente natural. En el Capítulo V se analizan las alteraciones que se han generado en los distintos ambientes a partir de los cambios climáticos, y consecuentemente en las modificaciones que hacen a las actividades agrícola y pesquera.

Por último, el Capítulo VI conjuga las metas de la *Nueva Agenda Mundial de Desarrollo Sostenible 2030* en su aspecto específico de erradicación del hambre y el *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025*, otorgando un papel fundamental en el cumplimiento de las mismas a la participación de los Estados a partir de un compromiso político y la institucionalización de las distintas materias enfocadas desde el desarrollo de políticas públicas concretas.

■R-M

## **INFORMACIÓN INSTITUCIONAL**

Se invita a la escritura y recepción de artículos para la Revista N.º 35 *Aportes para la integración latinoamericana* editada por este instituto. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene un árbitro interno y uno externo. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: [revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar](http://revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar)

Además, se encuentra abierta la inscripción a la Maestría en Integración Latinoamericana y a la Especialización en Políticas de Integración. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

**INFORMES:** De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas en el Instituto de Integración Latinoamericana, calle 10 N° 1074, La Plata, Argentina.

**E-mail:** [integra.unlp@gmail.com](mailto:integra.unlp@gmail.com) **Teléfono:** 0054-221-421-3202; **Web:** [www.iil.jursoc.edu.ar](http://www.iil.jursoc.edu.ar)

<b>AUTORIDADES DEL IIL-UNLP</b>	<b>INFORME INTEGRAR</b>
<b>DIRECTORA</b> NOEMÍ MELLADO	<b>DIRECTORA – EDITORA</b> NOEMÍ MELLADO
<b>SECRETARIO</b> ROBERTO MIRABELLI	<b>ASISTENTE DE EDICIÓN</b> ROSA SCHAPOSNIK
<b>SECRETARIO DE LA MAESTRÍA</b> MARCELO HALPERÍN	<b>CORRECTORA DE ESTILO</b> MARÍA CORBETTA

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.

Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.

Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.