



PRIMER INFORME SEMESTRAL DE LA SECRETARÍA DEL MERCOSUR



UN FOCO PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

EDITADO POR:

SECRETARÍA DEL MERCOSUR

Luis Piera 1992, Piso 1

Montevideo – Uruguay

Tel.: (+5982) 412-9024

Fax: (+5982) 418-0557

E-mail: secretaria@mercosur.org.uy

Página Web: <http://www.mercosur.int>

DIRECTOR: DR. REGINALDO BRAGA ARCURI

ELABORADO POR:

Sector de Asesoría Técnica

Consultores Técnicos:

Alejandro Perotti;

Oscar Stark;

Marcel Vaillant; y

Deisy Ventura

Colaboradores:

María Eugenia Moreno;

Patricia Vicentini;

Gabriela Molina; y

Miguel Alves

ÍNDICE ANALÍTICO

UNA IDENTIDAD INSTITUCIONAL EN CONSTRUCCIÓN	5
SÍNTESIS EJECUTIVA	7
I. JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL INFORME	11
II. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DEL ACUERDO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA	13
1. Introducción	13
2. La Zona de Libre Comercio	13
2.1. Estado de situación	13
2.2. Perspectivas.....	16
3. La Unión Aduanera	18
3.1. Estado de situación	18
3.1.1. Visión global	18
3.1.2. El Arancel Externo Común.....	19
3.2. Perspectivas.....	21
4. La Coordinación de Políticas Macroeconómicas.....	22
4.1. Estado de situación	22
4.2. Perspectivas.....	23
5. La integración real y la política de cohesión.....	24
5.1. Facilitamiento del comercio y normalización de estándares técnicos	24
5.2. La integración productiva: los foros de competitividad.....	25
5.3. El empleo en el MERCOSUR.....	26
5.4. La integración física	26
5.5. Tratamiento de las Asimetrías y políticas para promover la convergencia estructural en el MERCOSUR.	27
5.6. Perspectivas.....	30
III. INSTITUCIONES Y ESTRUCTURA JURÍDICA	32
1. Introducción	32
2. Proceso legislativo e incorporación del Derecho del MERCOSUR.....	32
2.1. Datos de la incorporación de normas	33
2.2. La necesidad de la creación de una tipología normativa	35
2.3. La evolución de las "normas sobre la elaboración de normas"	36
2.4. Regímenes de asociación y de adhesión	37
2.5. La clara afirmación de un proceso legislativo legible y eficaz	38
3. Aplicación del Derecho del MERCOSUR	39
3.1. El Derecho del MERCOSUR y los tribunales internos	39
3.2. Sistema de Solución de Controversias.....	41
3.2.1. Opiniones consultivas: poder judicial nacional.....	41
3.2.2. Opiniones consultivas: órganos del MERCOSUR.....	42
3.2.3. Trayectoria de los Protocolos de Ouro Preto y de Olivos.....	43
3.2.4. Sistema Permanente de Solución de Controversias	44

4.	Diez años de Ouro Preto y cinco escenarios de evolución institucional.....	46
4.1.	Escenario 1 – Ausencia de reforma institucional.....	46
4.2.	Escenario 2 - Sistematización de las reformas ya realizadas por Decisiones del Consejo .	48
4.3.	Escenario 3 – Reforma con el surgimiento de un organismo permanente de decisión.....	50
4.4.	Escenario 4 – Reforma con la creación del Parlamento del MERCOSUR	53
4.5.	Escenario 5 – Reforma con la adopción de grados de supranacionalidad	54
IV.	Conclusiones	56

UNA IDENTIDAD INSTITUCIONAL EN CONSTRUCCIÓN

Desde la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Secretaría Administrativa, con sede en Montevideo, se afirmó paulatinamente como órgano destinado a funciones de archivo, documentación y apoyo a los Estados Partes.

En efecto, de la breve frase contenida en el artículo 15 del Tratado de Asunción (TA), la Secretaría pasó a merecer un relevante conjunto de funciones gracias al artículo 32 del Protocolo de Ouro Preto (POP), que le otorgó, de manera general, el papel de guardián de la memoria y del acervo normativo de la estructura institucional del bloque.

Asimismo, a través del inciso VI de dicho artículo, los Estados Partes señalaron su intención de ampliar las competencias de la Secretaría, al establecer que toda y cualquier tarea pudiese serle atribuida por órganos dotados de poder decisorio.

En este contexto, la evolución del primer órgano permanente del MERCOSUR encontró su ápice en la Decisión CMC N° 30/02, que determinó la progresiva transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Secretaría Técnica. Dicha Decisión no suscita ninguna ambigüedad en lo que atañe a la misión que confirió al renovado órgano.

En el primer considerando, los Estados Partes establecen que:

“las necesidades actuales del proceso de integración requieren avances institucionales que posibiliten la constitución de un órgano de asesoría técnica que pueda actuar a partir de una perspectiva común y contribuir para la consolidación del MERCOSUR”.

En el ítem 1 del Anexo 1 de la misma Decisión, los Estados Partes determinaron que el objetivo del Sector de Asesoría Técnica (SM/SAT) de la Secretaría es:

“contribuir para la conformación de un espacio de reflexión común sobre el desarrollo y consolidación del proceso de integración”.

En el ítem 2.b del mismo Anexo, los Estados Partes atribuyeron al SM/SAT la competencia relativa al “seguimiento y evaluación del desarrollo del proceso de integración”, en el cual se inserta el presente Informe.

En virtud de la citada norma, cabe al SM/SAT:

“Elaborar informes periódicos, en bases semestrales, sobre la evolución del proceso de integración, con la finalidad de analizar las variables relevantes que afectan el proceso de integración y acompañar la implementación de los compromisos asumidos en el ámbito o por el MERCOSUR.

Los informes podrán, también, identificar, a la luz de una perspectiva común, eventuales carencias, lagunas normativas y dificultades específicas del proceso de integración, o temas de interés común, a fin de proponer, según una perspectiva regional, cursos de acción a los órganos decisorios del MERCOSUR”.

Por lo tanto, a través del presente Informe, la nueva Secretaría se inserta en el contexto institucional como proveedora de elementos al servicio de la formación de la voluntad de los Estados y de la construcción de una perspectiva común.

El texto del dispositivo legal citado indica claramente la función *crítica* (identificación de carencias, lagunas y dificultades) y *de prospectiva* (sugerencias de cursos de acción) del Informe Semestral.

Mientras que cada Estado Parte compone su cuota de participación en las instituciones del bloque a través de funcionarios nacionales, encargados de representar y defender en

aquella esfera la voluntad nacional, influenciada por legítimos intereses específicos de la vida interna del país, la Secretaría tiene el deber de ofrecer a esos operadores una visión conjunta del proceso.

No siendo obligatoria y ni siquiera vinculante, la visión común es un elemento que se empieza a tener en cuenta, al lado de los demás aspectos que influyen o determinan el proceso decisorio del bloque.

Por todo esto, es innegable que el año 2003 constituyó un marco en el camino de la efectividad de la transformación de la Secretaría soñada por los Estados Partes, con el inicio de las actividades del Sector de Asesoría Técnica, después de un largo e intenso trabajo de la Comisión del Concurso encargada de constituir un nuevo equipo técnico.

Los Consultores disponen de condiciones objetivas para trabajar con total independencia, lo que les permite percibir el interés común, que es complementario a los intereses nacionales, pero que no es un sinónimo de una mera adición de diferentes voluntades individuales.

Es bajo este prisma que se pasa a analizar el recorrido de la integración regional en las líneas que siguen a continuación.

SÍNTESIS EJECUTIVA

1. Uno de los propósitos de este primer Informe Semestral fue construir una estructura temática que, al tiempo que sirva para ordenar el trabajo, permita avanzar en una priorización de acuerdo a la relevancia relativa de cada uno de los asuntos de la integración. La eficacia de la nueva institucionalidad regional en construcción depende críticamente de la capacidad de priorizar y dar respuesta a los asuntos complejos de la integración. Para ello es necesario contar con un grado de libertad relativa para poder enunciar los puntos de vista comunes, más allá de los equilibrios nacionales respecto de las posturas que cada país ha sostenido como propias.

2. En el año 2003 se verificaron avances y retrocesos en materia de la liberalización del comercio intraregional. Se consolidó en un texto único un conjunto de disposiciones sobre el régimen de origen y se prorrogó el período por el cual serán requeridos certificados de origen en el comercio intraregional. La orientación fue establecer reglas específicas de origen para un amplio conjunto de productos en contraste con mecanismos más universales (de valor agregado regional o salto arancelario) que rigieron en el pasado. Además, se desarrollaron otros aspectos que implican avanzar hacia la construcción de una Zona de Libre Comercio (ZLC) según un formato moderno (compras gubernamentales, cuarta ronda de negociación en el sector servicios, etc).

3. Mirando al futuro para completar la zona de libre comercio y permitir su adecuado funcionamiento sería necesario establecer un nuevo cronograma para un Programa de Liberalización de Barreras No Arancelarias. Además, debería completarse la universalización de la ZLC a todos los sectores (en particular la industria automotriz y el sector azucarero) y la progresiva eliminación de los sistemas de subsidios directos e indirectos a las exportaciones en el comercio intraregional.

4. En cuanto a la Unión Aduanera (UA), a pesar de los avances en materia de negociación con terceros, la situación actual se caracteriza por cierto nivel de incertidumbre en cuanto a su futuro como medio para llevar adelante el proceso de integración. Desde el primer momento, los problemas de economía política a nivel doméstico hicieron evidentes las dificultades para la construcción de un Arancel Externo Común (AEC). Sin embargo, los gobiernos del MERCOSUR consideraron necesario el establecimiento de un AEC y un sendero de convergencia. Esos mismos gobiernos han sido flexibles en la aplicación de la política comercial común y se han desviado discrecionalmente respecto de lo acordado. Así, tenemos una UA en construcción con incertidumbres sobre la significación de los desvíos y, por lo tanto, sobre los niveles de protección efectiva que rigen en cada caso.

5. Un cronograma para la reducción y eliminación progresiva del régimen de origen es un objetivo deseable. La afirmación se sustenta en que mantener el objetivo de Unión Aduanera es bueno para la región. Además, de los argumentos tradicionales (integración más profunda e incremento en la capacidad de negociación con terceros) es lógico anticipar que en el futuro, en la eventualidad de la creación de una zona de libre comercio a escala continental, lo que va a dar cuenta de la discriminación en el acceso a los mercados (la diferencia entre estar en un acuerdo o en el otro) va a estar concentrado en los sistemas de origen.

El cambio en las reglas de circulación es un tema central del momento. El problema de la resolución de la redundancia en el cobro del AEC está en el corazón del funcionamiento de la Unión Aduanera. Encontrar una solución a este problema implica transitar hacia un nivel de integración más profundo. Es necesario aprovechar el esfuerzo negociador realizado durante todos estos años en la construcción de una política comercial común. El MERCOSUR adoptó un camino que estuvo asociado a compromisos fuertes en ciertos ámbitos y flexibilidad en otros. La flexibilidad cumplió su función, pero a la hora de plantearse seguir avanzando en el proceso se puede convertir en una restricción.

6. La discusión sobre la necesidad de avanzar en materia de coordinación macroeconómica dio origen al Grupo de Monitoreo Macroeconómico y a las metas de convergencia establecidas en Florianópolis (Mini-Maastricht del MERCOSUR). Este acuerdo promovió la creación de metas comunes en materia de déficit fiscal, deuda e inflación, sobre definiciones homogéneas de estas variables, de acuerdo a los criterios determinados por grupos de trabajo creados con ese motivo. La evolución macroeconómica posterior de los países de la región vació de contenido la acción del grupo y la aplicación de las metas. Al igual que en el tema comercial, primó la idea de que en tiempos de crisis se hace lo que se puede y no lo que se quiere.

7. La adopción de regímenes de flotación en todos los países de la región e incluso, la posible adopción por parte de Argentina y Uruguay de esquemas antinflacionarios con objetivos sobre la inflación, como el vigente en Brasil desde 1999, podrían gestar las condiciones para impulsar en el mediano plazo acuerdos más ambiciosos en materia cambiaria. Existe una secuencia de etapas que deberían recorrerse para aumentar el nivel de integración económica, reforzando los aspectos monetarios y financieros: ratificar los entendimientos en materia de metas macroeconómicas adoptados en el 2000 en Florianópolis; mejorar el sistema de pagos al interior de la región; establecer un umbral de convergencia para avanzar más allá de fijación de metas comunes para las principales variables macroeconómicas; por último aplicar, al cabo de cierto tiempo, un esquema cambiario sobre la base de canasta de monedas. Cada etapa debería implicar niveles de coordinación macroeconómica crecientes. A los efectos de llevar adelante el proceso se requiere claramente de un actor institucional especializado. En este proceso en el MERCOSUR la Unión Monetaria podría ser vista como un resultado natural a alcanzar luego de que la secuencia de etapas haya sido cumplida.

8. La construcción de un mercado único requiere la armonización de los estándares técnicos y la coordinación de las autoridades de aplicación de las mismas. Estas normas que son necesarias para garantizar la satisfacción del consumidor, la salud o la seguridad pueden también convertirse en barreras al comercio, desvirtuando su función. Avanzar en la cooperación en este sentido significa no solamente evitar la fragmentación del mercado, sino también y lo que es más importante la posibilidad de inserción en el mercado internacional del producto MERCOSUR, y la facilitación de la integración de las cadenas productivas de los países del bloque.

9. Promover los encadenamientos productivos dentro de la región con el objetivo de mejorar la competitividad del bloque, facilitar la especialización y fortalecer la inserción extraregional de las cadenas productivas, es también un camino por el que se debe avanzar a través de la instalación de nuevos Foros de Competitividad, que permitan una mayor coordinación entre las instituciones públicas y privadas de los Estados Partes, y fomenten la cooperación entre estas instituciones. Los Foros tienen un costo muy pequeño con relación al beneficio potencial que pueden generar. En este sentido, es también importante la instalación de foros a nivel nacional, ya que el foro regional debe constituirse en la sumatoria de estos foros nacionales, agregando valor a los mismos, y no buscando substituirlos.

10. En lo que se refiere a la infraestructura, el desarrollo del comercio y de la competitividad de las economías está directamente relacionado con la misma. En este sentido, la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) le está dando impulso a proyectos a nivel de Sudamérica, y en la misma existen ejes de desarrollo relacionados directamente con el MERCOSUR, y que el bloque debería impulsar con más fuerza. La priorización de los proyectos que potencien los beneficios del MERCOSUR y de los acuerdos con terceros países es una cuestión fundamental para avanzar en la integración de las economías del bloque.

11. En el MERCOSUR, existen grandes diferencias entre los países, desde tamaño de los mercados, pasando por la producción y competitividad, hasta la riqueza. Todo proceso de integración busca el desarrollo de sus miembros, pero también genera costos, que son diferentes entre los países. La política de convergencia estructural busca, por un lado, el desarrollo de todos los países del bloque, convergiendo hacia un nivel de desarrollo parecido

y, por el otro lado, evitar que los costos del proceso de integración afecten más a unos que a otros y profundicen estas diferencias. El reconocimiento de las asimetrías y las políticas para tratarlas, promoviendo la convergencia estructural en el MERCOSUR, es un tema nuevo en el bloque y que se está desarrollando con gran fuerza.

12. Persiste, a lo largo de la evolución institucional del MERCOSUR, el problema de la incorporación de normas a los ordenamientos jurídicos nacionales. Apenas el 50,35% de las normas del bloque están en vigor. Algunas áreas son especialmente inquietantes, como justicia (20% incorporadas) o el área de salud (54% incorporadas). Entretanto, la primera impresión de que las dificultades de incorporación resultan de la omisión o la negligencia de los Estados Partes no corresponde con la realidad.

13. La escasa efectividad del Derecho del MERCOSUR se debe, en gran parte, a la acción de los elementos estructurales, especialmente al hecho de que el proceso decisorio de las instituciones del MERCOSUR se expresa por medio de normas. La ausencia de una tipología clara de actos emanados de los órganos decisorios obscurece la distinción entre los actos de gestión, políticos y normativos. Luego, la aprobación de normas que no tienen vocación normativa aumenta artificialmente las estadísticas relativas de incorporación.

14. Un segundo elemento estructural relevante es la participación, en el proceso de elaboración de las normas, de órganos nacionales responsables de la incorporación y de la aplicación. A este respecto, la más importante evolución del proceso legislativo en el MERCOSUR desde su creación fue lo previsto en la Decisión N° 20/02, que creó un mecanismo de consulta con los órganos internos. La aplicación rigurosa de esta norma puede evitar gran parte de los problemas de incorporación, en vista de que un órgano tiene mayor facilidad de incorporar o aplicar una norma de cuya elaboración participó.

15. La efectividad de las normas comunes enfrenta igualmente los desafíos impuestos por la ampliación del bloque. El gran impulso político que el MERCOSUR tuvo tiende a generar nuevas asociaciones, además de la reciente incorporación de Perú, que configura un éxito en materia de relaciones externas, pero generan mayor complejidad jurídico-institucional y favorecen la fluidez de los compromisos asumidos por los asociados. Las ganancias de la ampliación pueden ser consolidadas por medio de un estatuto de asociación y eventualmente de adhesión que contribuiría de sobremanera para las relaciones externas del bloque.

16. Concentrando las normas al marco jurídico necesario para los desdoblamientos de la integración económica, se facilita el proceso decisorio del MERCOSUR. Así, el bloque podrá producir políticas comunes, identificando estrategias en las cuales se inserten acciones concretas, capaces de ofrecer a la ciudadanía un conjunto de “productos MERCOSUR” – resultados positivos y palpables de la integración.

17. En lo que hace a la aplicación judicial del Derecho del MERCOSUR, cabe destacar que durante el año 2003, los tribunales internos de los cuatro Estados Partes han utilizado en su jurisprudencia normas del bloque. En algunos supuestos, la aplicación judicial de las normas mercosureñas ha incluido a los propios tribunales supremos nacionales.

18. En materia de solución de controversias, debe resaltarse la entrada en vigencia del Protocolo de Olivos que institucionaliza, entre otros cambios, el Tribunal Permanente de Revisión (TPR). Dicho Protocolo ofrece, además, una herramienta de gran valor para la uniformidad de la interpretación y aplicación del Derecho del MERCOSUR: las opiniones consultivas. Dicho mecanismo – que podrá ser utilizado por “los Tribunales Superiores de los Estados Partes con jurisdicción nacional” – deberá ser objeto de regulación por los órganos del MERCOSUR, en consulta con los Tribunales Superiores Nacionales. Asimismo, el TPR deberá dictar sus reglas de procedimientos, en las que podrá definir, entre otros tópicos, la posibilidad de presentación de observaciones escritas.

Según los Protocolos de Ouro Preto y de Olivos, el sistema de solución de controversias actualmente en vigor no constituye el *mecanismo permanente*. Por esta razón, el

MERCOSUR debería comenzar a negociar internamente el diseño del sistema permanente, incluyendo un tribunal de justicia.

19. La perspectiva de conmemoración de los diez años del Protocolo de Ouro Preto suscita un esfuerzo de prospección capaz de servir, al mismo tiempo, como balance de la dinámica institucional y como evaluación de las posibilidades de reforma. Cinco escenarios fueron, entonces, esbozados a partir de una visión colectiva y general, en la creencia de que proyectar en el plural califica un proyecto singular, en el que la coyuntura de lugar a la estructura.

20. La primera hipótesis que se enuncia es que el Protocolo de Ouro Preto conmemore incólume su primera década. A través de Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC), complementadas por Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC), la realidad institucional del bloque superó largamente la estructura orgánica de 1994. En caso de que el Protocolo no sea modificado, incorporando los cambios ya efectuados, cierta oscuridad sobre "quien hace qué" en el MERCOSUR podría llegar a producir confusión y eventualmente desajustes institucionales.

21. Una segunda hipótesis sería la simple incorporación al derecho originario de las modificaciones promovidas por el derecho derivado. En este caso, a la facilidad de obtener consensos correspondería la cristalización de una estructura orgánica formada por aluvión, desvinculada por lo tanto de lo que podría ser un nuevo proyecto colectivo o una visión común renovada. Persistirían la superposición de funciones y de competencias entre órganos, más allá de las concentraciones de poder.

22. Como tercer escenario de evolución institucional, se vislumbra la constitución de un espacio decisorio permanente, emanado del CMC (Comisión de Representantes Permanentes), como nueva formación del Consejo, o a través de una nueva formación del GMC. Así, un *intergubernamentalismo* embrionario daría lugar a un *intergubernamentalismo* responsable, reforzando la identidad del MERCOSUR como organización internacional autónoma y promisoría.

23. Enfrentando el problema de la legitimidad democrática de su proceso decisorio, un cuarto escenario evalúa la posibilidad de creación del Parlamento del MERCOSUR, cuyas ganancias potenciales podrían comportar riesgos graves. Al garantizar la mayor participación de la clase política en apoyo al proceso, el bloque debe apuntar a la racionalidad de recursos públicos y a la credibilidad del bloque, atribuyendo al futuro Parlamento funciones claras que contribuyan efectivamente al proceso de integración económica.

24. Finalmente, el quinto escenario proyecta la convivencia entre dos técnicas institucionales, combinando el *intergubernamentalismo* a la adopción de grados de supranacionalidad. Una autoridad central gestionaría la política comercial común, en cuanto un tribunal garantizaría la aplicación de los compromisos libremente asumidos por los Estados Partes, regulando el espacio transnacional de la integración económica.

25. La base intergubernamental y política que predomina en todos los niveles del funcionamiento sustantivo del MERCOSUR hace que se amplíe la visión sectorialista con la que se encaran los asuntos de la integración. Visión ésta que en muchas ocasiones es más parcial conforme el ámbito, tiene un menor nivel decisorio y solo tiene por cometido construir una propuesta técnica. Este factor ha sido un obstáculo de naturaleza institucional que se sumó a los otros ya mencionados para explicar el estado actual del proceso integracionista. Es necesario desarrollar otra visión global que atienda a un interés general de la región, no para sustituir el ámbito político de los gobiernos, que en última instancia será el determinante y soberano de toda decisión, sino para dejar madurar y actuar una estructura que tenga como objetivo el desarrollo de la integración regional y que elabore, en interacción con los gobiernos y sectores privados, las mejores opciones técnicas disponibles para la región.

I. JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL INFORME

La integración regional en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se llevó adelante en el contexto del desarrollo de dos procesos que es útil referir. El primer proceso es el resurgimiento del regionalismo o integración económica (liberalización recíproca y discriminatoria), a inicios de la década de los noventa, como alternativa de liberalización comercial frente a la multilateral. A inicios de la década pasada, promediando la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se instaló un cierto escepticismo respecto de la liberalización comercial multilateral, debido al lento avance de las negociaciones en este ámbito.

La ampliación de la Unión Europea (UE) a los nuevos socios del Sur (Portugal, España y Grecia), el anuncio del Mercado Común para el año 1992, la Iniciativa de las Américas del Presidente Bush, la integración silenciosa en Norteamérica en los ochenta, son un conjunto de hechos que enmarcan el momento inicial en el cual el MERCOSUR se gestó. Es lo que se ha dado en llamar el efecto dominó de la integración económica. Dado que un conjunto de países establece un acuerdo discriminatorio, existe un incentivo a entrar en un acuerdo o formar otro acuerdo propio en el cual estar incluido.

El Tratado de Asunción (TA), de marzo del año 1991, constituyó una iniciativa de liberalización comercial recíproca, que se pensó como un instrumento para la construcción de un Mercado Común entre economías del Sur de grado de desarrollo relativo similar. Respecto a las iniciativas de integración anteriores, el MERCOSUR se destacó por su vocación universal (en contraste con la integración por listas de productos), dando cuenta de las asimetrías entre las economías que se integran pero de una forma acotada. Se trata de integrarse para crecer y promover el desarrollo económico y social de los pueblos de los Estados miembros. Hay importantes ganancias económicas a aprovechar que se vinculan con: especialización basada en ventajas comparativas; aprovechamiento de economías de escala; aceleración en la incorporación de progreso técnico y ganancias en productividad; y mejora en el consumo vía diversificación en una mayor variedad de bienes. Un mayor grado de interrelación de las economías permite capturar estas ganancias económicas diversas que alienten un crecimiento sostenido y sustentable de los países de la zona.

El segundo proceso se vincula con el cambio en la modalidad de crecimiento de la totalidad de las economías del Cono Sur, de un modelo de sustitución de importaciones hacia un modelo de apertura comercial. El MERCOSUR se creó como un instrumento para facilitar, colaborar y apoyar la integración de estas economías a la nueva etapa de globalización de la economía internacional en curso. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) denominó esta estrategia como regionalismo abierto, el cual constituye otro aspecto diferencial respecto a anteriores iniciativas de integración. En este sentido, el cambio más significativo es el de la economía brasileña, la cual desde fines de los ochenta y notablemente a inicios de la década de los noventa profundizó la apertura unilateral de su economía. El MERCOSUR también debe entenderse en el contexto de este cambio de modelo y paradigma, dado que fue un instrumento en la dirección de apoyar y consolidar esta estrategia de apertura unilateral que sin excepción, aunque a distintos ritmos, emprendieron las economías de la región.

Más de una década después del primer momento fundacional, ambos procesos, regionalismo y apertura, vuelven a replantearse con vigor. El regionalismo está instalado en la economía internacional como una modalidad de liberalización posible. La referencia sigue siendo el proceso de integración en Europa. Se mantiene su ritmo de profundización y ampliación, dos ejemplos son suficientes para ilustrarlo: moneda común y diez nuevos países miembros de Europa Oriental. Además, la estrategia multilateral vuelve a generar cierto escepticismo, por los ritmos y magros resultados que está ofreciendo. Si bien la Organización Mundial del Comercio (OMC) constituye un marco global de reglas al cual en última instancia se apela, el compromiso que implica es bajo, y los países buscan en los acuerdos regionales condiciones más certeras de inserción internacional. Además, dado que los países del Cono Sur se han comprometido con el proceso de apertura comercial, sus economías se han reestructurado y necesitan ampliar sus mercados para que la estrategia exportadora sea sostenible. En este sentido, la necesidad de cultivar el bilateralismo con los países industrializados y/o con las regiones más dinámicas de la economía internacional se instaló como una estrategia inevitable para mejorar las condiciones de acceso a los mercados más allá de la alternativa multilateral.

El presente informe tiene como objetivo revisar aspectos claves del proceso de integración regional. Se jerarquizan sus problemas a través

de un marco general que le permita definir con mayor precisión un foco de acumulación a la estrategia regionalista. Los recursos disponibles para apoyar el proceso, tanto técnicos como políticos, son escasos. La integración por ser un hecho natural de la historia y la geografía de esta región desencadenó numerosos procesos de interrelación. Estos procesos adquirieron dinámica propia y en general constituyen una demanda adicional que involucra recursos técnicos y políticos, que se emplean no de acuerdo a una estrategia global que asigna de una forma eficiente a los mismos, sino al orden de llegada de las demandas, las cuales en ciertos casos podrían estar ordenadas de forma inversa a su relevancia. Para ello, es necesario construir un orden de prioridad que establezca cual es el centro de acumulación en donde concentrar los esfuerzos en materia del proceso de integración. En este sentido, este informe deliberadamente no es exhaustivo en el listado de los asuntos de la negociación. La eficacia de la nueva institucionalidad regional en construcción depende críticamente de la capacidad de priorizar y dar respuesta a los temas centrales de la integración. Para ello es necesario contar con un grado de libertad relativa para poder enunciar los puntos de vista comunes, más allá de los equilibrios nacionales respecto de las posturas que cada país ha sostenido como propias.

El presente informe que tendrá una frecuencia semestral está basado en la evaluación y discusión del proceso de integración utilizando los nuevos hechos normativos del semestre inmediato anterior¹. Por tratarse del primer informe el horizonte temporal utilizado fue mayor, en ciertos temas que lo justifican se hace referencia a los antecedentes originales. El informe está organizado en esta introducción y tres capítulos más. En el segundo capítulo se tratan los temas vinculados a la estructura y la evolución del acuerdo de integración económica. El tercer capítulo tiene que ver con las instituciones y la estructura jurídica del MERCOSUR. El cuarto y último capítulo desarrolla las principales conclusiones. Al inicio del trabajo se presenta una síntesis ejecutiva del informe.

¹ Este Informe Semestral se refiere al semestre Julio - Diciembre de 2003.

II. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DEL ACUERDO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

1. INTRODUCCIÓN

El MERCOSUR se creó basado en dos grandes cronogramas/instrumentos: el Programa de Liberalización Comercial (PLC) y el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera (RAM). Ambos instrumentos están referidos a la integración en el plano comercial. Aún hoy el acuerdo a nivel comercial tiene una relevancia de primera línea en el MERCOSUR. Es necesario consolidar, profundizar y perfeccionar el acuerdo comercial, para poder avanzar en las otras dimensiones de la integración económica enunciadas en el Tratado de Asunción. Dada la gravitación creciente que se entiende viene teniendo en el proceso de integración, dos temas más se incluyen en este informe semestral: la integración real y la coordinación macroeconómica. Más allá de las definiciones técnicas precisas, el MERCOSUR es un acuerdo de integración económica que tiene un corazón comercial, pero que no se agota en él.

Este capítulo se organizó en cuatro secciones. En la segunda se analiza todo lo referido a la creación de la Zona de Libre Comercio (ZLC) que implica la descripción y evaluación del PLC y de parte del RAM. La tercera sección se describe la parte del RAM referida a la construcción del Arancel Externo Común (AEC) y se aborda el tema de la creación de la Unión Aduanera. En la cuarta, se presenta el problema de la coordinación macroeconómica y de la posible trayectoria hacia una unión monetaria. Finalmente, en la quinta sección se desarrolla el tema de la integración real tanto en el ámbito productivo como físico y las políticas de convergencia estructural.

2. LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

2.1. ESTADO DE SITUACIÓN

El PLC fue el instrumento utilizado para crear la Zona de Libre Comercio². El PLC dio cuenta de las distintas restricciones y dificultades de los países y en particular de los sectores, a través

² De acuerdo al Anexo 1 del Tratado de Asunción en el PLC se aplicó un esquema de desgravación, lineal y automático de los aranceles a nivel intraregional aplicado el arancel a terceros mercados no miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que fue preanunciado por los gobiernos y cumplidos regularmente en cada semestre tal cual fue previsto. En este caso, puede decirse que fue un caso de políticas públicas de los países miembros de tipo modélico, por la forma de implementación.

del procedimiento usual de las listas de excepciones³. El segundo instrumento que permitió completar la ZLC fue el RAM surgido a partir de la reunión de Ouro Preto (diciembre, 1994), cuando el PLC se acercaba a su fin⁴. Al día de hoy, cumplido el plazo previsto en el RAM para las listas de productos, el MERCOSUR es una zona de libre comercio arancelaria de tipo universal⁵. Sin embargo, en la industria automotriz, los acuerdos vigentes han sido negociados por fuera de este mecanismo general⁶. Además, en el caso del sector azucarero no se logró avanzar en el proceso de negociación.

En términos comerciales, en la década pasada se produjo un incremento acelerado del comercio intraregional. Sin embargo, este incremento no se debió únicamente al mecanismo preferencial dispuesto en el proceso de integración, sino que es necesario también referir los procesos de apertura comercial unilateral que todos los países adoptaron⁷.

³ Cada país tuvo la posibilidad de seleccionar una canasta de productos que quedara por fuera de la desgravación arancelaria por un período mayor. Además, se previó un mecanismo para ir reduciendo paulatinamente esta lista de excepciones. Las asimetrías entre las economías se tuvieron en cuenta a través de listas más largas para los países pequeños, y un período levemente mayor para su eliminación. Los productos que salían de la lista de excepciones entraban al comercio intraregional con el nivel de preferencia que en ese momento se hubiera alcanzado en el proceso de desgravación.

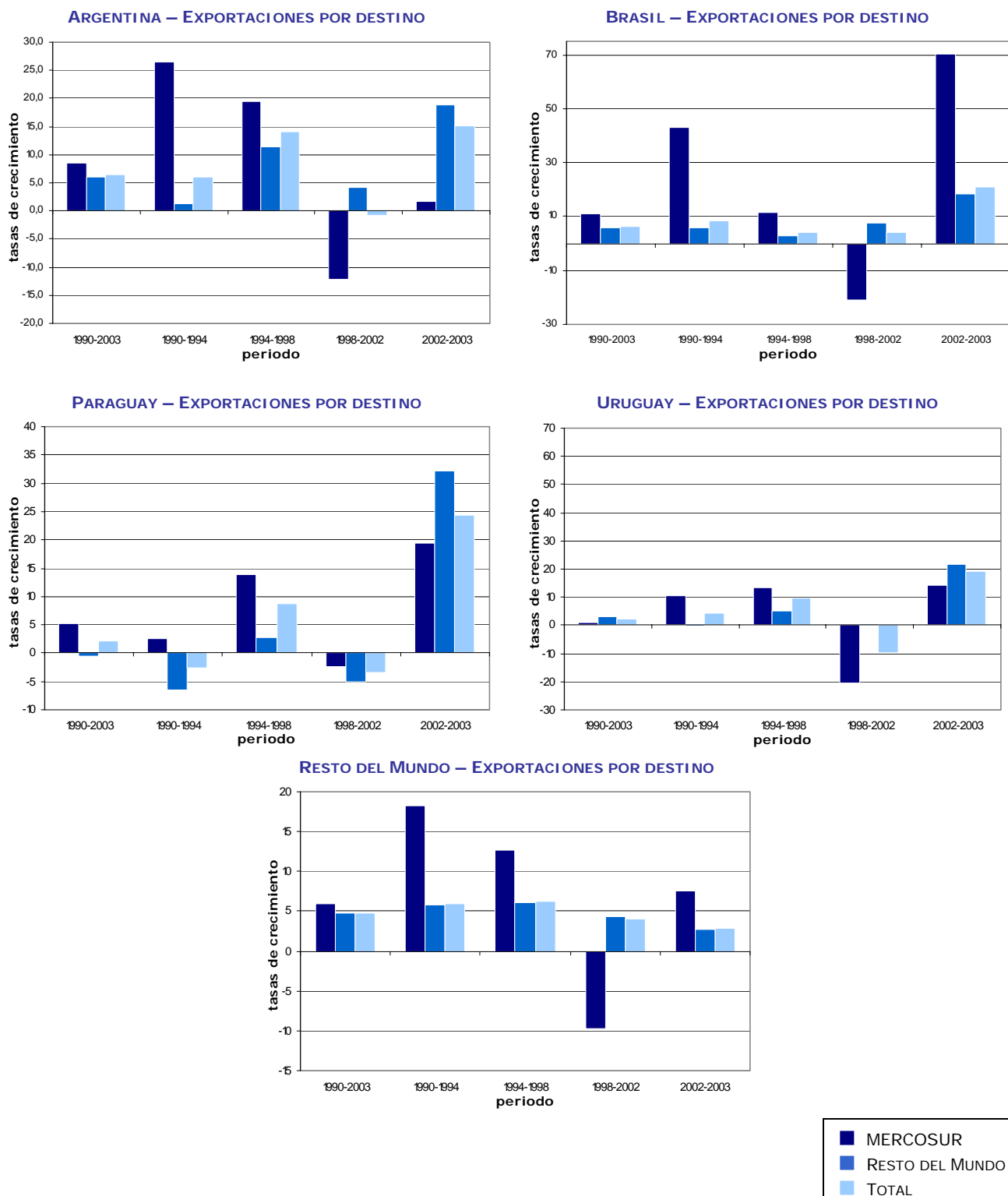
⁴ Ver Decisión CMC N° 05/94. Este nuevo instrumento implicó un enlentecimiento de la construcción de la ZLC. Se volvieron a definir listas de excepciones de cada país. En particular los países pequeños plantearon listas relativamente largas. Para este conjunto de productos se propuso un nuevo PLC hasta el año 1999 (Argentina y Brasil) y el año 2000 (Paraguay y Uruguay). A partir de enero del año 1995, en el resto del universo arancelario, el comercio intraregional alcanzó el libre comercio (aranceles iguales a cero).

⁵ Además, durante buena parte del proceso primero hasta el año 1994 y luego prorrogadas hasta el año 1999, existía la posibilidad de aplicar salvaguardas en el comercio intraregional. A partir de este momento no se deberían usar más. Ver TAHM, laudo de 10 de marzo de 2000, Aplicación de Medidas de Salvaguardia sobre productos Textiles (Res. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOySP), asunto 1/00, BOM N° 13, junio, 2000, pg. 115.

⁶ En el caso de la industria automotriz, en los últimos años ha habido avances y retrocesos. Se acordó una Política Automotriz Común, que luego no fue incorporada y terminó en un sistema de acuerdos bilaterales entre los socios. Además, aún se mantienen varios aspectos sin definir.

⁷ El Cono Sur constituye lo que la teoría de la integración económica define como un bloque natural (países muy cercanos entre sí y muy remotos del resto del mundo), de ahí que la apertura comercial no discriminatoria produzca comercio intraregional como un resultado endógeno del proceso de liberalización. Al bajar las barreras al comercio en general, los países tienden a comerciar más entre sí.

Grafico 1 - EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DEL MERCOSUR EN COMPARACIÓN CON EL RESTO DEL MUNDO. (1990 – 2003)



Fuente: Elaboración propia en base a: ARGENTINA: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y Ministerio de Economía y Producción (MECON). BRASIL: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Banco Central do Brasil (BCB) and Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). URUGUAY: Banco Central del Uruguay (BCU). PARAGUAY: Información proveniente de las exportaciones de sus socios comerciales (Argentina y Brasil).

La década de los noventa conoció dos hechos económicos singulares. En primer lugar, se verificó un importante ingreso de capitales a la zona, tanto vía inversión extranjera directa como a través del capital financiero. En segundo lugar, se llevaron adelante políticas macroeconómicas de estabilización de precios basadas en el mecanismo de utilizar el tipo de cambio como ancla nominal del sistema. Al inicio de este período, los países de la región estuvieron inmersos en coyunturas macroeconómicas muy inestables, con aceleramientos en los niveles de inflación. Sin embargo, el ingreso de capitales permitió aplicar las políticas de estabilización antes mencionadas⁸. Ambos factores, externos y de política doméstica, actuaron en la dirección de apreciar las monedas regionales, y producir un proceso de desalineamiento del tipo de cambio real (sobre valoración cambiaria), que encareció a la zona respecto del resto del mundo. Claramente este es el caso en el segundo lustro de la década de los noventa (1994-1998). La consecuencia en términos del comercio fue un proceso de multilateralización de las importaciones y de regionalización de las exportaciones. Los orígenes extrarregionales, en particular de la UE y de Estados Unidos, crecieron más que las importaciones globales, y los destinos regionales de las exportaciones crecieron más que las exportaciones globales.

El incremento del comercio intraregional generó reacciones adversas a nivel del sector privado de cada uno de los países. Los gobiernos enfrentaron demandas crecientes de protección por mecanismos alternativos al arancel, en la medida que la zona de libre comercio lo elimina como instrumento. Estos problemas se agudizaron durante la crisis que continuó a la devaluación del Real en el año 1999. Los desalineamientos cambiarios aumentan los incentivos a desviarse del acuerdo y aplicar con mayor intensidad barreras no arancelarias al comercio, que buscan corregir los precios relativos distorsionados. Se desató un proceso de acciones y reacciones en donde el campo de juego se desniveló mediante un conjunto de barreras no arancelarias. La región pasó a estar en una situación de gran incertidumbre⁹. El resultado fue una contracción en el comercio interregional que alcanzó su menor nivel en el año 2002. En el año 2003 se verificó una

notoria recuperación del comercio intraregional tanto por la menor inestabilidad cambiaria como por la recuperación en el nivel de actividad económica en particular en Argentina.

El MERCOSUR creó un sistema de consultas a la Comisión de Comercio (CCM), reclamaciones al Grupo Mercado Común (Protocolo de Ouro Preto) y un sistema arbitral de solución de controversias (Protocolos de Brasilia y de Olivos¹⁰). Se previó toda una gama de intervenciones posibles para lidiar con los contenciosos comerciales, lógicos y naturales en cualquier proceso de integración. En los últimos tiempos de crisis económicas (1999-2002), la lógica de los hechos se impuso. La prioridad del corto plazo y el interés unilateral primaron, y se produjeron nuevos contenciosos y dificultad de resolverlos en los distintos ámbitos de arbitraje. El compromiso de los Estados Partes con el acuerdo se vio impactado por los problemas domésticos de mayor prioridad durante la crisis. En el año 2003, el disciplinamiento regional se va restableciendo lentamente. Se observa un claro esfuerzo para avanzar con más profundidad en acuerdos que permitan una mayor armonización a nivel de las barreras técnicas al comercio que es uno de los asuntos que más consultas generó en la CCM¹¹.

De acuerdo a la información que se presenta en el cuadro 1, entre los años 1995 y 2003, hubo 489 consultas a la CCM. Los principales asuntos que concentraron las consultas se distribuyeron de la siguiente forma: un 21,3% en barreras técnicas al comercio; un 14,1% en preferencias arancelarias; un 13,7% en problemas vinculados a la discriminación fiscal con impuestos domésticos; un 5,9% en licencias de importación; un 4,7% en antidumping; un 4,5% en procedimientos aduaneros; un 4,5% en prohibiciones; y un 3,9% en asuntos vinculados a los regímenes de origen. El sector más afectado fue el agroalimentario.

En el año 2003, se produjeron varias normas respecto del régimen de origen en el MERCOSUR¹². En efecto, se consolidó en un texto único un conjunto de disposiciones que fueron comandándose a lo largo del proceso. Además, se prorrogó el período por el cual serán requeridos certificados de origen en el comercio intraregional¹³. Se verificó un cambio

⁸ Algunos autores son aún más radicales y consideran que el ingreso de capitales causó las políticas de estabilización basadas en el tipo de cambio fijo.

⁹ Es mejor procurar protección con un instrumento transparente y claro como un arancel, con efectos conocidos, que con un conjunto de medidas no arancelarias que amplifican los costos de la protección. Cuando se aplica un arancel, la renta de la tarifa se la queda el gobierno; en el caso de una restricción cuantitativa o cualquier medida de efecto equivalente se genera una renta que se apropia el sector privado, lo cual genera más incentivos a más restricciones, amplificándose de esta forma el costo de la protección.

¹⁰ Ver III.3.2 de este Informe.

¹¹ Ver II.5.1 de este Informe.

¹² Ver Decisión CMC N° 18/03 y 35/03, consolidadas en la Decisión CMC N° 01/04.

¹³ La necesidad de mantener el régimen de origen de una forma universal está basada fundamentalmente en las amplias posibilidades que los países tienen de no aplicar el AEC. La Decisión CMC N° 69/00 autorizó a los países miembros a continuar aplicando las reglas de origen para todos los bienes comercializables hasta el 31 de diciembre

Cuadro 1 - Consultas a la Comisión de Comercio del MERCOSUR por tipo de BNA y sector de actividad, período 1995-2003 (número de consultas)

Tipo de BNA/ Sector	Agro-alimentos	Materias Primas	Metal-mecánica	Química	Servicios	Textiles	Todos	S/C	TOTAL	%
Estándares	66	3	8	10	2	4	4	7	104	21.3
Preferencia arancelaria	11	7	24	12	1	2	6	6	69	14.1
Discriminación fiscal	31	3	6	1	1		18	7	67	13.7
Licencia de importación	7	5	6	5	1	1	4		29	5.9
Antidumping	4	1	12	1			4	1	23	4.7
Procedimientos Aduaneros	4	2	1	1		4	7	3	22	4.5
Prohibición	12	3	5	2					22	4.5
Régimen de origen	1		7	5			4	2	19	3.9
Impuestos a la Exportación	5	2	1		1	1	2	1	13	2.7
Financiación a las importaciones	3	1	1	1		4	1	1	12	2.5
Valoración aduanera	1					3	5	2	11	2.2
Nomenclatura	2	2	2	3					9	1.8
Registro	5	1		3					9	1.8
Subsidios Exportaciones		2					5	1	8	1.6
Visado consular						1	7		8	1.6
Derechos Específicos	1	1		1			4		7	1.4
Compras públicas	1		1		1			2	5	1.0
Precios administrados	4		1						5	1.0
RQ Exportaciones	3	1						1	5	1.0
RQ Importaciones	2		1	1			1		5	1.0
Salvaguardias		2							2	0.4
Otras	5		2	2			1	1	11	2.2
S/C	8	6	1	3	2			4	24	4.9
Total general	176	42	79	51	9	20	73	39	489	100.0

Fuente: Secretaría del MERCOSUR.

hacia establecer reglas específicas de origen para un amplio conjunto de productos en contraste con mecanismos más universales (de valor agregado regional o salto arancelario).

El MERCOSUR no sólo es una Zona de Libre comercio tradicional en bienes, sino que abarca otros temas y sectores de actividad económica. A nivel de los temas de la integración profunda, se aprobó en la XXV Reunión del CMC, en Montevideo¹⁴, el Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR, que venía siendo analizado en el Grupo *Ad Hoc* sobre Compras Gubernamentales desde el año 2001. El Protocolo, que se aplica a las entidades de todos los niveles de gobierno federales y subfederales, tiene por objeto proporcionar a los proveedores y prestadores establecidos en los Estados Partes y a los bienes, servicios y obras públicas originarios de esos Estados Partes un tratamiento no discriminatorio en el proceso de contrataciones efectuadas por las entidades públicas. En el mismo, se tiene en cuenta las diferencias entre el tamaño de las economías de los Estados Partes, a través de umbrales diferentes para su aplicación¹⁵.

También se avanzó en el tema de la liberalización en el sector servicios. Se dio por concluida la "Cuarta Ronda de Negociación de Compromisos Específicos en Materia de Servicios" y se aprobó las Listas de Compromisos Específicos de los Estados Partes del MERCOSUR, resultantes de la ronda mencionada¹⁶. El plazo para observar impactos a nivel de flujo de servicios es aún muy breve. En tanto el proceso de negociación continúa.

2.2. PERSPECTIVAS

Las barreras no arancelarias (BNA) constituyen una situación muy restrictiva para la consolidación de la Zona de Libre Comercio, tanto por el efecto estático que tienen las BNA, como más aún, por el efecto dinámico en términos de la incertidumbre respecto a las posibilidades de las corrientes comerciales futuras y las asignaciones productivas que no se realizan. Con la incertidumbre respecto al acceso al mercado, existe la probabilidad que se aumente la protección, que actúa desestimulando el comercio de la misma forma que lo hace un impuesto a esta corriente comercial. Está claro que la liberalización del

del año 2005. Recientemente la Decisión CMC N° 01/04 prorrogó este plazo al 1 de enero del año 2006 (ver art. 2°).

¹⁴ Decisión CMC N° 40/03.

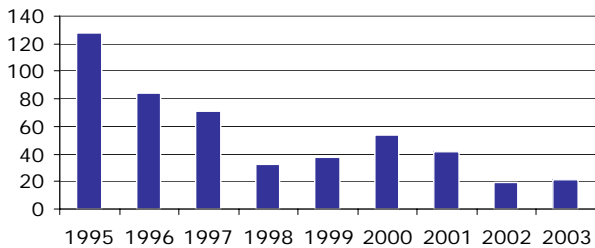
¹⁵ Establece asimismo que los procesos de contrataciones públicas de bienes, servicios y obras públicas deberán ser

realizados en forma transparente, observando los principios básicos de legalidad, objetividad, imparcialidad, igualdad, debido proceso, publicidad, vinculación al instrumento de la convocatoria, concurrencia y los que concuerden con ellos.

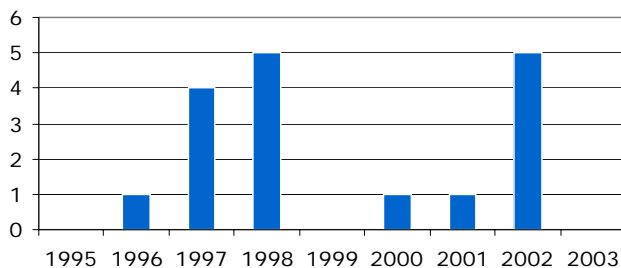
¹⁶ Ver la Decisión CMC N° 22/03. La primera ronda había sido aprobada por la Decisión CMC N° 01/00.

Grafico 2 - EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS, RECLAMACIONES Y CONTROVERSIAS 1995 – 2003
(en número de consultas)

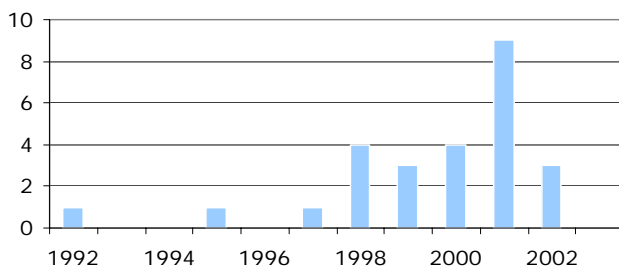
A- EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS A LA COMISIÓN DE COMERCIO



B- EVOLUCIÓN DE LAS RECLAMACIONES AL GRUPO MERCADO COMÚN



C- EVOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS PRESENTADAS EN EL ÁMBITO CORRESPONDIENTE



Fuente: Secretaría del MERCOSUR.

comercio regional debería alentar ajustes productivos expansivos en algunos sectores y contractivos en otros, y es en virtud del mismo que las economías ganan con la liberalización. En este sentido, no es razonable que si se bajan los aranceles se habilite que los mismos sean sustituidos por otros instrumentos que, como se señaló, generan una distorsión mayor.

Del mismo modo que se avanzó en un programa de liberalización de aranceles, como prerequisite imprescindible para hacer más consistente el acuerdo comercial actual, se debe avanzar en la dirección de establecer en forma clara y contundente (como se hizo con el PLC primero y el RAM luego) un Programa de Liberalización de Barreras No Arancelarias. Este programa debería dividir los problemas de acuerdo al tipo de BNA. Existe un primer tipo de BNA que directamente los países deberían prohibirse de usar (entran dentro de esta clase cualquier mecanismo directo o indirecto de establecer restricciones cuantitativas al comercio, la aplicación de impuestos

domésticos de forma discriminatoria, etc). En el segundo nivel, entran un conjunto de instrumentos empleados como BNA que sería factible de ser eliminados mediante un procedimiento de armonización de las reglas en donde los países convergieran a aplicar métodos similares (esto es aplicable a la variedad de barreras técnicas al comercio y los procedimientos aduaneros). En tercer término, se encuentra un conjunto de barreras técnicas al comercio que podrían eliminarse mediante el instituto del reconocimiento mutuo entre la red de instituciones nacionales que emiten certificados y evalúan la calidad de los productos¹⁷. Finalmente, debería existir un conjunto de instrumentos que los países se declaran en forma transparente que no están dispuestos a armonizar y que seguirán utilizando por motivos justificados, relativos por ejemplo a la salud o la seguridad, pero que *ex ante* se sabe cuales son.

En términos prospectivos, crear un nuevo cronograma para un Programa de Liberalización de BNA es lo que queda por hacer para completar la zona de libre comercio. Adicionalmente, es necesaria la completa universalización de la ZLC a todos los sectores (en particular la industria automotriz y el sector azucarero) y la progresiva eliminación de los sistemas de promoción de exportaciones en el comercio intraregional¹⁸.

La existencia de regímenes de promoción de exportaciones en el comercio intraregional, constituye una traba para el perfeccionamiento del acuerdo comercial en dos sentidos¹⁹. Por un lado, en lo que se vincula con la libre circulación dentro de la zona, constituye una justificación adicional para que se mantengan los regímenes de origen en su funcionamiento actual. Los países no aplican la misma política comercial común en los procesos productivos que finalmente podrán orientarse al comercio intraregional. En segundo lugar, los distintos sistemas de promoción basados en exoneraciones de incentivos fiscales para la producción de bienes con destino intraregional justifican que los países mantengan

¹⁷ Ver II.5.1 de este Informe.

¹⁸ Se emplea promoción de exportaciones restringido al uso de subsidios directos o indirectos, a través de exoneraciones fiscales. No se está haciendo referencia a políticas de promoción comercial, que tanto a través de mejores mecanismos de acceso a la información de mercados, como de coordinación de la oferta posibilite un desempeño más dinámico de la actividad exportadora.

¹⁹ Ver Decisiones CMC N° 10/94 y 31/00. Además ver TAHM, laudos de 27 de septiembre de 1999, Subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo, asunto 2/99, BOM N° 11, diciembre, 1999, pg. 263; y de 4 de abril de 2003, Incompatibilidad del Régimen de Estímulo a la Industrialización de Lana otorgado por Uruguay establecido por la Ley 13.695/68 y Decretos complementarios con la Normativa MERCOSUR que regula la aplicación y utilización de incentivos en el comercio intrazona, asunto 1/03, BOM N° 24, 2003, pgs. 179 a 204.

mecanismos de defensa comercial en el comercio intraregional²⁰.

Ambos problemas ilustran el carácter sistémico que tiene el conjunto de reglas que ordenan el acuerdo comercial. Es necesario que las mismas sean consistentes entre sí, dado que si son consistentes es más probable que sean creíbles y en este sentido que sean cumplidas y mantenidas por los actores involucrados.

3. LA UNIÓN ADUANERA

3.1. ESTADO DE SITUACIÓN

3.1.1. Visión global

A partir de la reunión de Ouro Preto, quedó claro que el proceso de integración económica en el MERCOSUR iba a seguir el camino de la construcción de una Unión Aduanera (UA). Esto significa libre comercio dentro de la zona y una política comercial común respecto de terceros. La política comercial común implica varias cosas. De entre ellas se destacan: un único sistema de clasificación de mercaderías; un sistema de común valoración en aduana; en general un código aduanero común; un arancel externo común; un sistema de reparto del ingreso proveniente del AEC; un similar esquema de preferencias arancelarias respecto de terceros; regímenes especiales de comercio armonizados; un sistema de reglas de comercio (subsidios y derechos compensatorios, antidumping, salvaguardas) común.

El racional para establecer una UA como estrategia de integración obedece a dos motivos. El primer argumento está vinculado con la vocación de inserción internacional del MERCOSUR. Tener una UA permite amplificar la voz (el peso) en todos los ámbitos de negociación en curso, sobre todo considerando las adversas condiciones de acceso a los mercados que enfrentan las economías del bloque en los mercados de los países más industrializados. El segundo argumento tiene que ver con que una UA en relación con una ZLC permite establecer un modo de integración más profundo y, en consecuencia, con mayores posibilidades de aprovechar las ganancias del comercio antes mencionadas. Esto se debe a que una Unión Aduanera puede funcionar sin la necesidad de que exista un régimen de origen de las mercaderías que están sujetas a las preferencias arancelarias. Una ZLC necesita de un régimen de origen de lo contrario los bienes

se importarían desde el país que tiene la política comercial más liberal²¹.

De todos los requisitos necesarios para formar una UA se destacan los avances realizados en las siguientes direcciones:

- i. Se inició un proceso de armonización del arancel externo común.
- ii. Se realizaron avances en materia de negociación en común con terceros²². En el año 2000, el MERCOSUR²³ resolvió reafirmar el compromiso de los Estados Partes de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países, debido a la necesidad de contar con una política comercial externa común, y que resulta necesario priorizar las negociaciones como agrupación estableciendo una fecha límite para la negociación de acuerdos bilaterales.
- iii. Se realizó un avance reducido en materia de reglas de defensa comercial; se acordó un procedimiento común en salvaguardas que no está internalizado aún; y se encontraron severas dificultades en reglas antidumping comunes, debido a la práctica de aplicar antidumping en el comercio intraregional.

En el año 2003, se han producido dos hechos referidos a las negociaciones con terceros a escala internacional. En primer lugar, en Cancún la reunión de medio término de la Ronda Doha de la OMC no tuvo los resultados esperados y se redujeron las expectativas respecto a las posibilidades del foro multilateral en el corto plazo. A nivel del acuerdo plurilateral en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en noviembre en Miami, la reunión no fue catalogada de fracaso dado que se optó por un formato más abierto que no fuerce las posiciones de ningún participante. De todas formas se trata de un ritmo más lento.

En contraste, en el MERCOSUR, a pesar de venir de un período de dificultades (1999-2002), en el segundo semestre del año 2003, se pudo verificar un saldo marcadamente positivo en materia de negociación con terceros. El primero es la reciente firma de un

²⁰ La aplicación de aranceles específicos y la utilización de instrumentos de defensa comercial en el comercio intraregional han dado lugar a aranceles *ad valorem* equivalentes superiores a cero y por lo tanto apartamientos del libre comercio intraregional.

²¹ En la práctica, los regímenes de origen funcionan como verdaderos sistemas de protección. El caso paradigmático de la economía internacional es el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) y todo el complejo sistema de reglas de origen específicas que lo caracteriza.

²² Acuerdos con Chile y Bolivia, negociación con la UE y ALCA, acuerdo con los países andinos, acuerdo de asociación de Perú, proceso de negociación con México, acuerdo marco con la India, además de un significativo grupo de otros procesos negociadores aún en etapas preparatorias o iniciales.

²³ Ver Decisión CMC N° 32/00.

acuerdo con los países de la Comunidad Andina que permite culminar un largo proceso de encuentros y desencuentros recíprocos. La creación de una zona de libre comercio a nivel de los países sudamericanos es una meta que tiene fechas más cercanas y claras.

Por otra parte, se ha producido un nuevo avance a nivel de la negociación con la Unión Europea con un apretado cronograma para el año 2004, lo que puede significar un importante avance en este proceso.

Los tres procesos de negociación (UE, CAN y ALCA) tienen como interlocutor al MERCOSUR y en este sentido, a diferencia del primero (OMC), constituyen un incentivo a profundizar su propio acuerdo en materia de Política Comercial Común.

3.1.2. El Arancel Externo Común

Período 1995-1998

En diciembre de 1994, en la reunión de Ouro Preto, se aprobó el AEC y se acordaron las condiciones de la transición hacia la UA a partir de enero de 1995, que incluían excepciones transitorias (nacionales y sectoriales) al AEC²⁴. Se armonizó la amplia mayoría de los ítem arancelarios, y se empleó un procedimiento similar al PLC, en cuanto admitir una cierta flexibilidad en los aspectos más conflictivos del proceso²⁵.

La aprobación del AEC, aún con las excepciones necesarias para reconciliar intereses nacionales muy diversos, fue considerada un avance muy significativo, sobre todo teniendo en cuenta las diferencias existentes inicialmente entre los aranceles nacionales. Los resultados de la reunión de Ouro Preto generaron la expectativa de una rápida implementación de una política comercial común en el MERCOSUR.

El AEC teóricamente limitaba las posibilidades de los gobiernos de cambiar su política comercial de forma unilateral. Sin embargo, los países miembros, invocando fundamentalmente razones macroeconómicas, han adoptado en varias ocasiones esta clase de medidas desviándose de lo acordado inicialmente en Ouro Preto. En general, se trató de decisiones unilaterales pero para las cuales se buscó luego la aprobación de los otros Estados miembros, quienes convalidaron, formal o informalmente, la mayoría de las iniciativas. En tanto los costos de la mayor

protección eran asumidos fundamentalmente por el país promotor, los demás miembros del bloque evitaron conflictos regionales respecto de estas medidas. En este período (1995-1998) la política comercial común comenzó a ser manejada con un grado de discrecionalidad creciente y se han producido varios desvíos acordados de carácter transitorio²⁶.

A fines del año 1997, se produjo un aumento transitorio del AEC en tres puntos porcentuales para la mayoría de los ítem arancelarios²⁷. En noviembre de ese año fue Argentina quien propuso este incremento para compensar la eliminación de la Tasa Estadística. Brasil lo adoptó como parte de un ajuste fiscal y en el intento de frenar un déficit comercial creciente. Paraguay y Uruguay se opusieron en principio al aumento para todo el universo arancelario, y se aceptó que los socios mayores aplicaran la modificación de los aranceles de manera unilateral. Sin embargo, luego se entendió que no se podía emitir la señal de un MERCOSUR con dos aranceles externos. Paraguay y Uruguay se sumaron a la medida, a condición de que los países pudieran acordar la modalidad y la extensión con que la misma se aplicaría²⁸.

Período 1999-2002

En los últimos años, asociado a la crisis por la que han atravesado los países miembros, se ha producido una serie de acontecimientos que pautan un incumplimiento de algunas metas. De entre las medidas comunes que implican apartamientos, se destacan:

- i. En el año 2000, se prorrogó el aumento del AEC por un período máximo de dos años, contados a partir del 1° de enero de 2001, pero reduciéndolo del 3% al 2,5%. En junio de 2001, se acordó que la sobre tasa sería reducida en un punto porcentual a partir de enero de 2002. Finalmente, la sobre tasa restante fue eliminada en diciembre de 2003.
- ii. A fines de 2000, cuando debían caducar las listas de excepciones nacionales al AEC, se permitió que cada Estado Parte mantuviera una lista de excepciones de 100 ítem hasta el 31 de diciembre de 2002. Esta medida

²⁴ Ver Decisión CMC N° 22/94.

²⁵ El sector automotor contó con regulaciones específicas que no están incluidas en el cuerpo principal del acuerdo.

²⁶ En 1995, Argentina reintrodujo la Tasa Estadística con un nivel del 3% (invocó razones de equilibrio fiscal). En 1995, Brasil elevó los aranceles de automóviles y bienes de consumo duraderos hasta el 70% (invocó razones de equilibrio externo), al tiempo que redujo los aranceles de 105 insumos (invocó razones de abastecimiento interno). En 1995, Paraguay redujo los aranceles de 50 insumos (invocó razones de abastecimiento externo).

²⁷ Ver Decisión CMC N° 15/97.

²⁸ Ver art. 4° de la Decisión CMC N° 15/97.

fue luego prorrogada hasta diciembre de 2003.

Dentro de las medidas unilaterales tomadas por cada Estado Parte se destacan:

- i. En 2001, Argentina redujo el arancel de un subconjunto de Bienes de Capital (BK) al 0% e incrementó el arancel de varios bienes de consumo al 35% (invocó razones de crecimiento económico).
- ii. En 2001, Uruguay replicó parcialmente la medida del numeral anterior y redujo el arancel del mismo subconjunto de BK al 0% (invocó razones de equilibrio en el MERCOSUR).
- iii. En 2001, Paraguay introdujo la Medida Especial Temporal a la Importación (METI) que impuso una sobretasa del 10% a la importación de ciertos productos, incluso en el comercio intraregional (invocó razones de equilibrio en el MERCOSUR).
- iv. En 2003, Argentina prorrogó el arancel del 0% para BK hasta fines de ese año.

Los regímenes especiales de comercio vigentes en cada país, y que no han sido armonizados, han generado un conjunto significativo de desvíos no acordados explícitamente²⁹. De este modo, la política comercial en cada país miembro ha adquirido un alto grado de especificidad, apartándose del AEC y convirtiéndose en una dificultad adicional para el funcionamiento de la UA³⁰.

Además existe un proceso continuo de modificaciones al AEC con altas y bajas de la

²⁹ Además, existen numerosos regímenes especiales de comercio y regímenes preferenciales no armonizados que generan múltiples perforaciones del AEC.

³⁰ La Decisión CMC N° 07/94, en su art. 10, determinaba la constitución de grupos de trabajo *ad hoc* para definir, antes del 15 de octubre de 1994, el régimen de transición de ambos sectores, para su adecuación al régimen de la Unión Aduanera. Para eso, en el caso del sector automotriz, la Decisión CMC N° 29/94 creó el Comité Técnico N° 9, con la función de elaborar, hasta el 1° de julio de 1995, una propuesta de Régimen Automotor Común, que debería entrar en vigor el 1° de enero de 2000 (arts. 1°, 2° y 6°); el plazo estipulado para el Comité Técnico N° 9 (1° de julio de 1995) fue posteriormente prorrogado hasta el 30 de abril de 1998, por la Decisión CMC N° 21/97. Finalmente, en diciembre de 2000, la Decisión CMC N° 70/00 aprobó la Política Automotriz del MERCOSUR (PAM), que aún no entró en vigor; dicha Decisión fue complementada por la Decisión CMC N° 04/01 que aprueba las disposiciones específicas para la incorporación plena de la República del Paraguay a dicho Acuerdo, que tampoco fue internalizado por los Estados Partes. Un conjunto de acuerdos bilaterales regulan el sector. Por otro lado, tratándose del sector azucarero, prácticamente no hubo avances en términos de un régimen común. En 1994, la Decisión CMC N° 19/94 creó el Grupo *Ad hoc* para Asuntos Azucareros con la función de estudiar el régimen de adecuación del sector al funcionamiento de la Unión Aduanera y presentar, hasta el 1° de noviembre de 1995, una propuesta de liberalización gradual del comercio intra MERCOSUR; plazo prorrogado por la Decisión CMC N° 16/96 y aún en discusión por los Estados Partes.

clasificación arancelaria, y en algunos de los casos las mismas implican modificaciones en el nivel del AEC.

Año 2003

En diciembre de 2003, en la reunión de Montevideo, se aprobó una serie de medidas - en línea con las señaladas anteriormente - relativas a las excepciones al AEC, los Bienes de Informática y Telecomunicaciones (BIT) y los BK. Dichas medidas consistieron en:

- i. Prorrogar, hasta diciembre de 2005, las listas de excepciones nacionales al AEC de 100 ítem.
- ii. Autorizar a Paraguay y Uruguay a establecer, hasta diciembre de 2009, listas de excepciones adicionales al AEC de 150 y 125 ítem, respectivamente.
- iii. Autorizar a Paraguay a mantener, hasta diciembre de 2009, la lista de excepciones al AEC de 399 ítem.
- iv. Autorizar a cada Estado Parte a establecer, hasta diciembre de 2005, una lista de ítem de BIT - sujeta a consultas cuatripartitas - a los que podrá aplicar un arancel del 0%.
- v. Autorizar a Paraguay y Uruguay a aplicar, hasta diciembre de 2010, una alícuota del 2% para la importación de extrazona de BIT, a excepción de los ítem contenidos en las listas del numeral anterior.
- vi. Autorizar a los Estados Partes a mantener, hasta diciembre de 2005, sus regímenes de importación de BK vigentes.
- vii. Autorizar a Paraguay y Uruguay a aplicar, hasta diciembre de 2010, una alícuota del 2% para la importación de extrazona de BK³¹.

Respecto a los regímenes especiales de importación:

- i. Autorizar a Paraguay a mantener, hasta diciembre de 2010, su régimen de importación de materias primas para un conjunto de ítem a los que aplicará un arancel del 2%.
- ii. Prorrogar, hasta diciembre de 2010, la posibilidad de utilizar los regímenes de *drawback* y admisión temporaria en el comercio intrazona.

³¹ Se aprobó un Régimen Común de BK No Producidos, el cual entrará en vigencia en enero de 2006 y establecerá un arancel del 0% para los ítem incluidos en el mismo.

- iii. Autorizar a Paraguay y Uruguay a aplicar, hasta diciembre de 2010, una alícuota del 2% para la importación de extrazona de una lista de insumos agropecuarios.

La situación actual se caracteriza por cierta incertidumbre en cuanto al futuro de la UA como medio para llevar adelante el proceso de integración. Desde el primer momento, los problemas de economía política a nivel doméstico hicieron evidentes las dificultades para la construcción de un AEC. Sin embargo, los gobiernos del MERCOSUR consideraron necesario el establecimiento de un AEC y un sendero de convergencia. Esos mismos gobiernos han sido flexibles en la aplicación de la política comercial común y se han desviado discrecionalmente respecto de lo acordado. Así, tenemos una UA en construcción con incertidumbres sobre la significación de los desvíos y, por lo tanto, sobre los niveles de protección efectiva que rigen en cada caso.

3.2. PERSPECTIVAS

Un cronograma para la eliminación del régimen de origen es un objetivo deseable y las perspectivas de la Unión Aduanera dependen también de que este objetivo sea alcanzado. La afirmación se basa en que es positivo para la región mantener el objetivo de Unión Aduanera. Siguen en pie los argumentos antes referidos respecto de la ventaja de esta modalidad de integración. Además es lógico anticipar que en el futuro, en la eventualidad de la creación de una zona de libre comercio de un alcance mayor, lo que va a dar cuenta de la discriminación en el acceso a los mercados (la diferencia entre estar en un acuerdo o en el otro) va a estar concentrado en los sistemas de origen.

Eliminar el régimen de origen presupone construir la UA. Este cambio generaría importantes impactos en la asignación de la producción dentro de la región, con implicancias muy fuertes y positivas para las economías más pequeñas de la región.

El cambio en las reglas de circulación es un tema central del momento. El problema de la resolución de la redundancia en el cobro del AEC está en el corazón del funcionamiento de la Unión Aduanera. Encontrar una solución a este problema implica transitar hacia un nivel de integración más profundo. Es necesario aprovechar el esfuerzo negociador realizado durante todos estos años en la construcción de una política comercial común. El MERCOSUR adoptó un camino que estuvo asociado a compromisos fuertes en ciertos ámbitos pero flexibilidad en otros. La flexibilidad cumplió su función, pero a la hora de plantearse seguir avanzando en el proceso se puede convertir en una restricción.

La solución requerida al problema de la redundancia en el cobro del arancel debe construirse en un contexto en donde los Estados Partes aún no han armonizado sus regímenes especiales de comercio respecto a terceros, aplican mecanismo de defensa comercial con respecto a terceros diferentes (en particular en antidumping), mantienen acuerdos preferenciales de comercio no armonizados, tienen listas de excepciones nacionales al AEC y se ha postergado el plazo de convergencia en las listas sectoriales de bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones. Además, mantienen la posibilidad de aplicar políticas de promoción a las exportaciones en el comercio intraregional según fue definido anteriormente³². Como consecuencia la circulación libre de aranceles está restringida dentro de la zona integrada a los bienes que cumplen origen. No se trata de un problema sencillo. Es necesario analizarlo en detalle no sólo para dar el paso en la dirección correcta, sino para que este paso genere los incentivos necesarios para que el acuerdo avance en la dirección deseada, es decir que cada paso llame al siguiente y de esta forma se encuentre el camino para transitar hacia una Unión Aduanera.

Se trata de identificar un primer paso en la instalación de la libre circulación dentro de la zona. Es necesario avanzar en el proceso de eliminar la redundancia en el cobro del AEC y tener reglas de asignación del ingreso del AEC entre los Estados Parte³³. La Secretaría del MERCOSUR elaboró una propuesta preliminar de escenarios alternativos junto con un plan de trabajo para realizar una evaluación rigurosa de los mismos en el próximo semestre³⁴.

La lógica de la especialización productiva en los modelos de integración económica no sigue una pauta parsimoniosa. Un poco de integración genera unos ciertos efectos pero mucha integración otros. Esta es una conclusión central de la moderna literatura sobre geografía y comercio. En particular en los años noventa, un poco de integración económica (que es lo que hubo) desindustrializó sectores con fuertes economías de escala en los países/regiones más pequeños. Se produjo una pérdida de industrias en que la localización no está atada a la geografía. Sin embargo, mucha integración puede tener el efecto exactamente contrario. La política que más radicalmente puede dar cuenta de las asimetrías entre las economías

³² Ver nota al pie N° 18 de este Informe.

³³ Ver Secretaría del MERCOSUR – Sector de Asesoría Técnica – Consultoría Económica (SM/SAT/CE), Estudio Económico N° 001/04, *Problemas de la Libre Circulación en el MERCOSUR, ¿Cómo transitar un camino hacia la Unión Aduanera?*, marzo 2004.

³⁴ Ver SM/SAT/CE, Estudio Económico N° 002/04, *Redundancia en el cobro del AEC y distribución de la renta aduanera: propuestas de escenarios y opciones alternativas para el MERCOSUR*, junio 2004.

no se basa en preferencias y plazos discriminatorios para los pequeños, sino en comprometer de una forma más clara la integración más profunda en la región.

El segundo elemento a destacar, en lo que refiere a la Unión Aduanera, se vincula con la negociación con terceros. Está claro que buena parte de las alternativas de crecimiento de la región se juega en mejorar las condiciones de acceso al mercado de los países más ricos (Estados Unidos y países de la UE) y/o con los países de las regiones más dinámicas de la economía internacional (China, India). Para negociar con terceros de forma común, algo que se entiende superior a hacerlo cada uno por su lado, es punto central tener una política comercial común. Acá hay un efecto que va desde los factores externos hacia la zona. Los países del MERCOSUR enfrentan todos un problema similar, aunque claro está con sus peculiaridades nacionales asociadas a sectores particulares. Este problema puede resumirse en la frase que el Premio Nobel de economía, Joseph E. Stiglitz, acuñó en su discurso pre Seattle en Ginebra en setiembre del año 1999, respecto a que algunos países en desarrollo tienen las ventajas comparativas en el lugar equivocado, refiriéndose al hecho, ya mencionado en varios trabajos empíricos, de que existe una suerte de asociación perfecta entre los sectores en que las economías del MERCOSUR se especializan y el corazón proteccionista de la política comercial de las economías más ricas (EEUU y la UE).

La región se encuentra desarrollando un proceso de negociar mejores condiciones para que el modelo de apertura comercial sea una estrategia sostenible. Será difícil seguir avanzando en términos de una política comercial más abierta si los sectores exportadores en donde se es más eficiente no encuentran mejores condiciones de acceso en el mercado internacional. Si los países o bloques más ricos y grandes se abren más será lógico y necesario responder con más apertura pero si no lo hacen claramente no será un equilibrio político doméstico mayor apertura en las economías del bloque³⁵.

4. LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

4.1. ESTADO DE SITUACIÓN

En esta sección se tratan los aspectos asociados a la coordinación macroeconómica, los que han sido un punto focal de la discusión

en los últimos tiempos. Las fuertes oscilaciones cambiarias asociadas a cada una de las devaluaciones nominales (diciembre de 1999 en Brasil y enero de 2002 en Argentina), seguidas de importantes modificaciones en los tipos de cambios reales, hicieron que los precios dentro de la zona fueran mucho más volátiles. Es claro que la volatilidad de precios no favorece los flujos de comercio y la integración económica por lo que la estabilidad macroeconómica doméstica que genera estabilidad de precios es un insumo requerido para poder tener un proceso de integración sostenido.

Los países del MERCOSUR enfrentaron estas profundas crisis no por el MERCOSUR sino a pesar de él. Las mismas fueron generadas por fuertes desequilibrios domésticos que se vinculan tanto a la debilidad fiscal estructural de sus economías como a la modalidad de integración financiera de estos países al mundo. Es de destacar el problema de la fragilidad fiscal que padecen las economías del MERCOSUR, el cual se constituye en uno de los fundamentos de los desequilibrios macroeconómicos observados. En los últimos dos años se verifica un esfuerzo notorio por recomponer los equilibrios fiscales erosionados.

En buena parte de la década de los noventa, los países del MERCOSUR se armonizaron en términos macroeconómicos por factores exógenos al proceso de integración en sí. Luego sobrevinieron las crisis y se dio un período de transición con terribles desajustes de precios relativos y de paridades cambiarias adentro de la región. La salida de la crisis, básicamente sin mecanismos explícitos de coordinación macroeconómica, llevó a una situación bastante similar en términos de flotación de las monedas. Los tipos de cambios bilaterales se fueron ajustando y la profundización de los flujos de comercio está hoy más vinculada a un problema de cantidades (evolución de la demanda en cada uno de los países), a la eventual persistencia de BNA, a las trabas asociadas a la desintegración del sistema de pagos que a los desarreglos en las paridades cambiarias.

Sin embargo, el tema importa dado que a futuro episodios como los del pasado no son inverosímiles que se repitan y los mecanismos de contagio de las crisis macroeconómicas se profundizan conforme la integración avanza. En el último año, se dio un nuevo impulso a la idea que apunta a consolidar una vieja aspiración del Tratado de Asunción de construir una integración económica completa, lo que implica la unificación monetaria. Este punto incluso tiene antecedentes más antiguos en los

³⁵ La literatura moderna sobre economía política de la política comercial define este concepto como unilateralismo recíproco.

protocolos de integración comercial entre Argentina y Brasil de fines de los ochenta³⁶.

Sobre la mitad de la década de los noventa (1994-1998), se produjo un aumento de facto en la coordinación monetaria, consecuencia de la coincidencia de regímenes cambiarios de tipo de cambio fijo o de bandas de flotación y el tema perdió vigencia. Los asuntos de la coordinación monetaria fueron reducidos a armonización de estadísticas y recluidos en un Subgrupo de Trabajo (SGT N° 4 "Asuntos Financieros")³⁷. En 1998, Argentina volvió a plantear la creación de la moneda común, tema que perdió fuerza luego de la devaluación brasileña y el cambio hacia un sistema de flotación. La discusión volvió a orientarse, como antes de Ouro Preto, a la creación de mecanismos de aranceles compensatorios y salvaguardas comerciales. Recientemente, luego de la flotación argentina y la coincidencia con Brasil, la discusión se orientó más a la coordinación de políticas macroeconómicas, que ahora es más verosímil implementar.

De esa discusión surgieron el Grupo de Monitoreo Macroeconómico³⁸ y las metas de convergencia establecidas en Florianópolis (Mini-Maastricht del MERCOSUR). Este acuerdo promovió la creación de metas comunes en materia de déficit fiscal, deuda e inflación, sobre definiciones homogéneas de estas variables, de acuerdo a los criterios determinados por grupos de trabajo creados con ese motivo. La evolución macroeconómica posterior de los países de la región vació de contenido la acción del grupo y la aplicación de las metas. Al igual que en el tema comercial primó la idea de que en tiempos de crisis se hace lo que se puede y no lo que se quiere.

4.2. PERSPECTIVAS

En términos prospectivos, en la agenda macroeconómica en la región se han manejado desde los trabajos técnicos hasta la propia evaluación política al menos tres caminos. El primero fue la propuesta fracasada de la dolarización de las economías. El segundo es profundizar la coordinación con mecanismos de compromiso suaves, con flujos de información y metas indicativas. El tercero se vincula con la creación de una Unión Monetaria (creación del merco). Esta última alternativa está planteada como un camino a seguir, que implica un conjunto de etapas intermedias, cada una de ellas con niveles crecientes de compromiso.

³⁶ Como hecho reciente se destaca la iniciativa de la creación de un Instituto Monetario del MERCOSUR con vistas a la integración monetaria y la creación de una moneda común.

³⁷ Antes de esta fecha y de acuerdo al TA estos temas se encontraban en el Subgrupo de Trabajo N° 10 que bajo el título de "Coordinación de Políticas Macroeconómicas" tenía a su cargo un muy amplio conjunto de temas que iban desde el AEC hasta la defensa del consumidor.

³⁸ Ver Decisión CMC N° 30/00.

De las tres, la que parece más ajustada para los países del MERCOSUR, y que además se encuentra en línea con las otras alternativas manejadas en los otros tópicos que se orientan a niveles de integración mayor, es aquella asociada a una Unión Monetaria. Según se ha medido recientemente en relación a la experiencia europea, la eliminación de los costos de transacción asociados a usar unidades monetarias distintas tiene un efecto importante en el comercio, aún entre países con altos niveles de integración. La eliminación de la incertidumbre cambiaría potencia el comercio, mejora la inversión y el crecimiento. Adicionalmente puede generar una reducción de las tasas de interés. Además, deben mencionarse la reducción en el uso de reservas internacionales y la potencial profundización de los mercados financieros. Del lado de los costos, se señala principalmente la pérdida de la herramienta cambiaría como herramienta de ajuste.

Claramente para el MERCOSUR la Unión Monetaria debe ser vista como una meta a alcanzar que consta de varios pasos intermedios a cumplir. En esa dirección, se señala una secuencia de pasos que deberían darse para aumentar el nivel de integración económica, reforzando los aspectos monetarios y financieros. Para ello, se requiere claramente de un actor institucional especializado. En principio, una coordinación estable de los Bancos Centrales del MERCOSUR podría ser la base del funcionamiento para la creación de un nuevo Instituto Monetario del MERCOSUR, tal como el que ha sido propuesto.

Un primer paso sería ratificar los entendimientos en materia de metas macroeconómicas adoptados en el 2000 en Florianópolis. Como es sabido, la idea que está por detrás de ello es la de que, al fijarse metas para la inflación, la devaluación, el déficit fiscal y el ratio deuda pública/PBI, se promoverá una convergencia en los valores de esas variables que, de suyo, reducirá la variabilidad de las mismas en términos bilaterales. La existencia de metas regionales puede servir a las economías más pequeñas como un mecanismo para reforzar los compromisos domésticos de los gobiernos. Es decir, el acuerdo de integración recíproco podría servir como una tecnología de compromiso para dar credibilidad y sustento a las políticas domésticas. Obviamente que además las mismas deberían estar en línea, con las metas que los países vienen acordando con los organismos multilaterales de créditos como parte del proceso de salida de la crisis externa que atraviesan.

Estas metas deben estar acompañadas de algunos cambios domésticos a nivel institucional que permitan que las mismas se cumplan y consolidar una situación fiscal más

estable. Una transformación en la dirección deseada y con resultados positivos fue la ley de responsabilidad fiscal de Brasil del año 1998. A nivel monetario, es relevante consolidar el proceso de independencia de los Bancos Centrales, en donde la situación entre los países es aún desigual. Se debe seguir avanzando en la homogenización de regulación de flujos de capital en la región. Para que haya una unificación monetaria tiene que haber un régimen de capitales regional. Si persisten las diferencias en las regulaciones, habrán prácticas financieras perversas que, a la vez, dificultarán el control de los supervisores y entorpecerán el proceso integrador.

En segundo lugar, se destaca la necesidad de mejorar el sistema de pagos al interior de la región, proceso que podría ser iniciado en forma simultánea al primero. El comercio al interior de la zona se encuentra a un nivel muy inferior al que potencialmente se podría alcanzar. Varios aspectos influyen en este resultado; desde el punto de vista macroeconómico, uno muy relevante es el nivel de desintegración que existe en los sistemas financieros intraregionales, que le introduce altos costos de transacción al comercio intraregional. Hoy este factor podría influir más que los niveles de disparidades cambiarías los cuales en términos generales se encuentran circunstancialmente alineados. La integración de los sistemas de pagos al interior de la zona se encuentra poco desarrollada, lo que implica un alto obstáculo al comercio en la zona. Sin duda que esto es una consecuencia de las realidades macroeconómicas de los países, caracterizados por una fuerte disparidad estructural, lo que impide el desarrollo de un conjunto de instrumentos y mercados a nivel intraregional. El desarrollo de los mismos debería ir marcando el camino de los insumos requeridos que la coordinación macroeconómica debería generar. De hecho, existen experiencias en el mundo a tener en cuenta, como por ejemplo el caso del NAFTA.

En tercer lugar, es necesario establecer *a priori* un cierto umbral de convergencia para avanzar más allá de fijación de metas comunes para las principales variables macroeconómicas. La adopción de regímenes de flotación en todos los países de la región e incluso, la posible futura adopción por parte de Argentina y Uruguay de esquemas antinflacionarios con objetivos sobre la inflación, como el vigente en Brasil desde 1999, podrían gestar las condiciones para impulsar acuerdos más ambiciosos en materia cambiaria.

En cuarto lugar, podría explorarse la posibilidad de aplicar, al cabo de cierto tiempo, un esquema cambiario sobre la base de canasta de monedas. De acuerdo a un esquema cambiario de este tipo, que también reconoce antecedentes en la experiencia

européa, podría fijarse una paridad respecto a una cesta de monedas representativa del comercio del MERCOSUR y establecerse una banda de fluctuación respecto a esa paridad central. Cumplidas estas etapas, que en sí mismas implican un avance sustantivo respecto de la situación actual el camino a la Unión Monetaria estaría básicamente transitado.

5. LA INTEGRACIÓN REAL Y LA POLÍTICA DE COHESIÓN

Bajo este título, se agrupan los temas que tienen que ver con las acciones que se desarrollan en el ámbito de la integración y que se vinculan con el desarrollo de ciertos bienes públicos regionales, que el ámbito cooperativo de la integración permite proveer a través de una coordinación más intensa entre los actores involucrados. Fomentar el comercio intraregional, a través de la normalización de los estándares técnicos, promover los encadenamientos productivos dentro de la región con el objetivo de fortalecer la inserción extraregional de las cadenas productivas y/o desarrollar proyectos de infraestructura que acerque de un punto de vista geográfico las distintas subregiones del MERCOSUR, facilitando un intercambio mayor entre las mismas.

En este título también se trata un tema que adquirió bastante fuerza en el último año y que tiene que ver con las políticas para promover la convergencia estructural en el MERCOSUR.

5.1. FACILITAMIENTO DEL COMERCIO Y NORMALIZACIÓN DE ESTÁNDARES TÉCNICOS

En la construcción de un mercado ampliado, la armonización de las normas técnicas es una cuestión esencial, ya que permite igualdad de acceso a los productos al no estar las empresas obligadas a modificar sus productos para adaptarlos a cada mercado y, sobre todo, al evitar que esto se constituya en una barrera al comercio. De igual manera, facilita la inserción al mercado mundial al elevar los estándares de los productos MERCOSUR, posibilitando una mayor participación del bloque en el comercio mundial.

El MERCOSUR programó el tratamiento de este tema desde el año 1992, en el "Cronograma de Medidas que deberán adoptarse antes del 31 de diciembre de 1994"³⁹. De igual manera, el "Programa de Acción del MERCOSUR hasta el

³⁹ Decisión CMC N° 01/92.

año 2000⁴⁰ y el "Programa de Trabajo 2004-2006"⁴¹ insisten en la necesidad de seguir avanzando en este tema. Varios Subgrupos de Trabajo recibieron instrucciones para tratar el tema, especialmente el SGT N° 3 "Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad", lo que se refleja en las Pautas Negociadoras y Planes de Trabajo de dicho SGT y en las resoluciones que surgieron del mismo⁴².

En el año 1998, por la Resolución GMC N° 77/98 "Reconocimiento Mutuo y Equivalencia de Sistemas de Control", se resuelve iniciar, a través de los organismos competentes de los Estados Partes, negociaciones tendientes a la celebración de acuerdos de equivalencia de sus sistemas de control sanitario y fitosanitario y de acuerdos de reconocimiento mutuo de procedimientos de evaluación de la conformidad. Con ese objetivo, se instruye al SGT N° 8 y al SGT N° 3 a definir los principios, directrices, criterios y parámetros, a ser sometidos al GMC antes del 30 de junio de 1999, para facilitar la celebración de acuerdos de equivalencia en el ámbito del MERCOSUR.

En el año 2000, buscando la seguridad de que las normas técnicas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad adoptados por los Estados Partes no constituyan una barrera innecesaria al comercio, se aprobó el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, que contiene los principios que deben orientar a los Estados Partes en el establecimiento de normas técnicas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad⁴³, lo que significó un avance importante en la armonización de normas técnicas.

En el último semestre se avanzó principalmente con la aprobación de las Resoluciones GMC N° 24/03, que aprueba el "Glosario de Términos Relativos a Evaluación de la Conformidad" con lo que se busca que todos los Subgrupos de Trabajo y Grupos *Ad Hoc* tengan disponible un glosario común para la aplicación de documentos relativos a la evaluación de la conformidad; y 25/03, que aprueba las "Directrices para la Celebración de Acuerdos de Reconocimiento de Sistemas de Evaluación de la Conformidad" buscando adoptar procedimientos claros, transparentes y armonizados para el reconocimiento de los sistemas de la evaluación de la conformidad con el objetivo de facilitar el comercio. Asimismo se aprobaron en el segundo semestre del 2003 las Resoluciones GMC N°

26/03 a 40/03, que hacen referencias a normas técnicas y estándares.

5.2. LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA: LOS FOROS DE COMPETITIVIDAD

Existe un gran espacio de acción de políticas de desarrollo de la producción en el ámbito empresarial y sectorial, que no pasa necesariamente por cuestiones tributarias y cambiarias.

Facilitar la explotación del potencial de un mercado ampliado para el aumento de la productividad a través de economías de escala y especialización, debe ser una parte importante de las políticas públicas de los Estados Partes. El aumento de la competitividad del MERCOSUR es fundamental para lograr una mayor inserción en el mercado internacional y, con ello, lograr un desarrollo sostenible.

La crisis de los últimos años llevó a los gobiernos a definir una nueva fase para el MERCOSUR, basada en esfuerzos conjuntos de análisis y articulación de cadenas productivas buscando mejorías en la productividad y competitividad que permitan la concreción de la integración de esas cadenas productivas y su conformación en plataformas exportadoras.

El principal instrumento en esta nueva fase es el Programa de Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR (FCCPM), cuyo objetivo es constituir espacios permanentes de diálogo y concertación entre entidades empresariales, sindicales y gubernamentales de los cuatro países miembros del bloque, buscando identificar áreas en las cuales la complementación industrial regional propicie un mayor grado de especialización y ganancias en eficiencia y, así, aumentar la competitividad de los productos de la región en el mercado internacional.

El programa de FCCPM tiene su origen en el SGT N° 7 "Industria", en el año 2000⁴⁴, cuando se decidió orientar los trabajos del SGT fijando como eje central la competitividad y como mecanismo de trabajo las Reuniones de Competitividad.

Luego de un proceso de discusión y análisis en el marco del SGT N° 7, el Consejo Mercado Común, en el segundo semestre del año 2002⁴⁵, creó el Programa de Foros de Competitividad del MERCOSUR y definió la cadena de Madera y Muebles como la primera a ser instalada, lo que ocurrió en Asunción en marzo del año 2003, realizándose en esa ocasión la 1ª reunión de trabajo del Foro, con

⁴⁰ Decisión CMC N° 09/95.

⁴¹ Decisión CMC N° 26/03.

⁴² Resoluciones GMC N° 77/98, 59/99, 60/99, 56/02, 24/03 y 25/03.

⁴³ Decisión CMC N° 58/00.

⁴⁴ I SGT N° 7, Acta N° 01/00.

⁴⁵ Decisión CMC N° 23/02.

la participación de las delegaciones del sector público y privado de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En marzo del 2004, fue aprobado el *Reglamento de los Foros de Competitividad MERCOSUR*⁴⁶.



En 13 y 14 de mayo de 2004, se realizó la segunda reunión del Foro de Competitividad de la Cadena Madera y Muebles, con la participación de los sectores gubernamental, empresarial y de los trabajadores; en esta reunión se definió la realización de la Primera Ronda de Negocios del sector, que se realizará en el segundo semestre de 2004, en la ciudad brasilera de Bento Gonçalves, polo de producción de muebles, con la colaboración del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE, Brasil). En esta reunión, fue también presentado un primer borrador del Diagnóstico del Sector Madera-Muebles en el MERCOSUR, que pretende constituirse en un documento dinámico, que se vaya enriqueciendo constantemente⁴⁷. En el SGT N° 7 se están impulsando iniciativas que facilitan la complementación productiva, como el Movimiento MERCOSUR Competitivo, el Programa MERCOSUR de Diseño y la participación de bancos de desarrollo de los países en la financiación de los proyectos de las empresas.

Además de la creación de los Foros MERCOSUR de Competitividad, existe un gran interés en la promoción de acciones que profundicen los lazos de cooperación productiva con los demás países de América del Sur, fortaleciendo la competitividad desde un punto de vista continental.

5.3. EL EMPLEO EN EL MERCOSUR

En el entendido de que las empresas pequeñas y medianas son las que mayor cantidad de empleo generan, uno de los objetivos principales del Programa de Foros de Competitividad es la creación de empleos a través de la ganancia de competitividad de las cadenas productivas, que están integradas en gran parte por PYMES.

Los eslabones de las cadenas se enfrentan con mercados fuertemente globalizados, intensamente diferenciados y potencialmente dinámicos. Incluso en la contingencia de incorporar tecnologías innovadoras, estos eslabones, generalmente, generan un mayor número de empleos por unidad de producto que las grandes empresas. La creación de empleos de calidad estará cada vez más relacionado con la integración y el aumento de competitividad de las cadenas de valor del MERCOSUR.

EL MERCOSUR tiene como objetivos prioritarios "promover el crecimiento económico, la ampliación de los mercados interno y regional, y la puesta en práctica de políticas activas referentes al fomento y creación del empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales"⁴⁸. En este entendido, el GMC instruyó expresamente a los órganos del MERCOSUR a mantener la cuestión del empleo con carácter prioritario y autorizó a la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR a realizar la "Conferencia Regional de Empleo"⁴⁹, que fue llevada a cabo con éxito el 15 y el 16 de abril de 2004 en Buenos Aires.

Como resultado de la Conferencia los Ministros de Trabajo firmaron la Declaración sobre Trabajo de Calidad que podrá servir de base para la elaboración de una agenda básica de compromisos para la Comisión Sociolaboral y se elevará al próximo CMC una propuesta de elaboración de una Estrategia MERCOSUR para el crecimiento del empleo.

Será muy importante difundir los resultados de la Conferencia y la Declaración en los Estados Partes con el objeto de dar continuidad a las propuestas emanadas de la misma y profundizarlas a través de acciones concretas.

5.4. LA INTEGRACIÓN FÍSICA

El comercio, la inversión y el libre movimiento de las personas siguen siendo obstaculizados y a veces impedidos por barreras físicas, institucionales y sociales en las fronteras y en los principales corredores del MERCOSUR.

⁴⁶ XXII SGT N° 7, Acta N° 01/04.

⁴⁷ II FCCMM, Acta N° 1/04, Anexo "Diagnostico Mercosur del Sector Madera y Muebles".

⁴⁸ Artículo 14 de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

⁴⁹ Resolución GMC N° 11/03.

El nivel de intercambio comercial regional depende en forma crítica de la calidad de la infraestructura de apoyo. La infraestructura de baja calidad puede representar más del 40% del costo de transporte en los países en desarrollo, y tiene efectos importantes en el comercio.

En ese contexto, los Presidentes de Sudamérica han impulsado la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que tuvo su origen en la Cumbre de Presidentes de América del Sur, realizada en la ciudad de Brasilia, Brasil, entre los días 30 de agosto y 1 de setiembre de 2000.

El objetivo de la Reunión Presidencial fue el de estimular la organización del espacio sudamericano a partir de la cercanía geográfica, la identidad cultural, y los valores compartidos de los países vecinos sudamericanos. Con esta iniciativa se pretende hacer a Sudamérica una Región más competitiva y además desarrollar y conquistar el espacio geográfico sudamericano.

La IIRSA es una iniciativa multinacional, multisectorial y multidisciplinaria. Involucra por primera vez a los doce países soberanos de América del Sur; participan además del sector transporte (flujo de bienes y personas), el sector energético y el de las telecomunicaciones; e involucra aspectos económicos, jurídicos, políticos, sociales, culturales, ambientales y otros, entre países miembros de un proceso de integración o simplemente entre países vecinos.

La IIRSA implica no solo mejorar la infraestructura en sí (vial, portuaria, aeroportuaria, fluvial, energética, etc.), sino concebir un proceso logístico integral, que incluya el mejoramiento de los sistemas y regulaciones aduaneras, de telecomunicaciones, la tecnología de la información, los mercados de servicios de logística (fletes, seguros, almacenamiento, procesamiento de permisos, entre otros), y el desarrollo sostenible de la vida local.

En el Programa de Trabajo 2004-2006⁵⁰, el MERCOSUR reconoce la necesidad de mejorar la infraestructura para mejorar la competitividad del bloque y permitir una mejor inserción en la economía internacional, y propone avanzar:

- i. dando prioridad en el marco de la IIRSA a los proyectos que sean de interés del MERCOSUR,

- ii. integrando un fondo especial para infraestructura buscando mejorar la integración de los países, y
- iii. diseñando un programa de inversiones en infraestructura física.

5.5. TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS Y POLÍTICAS PARA PROMOVER LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL EN EL MERCOSUR.

Los procesos de integración son el resultado de la convicción de los países que los mismos posibilitarán una mejoría en el bienestar del país y del bloque, y que esta mejoría en el bienestar será mayor en un escenario con integración que en otro sin integración. Pero los procesos de integración también generan costos. La evidencia empírica indica que los beneficios son mayores que los costos, pero que por lo general los costos y los beneficios no se distribuyen equitativamente entre los países y entre las regiones dentro de los países. Esta es una de las razones por las que se justifica la implementación de políticas que busquen la convergencia estructural. Otra de las razones y probablemente la más importante en el caso del MERCOSUR, son las asimetrías pre existentes en el momento de la firma del Tratado, estas asimetrías, que son muy marcadas y de diferentes tipos en el MERCOSUR, hacen que algunos países y regiones puedan aprovechar más que otros el proceso de integración generando el riesgo de que se incrementen las diferencias existentes.

Existen grandes diferencias entre los países del MERCOSUR y entre las regiones dentro de los países, en lo que se refiere, por ejemplo, al tamaño de las economías (PIB y PIB per capita), a la competitividad de las economías y al empleo. Estas asimetrías tienen su origen en el tamaño de los mercados, en deficiencias estructurales, como la falta de infraestructura o de litoral marítimo, en la falta de políticas públicas de apoyo a la producción, en la falta de mano de obra calificada, y en otras cuestiones que afectaron y afectan al desarrollo de los mismos, y que requieren de políticas diferenciadas para encarar el desarrollo económico. Estas diferencias, que no fueron en todos los casos causadas por el proceso de integración, pueden influir positiva o negativamente en el mismo y deben ser evaluadas y tratadas buscando el desarrollo sostenible de los países miembros, apuntando a niveles de crecimiento mayores a los de un escenario sin integración regional.

En lo que se refiere a la diferencia de tamaño relativo entre las economías de los países del

⁵⁰ Decisión CMC N° 26/03.

MERCOSUR, en el año 2002, casi el 80% del PIB del MERCOSUR, fue generado por su socio mayor, Brasil, mientras que del restante 21%, el 85% correspondió a producción de Argentina. Uruguay y Paraguay significaron el 2,15% y el 0,94% del PIB del MERCOSUR, en el año de referencia.

La participación porcentual en el total del PIB, fue bastante constante para Paraguay y Uruguay, y se modificó para Argentina y Brasil, como puede verse en el cuadro 2, en el periodo 1982 - 2002.

están Brasil con el 93,8% y Paraguay con el 57,5%.

Al analizar las tasas de crecimiento de los países del MERCOSUR en las últimas décadas, se ve que las tasas de crecimiento son muy diferentes en términos relativos, en el periodo 1982 - 1992, y el periodo 1992- 2002. En los años 2001 y 2002, la crisis generó tasas de crecimiento muy dispares, regularizándose la situación a partir del año 2003 (gráfico 5).

Cuadro 2 – Producto Interno Bruto por País (US\$ mil millones)

	1982	%	1992	%	2001	%	2002	%
ARGENTINA	84,3	22%	228,8	36%	268,7	33%	102,2	18%
BRASIL	281,7	74%	390,6	61%	509,0	63%	452,4	79%
PARAGUAY	5,4	1%	6,4	1%	6,8	1%	5,4	1%
URUGUAY	9,1	2%	12,9	2%	18,6	2%	12,3	2%
MERCOSUR	380,5	100%	638,7	100%	803,1	100%	572,3	100%

Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco de datos central del Banco Mundial - *Development Economics (Atlas Method)*.

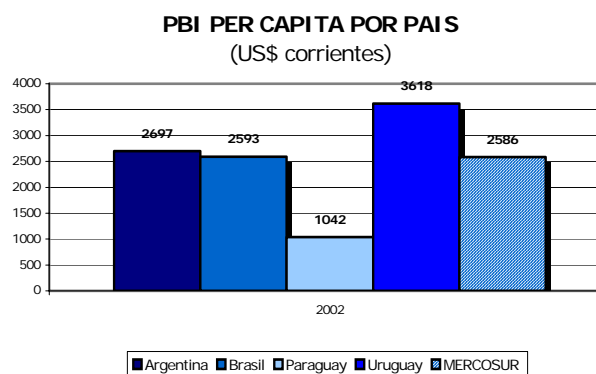
También existen grandes disparidades en el PIB por habitante. En el año 2002, el PIB per capita del MERCOSUR fue de US\$ 2.586; en este año el PBI/capita de Argentina representó el 104,27% de la media del bloque; el de Brasil el 100,25%; y el de Uruguay el 139,89%, mientras que el PIB per capita de Paraguay representó solamente el 40,30% de la media del MERCOSUR. Haciendo un análisis más detallado se vería que también existen grandes diferencias entre las regiones dentro de los países.

El reconocimiento de asimetrías entre los Estados Partes y la necesidad de tratamientos especiales y diferenciados, enmarcados en una política de convergencia estructural del MERCOSUR, es un tema que puede considerarse nuevo en el proceso de integración.

En el cuadro 3 se observan los diferentes PNB y PNB/capita publicados por el Banco Mundial, en dólares corrientes⁵¹, y convertido al PPP⁵², para el año 2002. El PNB/Capita del MERCOSUR es de US\$ 3.044 en dólares corrientes, Argentina y Uruguay se encuentran por encima del promedio con un PNB/Capita del 133,4% y del 143,6% respectivamente, mientras que Brasil y Paraguay se encuentran por debajo del promedio del MERCOSUR, con el 93,6% y el 38,4%. En el caso del PNB ppp, también se encuentran por encima del promedio del PNB/Capita del MERCOSUR, que en este caso es de US\$ 7.733, Argentina con el 128,4% de la media del MERCOSUR y Uruguay con el 155,3% de la media del MERCOSUR. Por debajo de la media del PNB/Capita del bloque

Gráfico 3 - PIB PER CAPITA POR PAÍS (US\$ CORRIENTES)

PBI /Capita por País (US\$ Corrientes)	% PBI /Capita PROMEDIO 2002	
Argentina	2697	104,27
Brasil	2593	100,25
Paraguay	1042	40,30
Uruguay	3618	139,89
MERCOSUR	2586	100



⁵¹ World Bank Atlas method. Los datos son convertidos de la moneda nacional a dólares corrientes de los Estados Unidos usando un promedio de tasa de cambio de tres años, para suavizar los efectos de cambios temporales en el tipo de cambio.

⁵² Poder de Paridad de Compra utilizado por el Banco Mundial

Cuadro 3 - PNB Y PNB PER CAPITA (2002)

	PNB *	PNB/capita**	%	PNB – ppp *	PNB/capita ppp **	%
ARGENTINA	154	4.060	133,4%	377	9.930	128,4%
BRASIL	497	2.850	93,6%	1.266	7.250	93,8%
PARAGUAY	6	1.170	38,4%	25	4.450	57,5%
URUGUAY	15	4.370	143,6%	41	12.010	155,3%
MERCOSUR	673	3.044	100,0%	1.709	7.733	100,0%

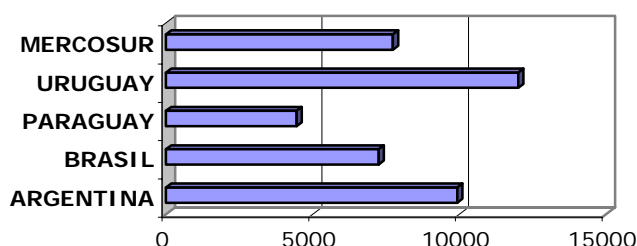
Fuente: Elaboración propia con datos del *World Development Report* del Banco Mundial.

* En miles de millones de US\$

** En US\$

Grafico 4 - PNB Y PNB PER CAPITA (2002)

MERCOSUR - PNB/capita ppp (2002)**

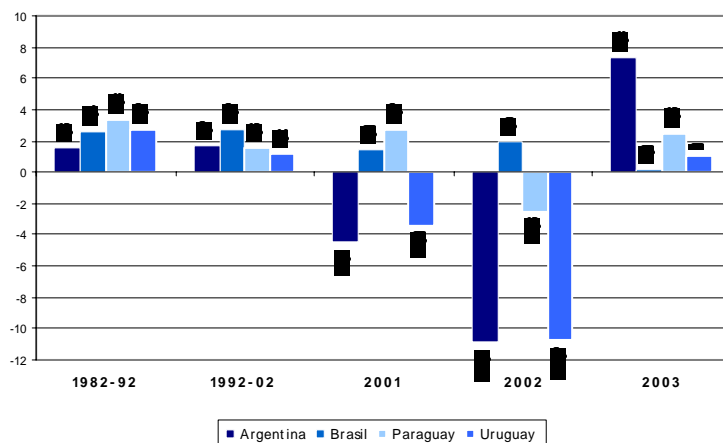


El Banco Mundial utiliza el método PPP (*Purchasing Power Parity*) para calcular el PNB a la paridad del poder de compra de los Estados Unidos. A través de este método convierte el PNB doméstico, en dólares internacionales, usando factores de conversión del poder de paridad de compra. A la tasa PPP, un dólar internacional tiene el mismo poder de compra en el PNB doméstico, que el dólar americano tiene en el PNB de EEUU.

En este contexto, en el primer semestre del año 2003, Paraguay presentó una propuesta para el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR⁵³. El tema fue tratado en diferentes ámbitos y finalmente, en la Cumbre de Montevideo en Diciembre del 2003, fueron aprobadas Decisiones que recogían algunas de las inquietudes de este documento, y otras cuestiones que se fueron desarrollando a lo largo del año. Entre las Decisiones aprobadas se destacan las siguientes: N° 27/03 sobre Fondos Estructurales, que promueve la realización de estudios para el establecimiento en el MERCOSUR de fondos estructurales; 28/03 sobre Negociaciones Externas, que establece que el MERCOSUR impulsará en las negociaciones externas, con terceros países, la obtención de un tratamiento diferenciado para Paraguay, reconociendo su condición de país de menor desarrollo y sin litoral marítimo; 29/03, que establece un contenido

regional en el Régimen de Origen, diferenciado para Paraguay; 31/03 a 34/03, que establecen tratamientos especiales en temas arancelarios y regimenes especiales de importación para

Grafico 5 - MERCOSUR - CRECIMIENTO DEL PIB



⁵³XXIV CMC, Acta N° 01/03, Anexo V, DT N° 01/03 "Tratamiento de las Asimetrías en el MERCOSUR".

Paraguay y Uruguay. Asimismo, estas cuestiones fueron levantadas en el Programa de Trabajo 2004-2006⁵⁴.

Dando continuidad a los trabajos, el 26 de marzo de 2004 se realizó en la sede de la Secretaría del MERCOSUR⁵⁵, el seminario "Políticas para Promover la Convergencia Estructural en el MERCOSUR", en el que fueron presentados documentos y se discutieron propuestas. A lo largo del seminario fueron realizadas ponencias de alto nivel técnico y fue discutido el tema por representantes del sector público de los Estados Partes y por representantes del sector privado, bajo la coordinación del Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM).

5.6. PERSPECTIVAS

El desarrollo de ciertos bienes públicos regionales, que el ámbito de la integración permite proveer a través de una coordinación más intensa entre los actores involucrados, es una cuestión sobre la cual el MERCOSUR deberá poner cada vez más atención. El desarrollo de instrumentos que permita a los países, por un lado, aprovechar de la mejor manera posible las ventajas del proceso de integración, y por el otro, ayuden a disminuir los costos de las imperfecciones de una Unión Aduanera en construcción, es una línea de acción que está adquiriendo fuerza y que se debe fomentar.

La construcción de un mercado único requiere la armonización de los estándares técnicos y la coordinación de las autoridades de aplicación de las mismas. Estas normas que son necesarias para garantizar la satisfacción del consumidor, la salud o la seguridad pueden también convertirse en barreras al comercio, desvirtuando su función. Avanzar en la cooperación en este sentido significa no solamente evitar la fragmentación del mercado, sino también y lo que es más importante la posibilidad de inserción en el mercado internacional del producto MERCOSUR, y la facilitación de integración de las cadenas productivas de los países del bloque.

Promover los encadenamientos productivos dentro de la región con el objetivo de mejorar la competitividad del bloque, facilitar la especialización y fortalecer la inserción extraregional de las cadenas productivas son

también caminos en los que se debe avanzar a través de la instalación de nuevos foros de competitividad, que permitan una mayor coordinación entre las instituciones públicas y privadas de los Estados Partes, y fomenten la cooperación entre estas instituciones. Los Foros tienen un costo muy pequeño con relación al beneficio potencial que pueden generar. En este sentido es también importante la instalación de foros a nivel nacional, ya que el foro regional debe constituirse en la sumatoria de estos foros nacionales, agregando valor a los mismos, y no buscando substituirlos.

En lo que se refiere a infraestructura, el desarrollo del comercio y de la competitividad de las economías está directamente relacionado con la misma. En este sentido, la IIRSA le está dando impulso a proyectos a nivel del Sudamérica, y en la misma existen ejes de desarrollo relacionados directamente con el MERCOSUR, y que el bloque debería impulsar con más fuerza. La priorización de los proyectos que potencien los beneficios del MERCOSUR y de los acuerdos con terceros países es una cuestión fundamental para avanzar en la integración de las economías del bloque. En este sentido, existe una instrucción clara en el Programa de Trabajo 2004-2006, a la que se le debe hacer un seguimiento evaluando los resultados alcanzados.

En el MERCOSUR, existen grandes diferencias entre los países, desde tamaño de los mercados, pasando por la producción y competitividad, hasta la riqueza. Todo proceso de integración busca el desarrollo de sus miembros, pero también genera costos, que son diferentes entre los países. La política de convergencia estructural busca, por un lado, el desarrollo de todos los países del bloque, convergiendo hacia un nivel de desarrollo parecido y, por el otro lado, evitar que los costos del proceso de integración afecten más a unos que a otros y profundicen estas diferencias.

El tratamiento de las asimetrías se está encarando actualmente a través de excepciones para las economías más pequeñas, lo que, al mismo tiempo de otorgarles a las mismas cierta flexibilidad para la implementación de sus políticas públicas de desarrollo, generan un costo a estos países al postergar la vigencia de una Unión Aduanera perfecta y de un mercado interno único en el MERCOSUR.

El principal incentivo para integrarse en una unión aduanera es el de obtener un mercado ampliado, un mercado interno único; este incentivo es mucho mayor cuando el país que se está integrando es un país pequeño, ya que la ampliación de su mercado es mucho más significativa. Las excepciones, de alguna

⁵⁴ Decisión CMC N° 26/03.

⁵⁵ SM/SAT/CE Documento de Trabajo 001/04: *Resumen de las propuestas realizadas en el seminario: Políticas para Promover la Convergencia Estructural en el MERCOSUR*, junio 2004.

manera, dificultan la concreción de un mercado único, al no permitir perfeccionar la unión aduanera. Es decir que la posibilidad de aplicar ciertas políticas de desarrollo que permiten a Paraguay y Uruguay, las excepciones, tienen también para estos países un costo elevado, al retrasar la creación de un mercado único.

El objetivo final debe ser el de buscar la convergencia estructural a través de políticas de desarrollo comunes, como lo hizo la Unión Europea. Este es un proyecto complejo y que requerirá aún de mucho análisis y creatividad para llevarlo a cabo, pero esta discusión que empezó en la última reunión del Consejo del Mercado Común⁵⁶ debe seguir y se debe profundizar. Por lo complejo del proceso, una posibilidad es hacerlo gradualmente, a través de la creación inicial de un fondo común formado por la contribución de los Estados Partes, que tenga como referencia el valor de lo cobrado en concepto de aranceles aduaneros a las importaciones de extrazona, por ejemplo del 1/1.000, como un primer ejercicio de coordinación de políticas y administración común, para luego avanzar hacia una renta aduanera común como recursos propios del bloque, teniendo siempre en cuenta las implicancias fiscales para los Estados Partes.

Las condiciones del MERCOSUR, sobre todo fiscales, no son las mismas que las de la UE, por lo que para hacerlo será necesario buscar algún mecanismo que permita generar estos fondos sin afectar de manera importante a los Estados Partes. Los beneficios de las políticas de fondos comunes van mucho más allá de la posibilidad de financiar un proyecto determinado, generan sobre todo políticas de desarrollo coordinadas y otorgan una gran previsibilidad a los planes de desarrollo.

En el corto plazo se puede trabajar en otras iniciativas que palien las desigualdades y promuevan la convergencia entre los países, como:

- i. Facilitar el acceso a los mercados a través de la aprobación de normas sobre la libre circulación de ciertos bienes y de procedimientos administrativos para la importación.
- ii. Mantener la realización de Rondas de Negocios regulares que permitan a los países mas pequeños integrarse a cadenas productivas de los grandes.
- iii. Crear Programas MERCOSUR de Apoyo a las Estrategias Nacionales de Paraguay y Uruguay, en base a propuestas que el país respectivo efectúe, buscando mejorar la

participación de estos países en el MERCOSUR;

- iv. Crear un programa MERCOSUR de formación de gestores públicos;
- v. Crear un Centro MERCOSUR de Planificación (con funcionamiento virtual en la etapa inicial); y
- vi. Crear un Proto Banco MERCOSUR de Desarrollo (inicialmente de carácter virtual) en el que participen el BICE, el BNDES, el BNF y el BROU.

Existen muchas posibilidades de aprovechar el proceso de integración para coordinar acciones entre instituciones públicas y privadas de los socios y generar de esta forma bienes públicos que sumen en el proceso de desarrollo del bloque.

⁵⁶ Decisión CMC N° 27/03.

III. INSTITUCIONES Y ESTRUCTURA JURÍDICA

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los trece años de vida institucional, la dinámica de los órganos decisorios del bloque generó centenas de reuniones, movilizándolo un número significativo de funcionarios y de autoridades nacionales. El involucramiento de distintos actores nacionales, en el ámbito institucional del bloque y sobre todo de numerosos espacios nacionales de discusión, liderados por el sector privado y por el sector académico, fue creando paulatinamente una "opinión pública" referida al MERCOSUR en los Estados Partes y en terceros países.

Los órganos decisorios del MERCOSUR produjeron un voluminoso acervo de normas: hasta el momento, 1.112 reglas jurídicas, de las cuales cerca de 560 se encuentran en vigor. La aplicación judicial de este conjunto normativo creó una ilustrativa jurisprudencia en los Estados Partes. Por otro lado, el sistema autónomo de solución de controversias, creado por el Protocolo de Brasilia, hoy renovado por el Protocolo de Olivos, dan lugar a laudos arbitrales que establecieron importantes principios.

Por todo esto, los aspectos jurídicos e institucionales pasaron a ser una esfera determinante de la consolidación y el perfeccionamiento del MERCOSUR. Con el objetivo de poder comprenderlos, cabe primeramente evaluar la evolución de los procedimientos relativos a la elaboración de normas en el ámbito del MERCOSUR, luego se continúa con los aspectos referidos a la aplicación judicial. Finalmente, se realiza un esfuerzo prospectivo que permita indagar las posibilidades de la evolución institucional del bloque, por medio de la elaboración de cinco escenarios que incluyen diferentes posibilidades e imposibilidades de reforma. La utilidad del ejercicio consiste en identificar las ventajas y desventajas de cada escenario contribuyendo a la formulación de las posiciones de los Estados Partes.

2. PROCESO LEGISLATIVO E INCORPORACIÓN DEL DERECHO DEL MERCOSUR

En el derecho institucional del MERCOSUR, la más importante concentración de esfuerzos fue, especialmente en los últimos dos años, el tema de la incorporación de normas en los ordenamientos jurídicos nacionales.

El trabajo de los Estados Partes, así como la producción doctrinaria sobre el tema, se concentraron en los procedimientos nacionales de incorporación, en particular sobre la compatibilidad de la eventual *aplicación inmediata (sin intermediario)* de las normas con las respectivas Constituciones.

El análisis global del proceso legislativo del MERCOSUR permite verificar, sin embargo, que el problema de incorporación de las normas producidas en el ámbito del bloque es consecuencia de un conjunto de condicionantes que superan largamente *la actitud de los Estados Partes, en el período que sucede a la aprobación de una norma.*

El SM/SAT tuvo ocasión de profundizar al respecto en el "Texto para Discusión N° 001/04 - El Proceso Legislativo del MERCOSUR", presentado en el Seminario "Las Normas de Derecho Originario y Derivado del MERCOSUR - Su Incorporación a los Ordenamientos Jurídicos de los Estados Partes", Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 13 de abril de 2004.

En efecto, diversos elementos son esenciales para la efectividad de las normas del MERCOSUR:

- i. la elaboración de una tipología clara de los actos de los órganos decisorios, diferenciando los actos normativos de los actos meramente políticos y de los actos de gestión, evitando así la inflación legislativa que contamina el proceso de incorporación;
- ii. la correcta y rigurosa aplicación de la Decisión CMC N° 20/02, que busca prevenir el atraso de la incorporación, la transposición incorrecta y la incompatibilidad de la norma del MERCOSUR con los ordenamientos internos;
- iii. la aprobación de una norma o de un acuerdo, que se encuentra en una fase avanzada de la negociación entre los Estados Partes, apto para asegurar la aplicación inmediata de ciertas normas del MERCOSUR;
- iv. la agilización de los procedimientos internos de aprobación parlamentaria, que puede ser obtenida por medio de la reglamentación del *Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión*

Parlamentaria Conjunta, del 6 de octubre de 2003;

- v. la creación de un estatuto jurídico claro para los países asociados o eventuales miembros nuevos (regímenes de asociación o de adhesión); y finalmente,
- vi. la clara afirmación de un proceso legislativo eficaz y legible.

En el ámbito de este Informe, luego de la presentación de los datos de incorporación compilados por el Sector de Normativa y Documentación (2.1), se tratará, en primer lugar, la necesidad de la creación de una tipología normativa (2.2). A continuación, se

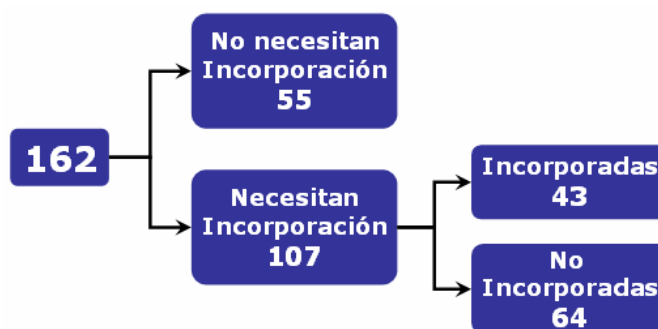
analizará la reciente evolución de las “normas sobre la elaboración de normas” del bloque (2.3), que revelan la necesidad de crear un régimen jurídico de asociación o adhesión al bloque (2.4), así como la urgencia de la afirmación de un proceso legislativo claro y eficaz (2.5).

2.1. DATOS DE LA INCORPORACIÓN DE NORMAS

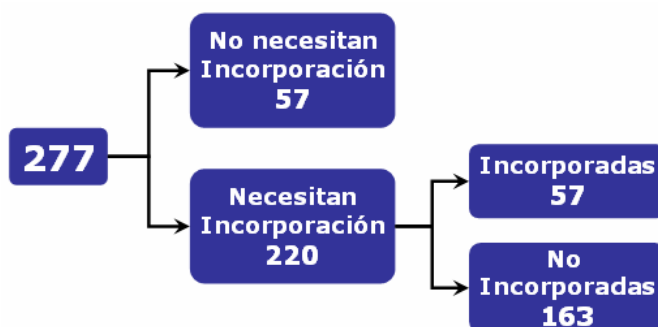
A pesar de los importantes esfuerzos emprendidos por los Estados Partes, los datos sobre la incorporación de normas siguen siendo inquietantes, como sugieren los números recogidos que siguen a continuación.

Ilustración 2- Incorporación de la Normativa MERCOSUR (por órgano)

DECISIONES DEL CMC - Enero de 2000 a Mayo de 2004



RESOLUCIONES DEL GMC - Enero de 2000 a Mayo de 2004



DIRECTIVAS DE LA CCM - Enero de 2000 a Mayo de 2004

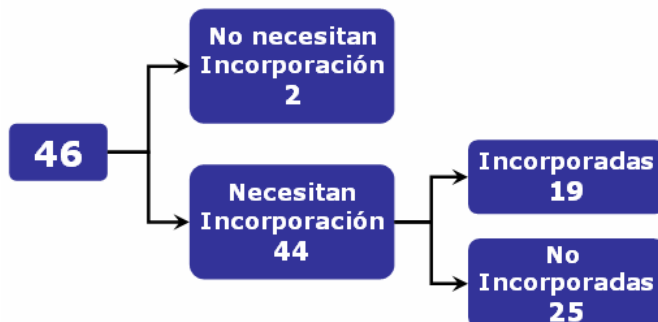
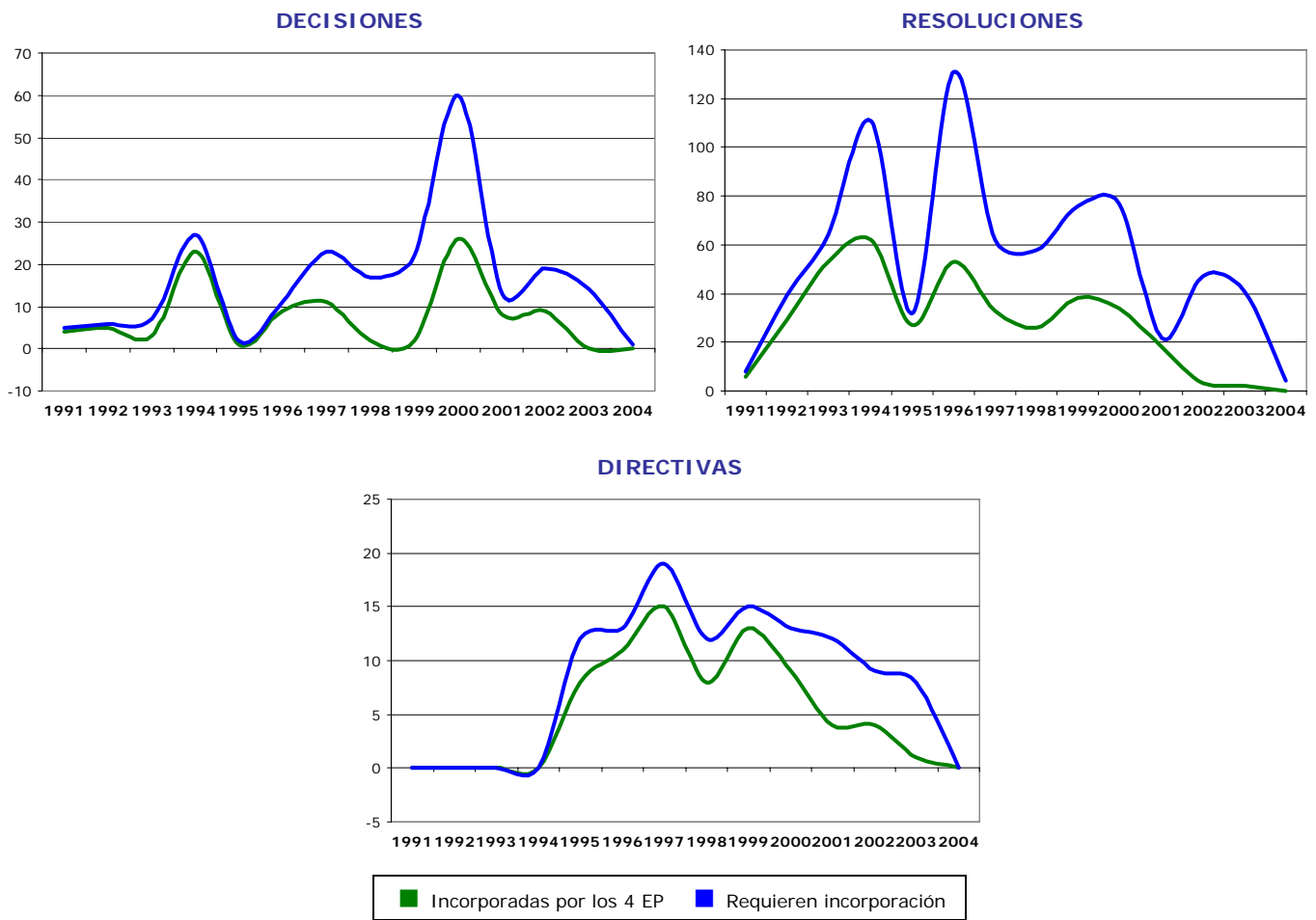


Gráfico 6 – Evolución de incorporación de la Normativa MERCOSUR (por órgano)

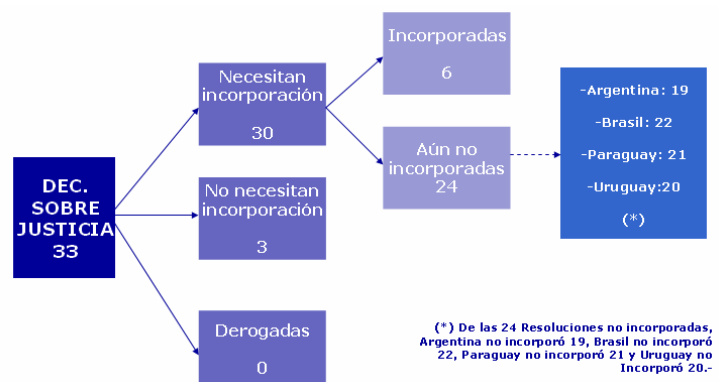


Asimismo, existen sectores que concitan una situación inquietante, tal como se demuestra seguidamente:

Ilustración 3 – Incorporación de Resoluciones – SALUD



Ilustración 4 – Incorporación de Decisiones – JUSTICIA



2.2. LA NECESIDAD DE LA CREACIÓN DE UNA TIPOLOGÍA NORMATIVA

Para comprender las razones que justifican los insatisfactorios indicadores de incorporación, resulta necesario, antes que nada, analizar si el acervo normativo del MERCOSUR está compuesto efectivamente de normas, en el propio sentido del término.

Como las demás organizaciones internacionales, el MERCOSUR posee una pluralidad de órganos a los cuales se les atribuyen diferentes poderes y competencias. Los actos de estas instituciones pueden ser preparatorios (proposiciones), tener contenido general y abstracto (vocación normativa) o contenido concreto e individualizado (norma de eficacia individual o deliberación), efectuar constataciones (sobre una situación de hecho o sobre normas) o contener una invitación o una orden expresa.

Sus efectos pueden ser internos a la organización, dirigidos a los Estados miembros (obligatorios o no obligatorios) o a terceros (otras Organizaciones Internacionales, Estados no miembros o particulares).

El vocabulario y otros aspectos formales son importantes en la medida en que esclarecen, en cada caso, las intenciones a lo largo de las diferentes etapas del proceso de elaboración (poderes, negociación, adopción y autenticación del texto, voluntad de dar continuidad al procedimiento, voluntad de expresar su consentimiento), así como los efectos de tales actos o normas.

Se entiende por norma jurídica **una regla cuya aplicación es garantizada por una sanción externa e institucionalizada**. Sin embargo, un significativo número de "normas" del MERCOSUR constituyen meras declaraciones de intenciones, listados variados, o aún objetos diversos que no permiten clasificación.

Actualmente, en cada oportunidad en que los Estados Partes desean tratar en forma conjunta un asunto, lo hacen básicamente a través de normas, aunque dicho tratamiento no posea vocación normativa, es decir, aún cuando no constituya un comando general dotado de precepto y apto a producir efectos jurídicos.

Por otro lado, aunque la realidad indique la ausencia de condiciones objetivas para la práctica de ciertas acciones, los Estados a veces se contentan en crear una norma como si esta fuese una meta a ser alcanzada.

Es verdad que las normas programáticas son imprescindibles a cualquier edificio jurídico

pues son "comandos-valores", destinados a indicar principios, objetivos generales y metas a alcanzar. Ocurre que ellas tienen como destinatario principal, pero no el único, al "legislador", o sea, a aquel que elabora las demás normas, estas si destinadas a la aplicación y a la ejecución inmediata, incluso por medio de su invocación en juicio.

Por esta razón, las normas programáticas son típicas de los tratados constitutivos, pareciendo, por lo tanto, menos adecuadas a las normas de derecho derivado del MERCOSUR.

De este modo, la proliferación de normas programáticas transmite la falsa impresión de que el MERCOSUR apenas supera la declaración de intenciones, generada por la dificultad concreta de aplicación de ciertas normas.

Entre abundantes ejemplos, podría ser indicada la Decisión CMC N° 04/03 que, en derecho administrativo interno, sería tipificada como un acto administrativo ordinario, como se puede observar a continuación:

"MERCOSUR/CMC/DEC. N° 04/03

SCOPE OF WORK MERCOSUR-JICA PARA UN 'ESTUDIO SOBRE EL MEJORAMIENTO DE LA TECNOLOGÍA DE ENVASE Y EMBALAJE PARA LA DISTRIBUCIÓN DE MERCADERIAS EN EL MERCOSUR'

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y la Decisión N° 10/91 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO:

Que en el marco de la estrategia del relacionamiento externo del MERCOSUR, una de las prioridades, ha sido la celebración de Acuerdos que incrementen los vínculos económicos con otros países o agrupaciones de países;

Que la experiencia de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) como donante de cooperación técnica resulta de interés al MERCOSUR.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

Art. 1 - Aprobar la firma de las Notas Reversales y del "Scope of Work" MERCOSUR-Jica para un "Estudio sobre el Mejoramiento de la Tecnología de Envase y Embalaje para la Distribución de Mercaderías en el MERCOSUR ", en las versiones en idiomas español, inglés y portugués.

Art. 2 - Delegar al Grupo Mercado Común la firma de las Notas Reversales y del Scope of Work indicado en el Artículo 1 de la presente Decisión.

Art. 3 - Esta Decisión no necesita ser incorporada a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

XXIV CMC - Asunción, 17/VI/03"

Se trata nítidamente de una fórmula por la cual la autoridad (órgano decisorio) manifiesta una decisión final (podría igualmente ser interlocutoria) sobre una situación sometida a su apreciación – en el caso, la aprobación de la firma de las notas referidas en el art. 1º y la delegación de tal suscripción al GMC (art. 2º). Por lo tanto, en la Decisión analizada, no hay mandato general y abstracto, como tampoco producción de efectos en el plano jurídico.

Por tratarse de un tema considerado de eficacia interna, o sea, cuya producción de efectos se opera *interna corporis*, en su art. 3º dispensa la incorporación de la norma a los ordenamientos jurídicos nacionales.

Se registra que, así como el instrumento en cuestión, decenas de otros terminan por inflar, sin necesidad, las estadísticas de las normas producidas en el ámbito del MERCOSUR, por lo que sería altamente recomendable que se produjese una tipología de actos administrativos ordinarios en el ámbito del bloque.

Se destaca como otro ejemplo bastante significativo, el reciente caso de las Decisiones CMC N° 18/03, 29/03, 35/03 y 41/03, que versan, con intersecciones y disensos, sobre un tema crucial, como el régimen de origen.

La primera Decisión, resultado de un largo y complejo trabajo de los órganos técnicos correspondientes, procuró sistematizar todas las normas relativas al régimen de origen del MERCOSUR, como lo indica su preámbulo:

“Que resulta necesario unificar en un documento todas las normas referidas al Régimen de Origen MERCOSUR.

Que dicha unificación facilitará la aplicación del Régimen de Origen MERCOSUR tanto para las autoridades competentes como para los operadores comerciales”.

Durante la misma reunión, los Estados Partes consideraron oportuno aprobar las demás Decisiones *supra* citadas, que adicionaron nuevos y relevantes dispositivos al régimen unificado.

Tal ejemplo indica la necesidad de perfeccionar el proceso legislativo del MERCOSUR, poniendo de manifiesto al mismo tiempo que muchos de los problemas relativos a la incorporación de normas tienen origen, no ya en la negligencia o en la resistencia de los Estados Partes, sino en las diferentes fases de elaboración de las normas.

De hecho, fue necesaria la adopción de la Decisión N° 01/04 para obtener un texto apto para ser incorporado a los ordenamientos nacionales y aplicado, de manera clara y objetiva, como requiere la función normativa.

2.3. LA EVOLUCIÓN DE LAS “NORMAS SOBRE LA ELABORACIÓN DE NORMAS”

Durante el año 2003 y el primer semestre de 2004, se originaron herramientas positivas en lo referente a las normas que rigen la elaboración de normas dentro del MERCOSUR, comúnmente designadas como “proceso legislativo”.

El aspecto más importante a destacar es la iniciativa que puede revertir sustancialmente los problemas relatados en el ítem 2.1. En efecto, la Decisión CMC N° 07/03 encomendó al SGT N° 2 la elaboración de un análisis sobre la aplicación directa en los ordenamientos jurídicos nacionales de la normativa de MERCOSUR que “no requiera tratamiento legislativo en los Estados Partes” (art. 1º), estipulando que tal análisis deberá incluir “todos los aspectos jurídicos vinculados al tema en cada Estado Parte” (art. 2º).

Dicha Decisión versa, por lo tanto, sobre las normas del MERCOSUR que pueden ser incorporadas por medio de actos normativos del Poder Ejecutivo, que forman parte de los respectivos derechos públicos internos, los cuales nacen, en los cuatro países, de la misma familia romano-germánica.

Los actos administrativos normativos son modificables o derogables en cualquier momento, subordinados a la ley ordinaria y permeables a las oscilaciones coyunturales internas, además de estar sujetos a los arreglos de las ecuaciones internas de poder entre los órganos del Ejecutivo.

Los Estados Partes están realizando esfuerzos para que el nuevo mecanismo permita, no solamente dispensar un instrumento intermediario de incorporación, sino también que preserve, igualmente, el acertado procedimiento previsto por la Decisión CMC N° 20/02.

Ninguna norma es más importante para el éxito del proceso legislativo del MERCOSUR que la referida Decisión. Los Estados Partes percibieron, con gran acierto, que la realización de consultas previas a los órganos nacionales competentes para tratar de las materias analizadas por los órganos del MERCOSUR, permite tener en cuenta el abundante acervo técnico del cual disponen los primeros. Evita, además de esto, la no incorporación de la regla por su incompatibilidad con el ordenamiento interno. Garantiza, finalmente, que el órgano se involucre en la aplicación de la norma de cuya elaboración participó.

Tal medida permitiría también instituir un sistema de publicidad de las normas del MERCOSUR que asegure su amplia difusión, además de su acompañamiento y control por los órganos internos del Estado.

Por otro lado, sería deseable que dicho mecanismo indicase, como parámetro largamente afirmado en la jurisprudencia emanada de los altos tribunales nacionales, la solución para los supuestos de conflicto entre normas.

Se resalta que, en determinados casos, ciertos tribunales reconocieron inclusive la primacía del derecho de integración⁵⁷.

En lo que se refiere al Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, su implementación será decisiva para que los plazos de incorporación de las normas que necesitan aprobación parlamentaria sean reducidos⁵⁸.

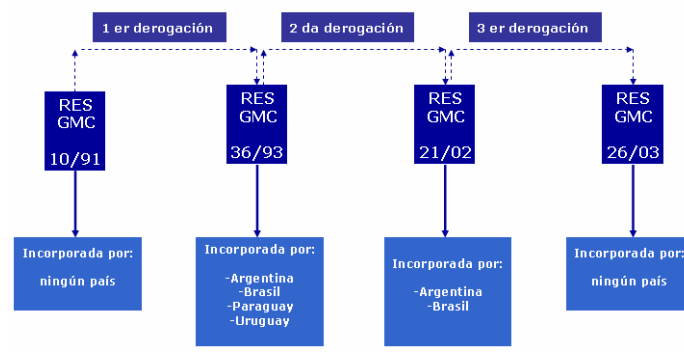
La adopción de una norma relativa a esta materia traerá seguridad jurídica, elemento importante no solamente para la atracción de inversionistas y para el incremento de intercambios comerciales en el MERCOSUR, sino también para que la ciudadanía encuentre efectividad en las normas, aspecto adicional que afirmará la idea de pertenencia al bloque.

Por otro lado, la Decisión CMC N° 08/03 trata de vedar la "represtinação"⁵⁹ en el Derecho del MERCOSUR. Así, queda claro que la "derogación de una norma derogatoria" no restablece la

vigencia de la norma original, conforme la Ilustración 5.

Sin embargo, no pasa desapercibido que frente a los actuales límites del sistema normativo del MERCOSUR, en cuanto una norma de derogación no fue incorporada, la anterior que se desea derogar permanece vigente. De este modo, se permite una *vacatio legis* inusitada para las normas de derogación (art. 2°). Además de esto, la incorporación a geometría variable ocasiona fenómenos como los que se indican a continuación.

Ilustración 6 – Normas con derogaciones sucesivas



2.4. REGÍMENES DE ASOCIACIÓN Y DE ADHESIÓN

En respuesta al éxito político del nuevo aliento que los Estados Partes destinaron al MERCOSUR, se sumó a los Estados Asociados del bloque la República del Perú⁶⁰. Otros importantes Estados latinoamericanos manifestaron igualmente su interés de asociarse al MERCOSUR, lo que parece vislumbrar, poco a poco, una perspectiva de ampliación del bloque.

Así, sería oportuno esclarecer el estatuto jurídico de la asociación, perfeccionando y precisando el conjunto de derechos y

Ilustración 5 – Derogación de una norma derogatoria



obligaciones de los Asociados, además de las reglas básicas de relacionamiento mutuo e inserción institucional.

⁵⁷ SM/SAT – Consultaría Jurídica (CJ), Documento N° 001/04, *Primer Informe sobre la aplicación del Derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales y sobre la aplicación del derecho Nacional a través de los mecanismos de cooperación jurisdiccional Internacional del MERCOSUR*, 13 de mayo de 2004.

⁵⁸ Sobre el alcance general de este acuerdo, ver ítem 4.4 de este informe.

⁵⁹ Es decir, la vigencia sobreviniente de la norma derogada por la abrogación de la norma derogatoria.

⁶⁰ SM/SAT/CJ, Consulta N° 001/04, *Decisión 39/03: Adhesión de Perú a las normas suscritas entre el MERCOSUR y los Estados Asociados*, 15 de abril de 2004.

Sería también prudente anticipar el régimen legal de eventuales y futuras adhesiones al bloque. Sobre este particular, se pone en relieve que la asociación implica, por naturaleza, un amplio abanico de iniciativas de cooperación y coordinación internacional, siendo definido por la doctrina y por la práctica internacional como todo acuerdo que se sitúa en el margen entre la simple preferencia arancelaria y la adhesión.

La adhesión, a su vez, se caracteriza por el acto de contraer de una obligación, por el nuevo Estado miembro de una organización, relativa al conjunto del acervo normativo del bloque, pudiendo, con carácter excepcional, preverse la posibilidad de reservas expresas – puntuales y temporarias – en relación a ciertos compromisos.

En el caso específico del MERCOSUR, la plena adhesión de un Estado al bloque se encuentra regulada:

- i. por el Tratado de Asunción – “El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia del Tratado. No obstante, podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extraregional. La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes” (art. 20); y
- ii. por el Protocolo de Ouro Preto – “La adhesión o denuncia al Tratado de Asunción o al presente Protocolo significan, *ipso jure*, la adhesión o denuncia al presente Protocolo y al Tratado de Asunción” (art. 50 *in fine*).

Por consiguiente, la adhesión plena implica *ipso facto* la sumisión automática al acervo normativo del MERCOSUR, mientras que los instrumentos de asociación que vinculan a los Estados Asociados con el MERCOSUR, sólo a normas y disposiciones que las Partes admitan específicamente, de forma explícita o, excepcionalmente, implícita.

Las preocupaciones centrales de este punto gravitan en torno a la dificultad de control del cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados Asociados, inclusive en el plano de vigencia de las normas; de la asimetría entre los grados de participación y desarrollo de los Asociados en el campo internacional; de eventuales controversias que puedan originarse por la escasa claridad de algunos dispositivos normativos; y, en fin, de la

eventual ampliación por aluvión, que agravaría la inseguridad jurídica y comprometería la credibilidad internacional del proceso.

Felizmente, los órganos decisorios del MERCOSUR, con el valioso auxilio del SGT N° 2 “Aspectos Institucionales”, están abocados en el tema, debiendo en breve adoptar una reglamentación que paulatinamente responda a los desafíos que se acaban de indicar.

2.5. LA CLARA AFIRMACIÓN DE UN PROCESO LEGISLATIVO LEGIBLE Y EFICAZ

No hay dudas de que la efectividad del Derecho del MERCOSUR ocasionaría el aumento de la seguridad jurídica en su ámbito, multiplicando el grado de confianza del sector privado, consolidando el sentimiento de pertenencia al bloque de la ciudadanía y favoreciendo la atracción de inversiones en el territorio de los Estados Partes.

Como primer elemento, el éxito de las perspectivas de evolución institucional del MERCOSUR depende, en gran parte, de un cambio profundo de cultura en relación al proceso legislativo. En efecto, entre las ventajas que resultarían del empleo del concepto del proceso legislativo, estaría la mayor claridad, que ello implica para todos los órganos del MERCOSUR, en relación al hecho de que existen en el bloque normas que presiden la creación de otras normas (noción que caracteriza el derecho procesal legislativo).

Así, todos los órganos que participan del proceso legislativo del MERCOSUR estarían concientes de que la falta de observancia de estas normas conllevaría, como consecuencia, la nulidad de la regla que se pretendió elaborar, resultando de ello su inaptitud para producir efectos, lo cual podría ser declarado tanto en el marco del sistema autónomo de solución de controversias del bloque, como por las jurisdicciones nacionales, llamadas a pronunciarse al respecto de esas normas.

El componente internacional que caracteriza el derecho del bloque, delante de la moderna evolución de las relaciones internacionales, no justifica ni su precariedad técnica ni su hermetismo en relación a la demanda social.

Por un lado, la previsión es el elemento que caracteriza la propia institucionalización, razón por la cual la coyuntura política puede condicionar de modo automático a los actos políticos y de gestión, pero nunca los actos normativos, que conciernen a los elementos estructurales de un proceso de integración.

El perfeccionamiento del derecho procesal garantiza el grado de calidad de las normas al permitir la intervención de distintos actores y la maduración de su contenido en diversos planos.

Por otro lado, para que una norma goce de una amplia y profunda efectividad, contribuyendo así a la consolidación del proceso de integración, es preciso que sea capaz de incorporar las expectativas de la sociedad en el ámbito en la cual será aplicada.

En este sentido, además de su perfeccionamiento técnico, resulta de particular importancia la creciente incorporación de la sociedad civil y del sector privado al proceso legislativo del MERCOSUR.

No se debe, sin embargo, confundir la *geometría variable* en la aplicación de normas - la cual exige un calendario previo y progresivo de implementación de dispositivos aptos para su materialización - con la mera ausencia de efectividad debido a la falta de incorporación a los ordenamientos nacionales o a la falta de contenido a ser aplicado.

De ahí ocurre que, independientemente del número significativo de normas comprendidas en su vasto acervo "legislativo", el MERCOSUR necesita construir políticas y generar productos.

En lo que se refiere a la necesidad de generar políticas, se registra que las decisiones del bloque en materia no comercial ganarían mayor efectividad si fuesen insertadas en el ámbito de **políticas comunes** definidas por los órganos decisorios, en particular, el CMC. La unificación de principios y la definición de estrategias de acción, no solamente permiten organizar las normas o iniciativas ya existentes, sino también unificar a los actos meramente declarativos como orientadores - de gran valor - de la elaboración de futuras normas, estas sí coercitivas. De ese modo, los Estados Partes podrían prepararse gradualmente para la profundización de la cooperación en cada una de las áreas escogidas. Así, las normas o los actos provenientes de todos los foros relacionados, por ejemplo, a la salud o a la seguridad pública, estarían vinculados a un eje político y estratégico nitidamente establecido por el Consejo, capaz de racionalizar y jerarquizar acciones en curso y futuras, repartir atribuciones y controlar su fiel ejecución.

En cuanto al tema de los productos, en innumerables ocasiones los Estados Partes han manifestado su preocupación en relación al tímido vínculo que une la ciudadanía al MERCOSUR, designado en la jerga de las organizaciones internacionales, como el sentimiento de pertenencia, o sea, del punto

de vista del individuo, sentirse implicado o involucrado en determinado proceso colectivo. En este contexto resultan de inmensa relevancia las iniciativas previstas en el Programa de Trabajo 2004-2006 (Decisión CMC N° 26/03) que conciernen a la ciudadanía e igualmente al incremento de la participación del sector privado, de la sociedad civil y de los trabajadores en el proceso de integración económica. Para ello, sería importante que el ciudadano percibiese de que modo la integración económica atañe concretamente al devenir nacional y a su propia vida cotidiana. Así, los Estados Partes podrían concentrar esfuerzos para materializar **acciones comunes**, inclusive algunas ya previstas en las normas del bloque pero no aplicadas - por ejemplo - el acervo elaborado en el ámbito de las Reuniones de Ministros de Justicia y del Interior, concerniente a la circulación de personas.

Se puede decir que las normas del bloque, como resultado de una acción intensa y laudable, pero sin embargo dispersa, justa o sobrepuesta por decenas de núcleos de producción normativa, aún no merecieron un grado significativo de efectividad, tanto por desconocimiento por parte de los operadores del derecho en relación a su existencia y alcance, como por la simple falta de incorporación a los ordenamientos nacionales.

3. APLICACIÓN DEL DERECHO DEL MERCOSUR

3.1. EL DERECHO DEL MERCOSUR Y LOS TRIBUNALES INTERNOS

La proliferación⁶¹ y especificidad del Derecho del MERCOSUR ha dado lugar al nacimiento de un "ordenamiento propio" del bloque, reconocido como tal por la jurisprudencia del Tribunal Arbitral *ad hoc* (TAHM), en particular en el IX° Laudo (*lanas - excepción de incumplimiento*)⁶².

Sin embargo, y más allá del gran número de normas que se han dictado a lo largo del proceso de integración, el Derecho del MERCOSUR debe pasar aún una prueba de fuego en cuanto a su vigencia fáctica, a saber su aplicación por las autoridades administrativas y, en particular, por los jueces y tribunales de cada uno de los Estados Partes.

⁶¹Ver *infra*, parte III, punto 2.1.

⁶²TAHM, laudo de 4 de abril de 2003, Incompatibilidad del Régimen de Estímulo a la Industrialización de Lana otorgado por Uruguay establecido por la Ley 13.695/68 y Decretos complementarios con la Normativa Mercosur que regula la aplicación y utilización de incentivos en el comercio intrazona, asunto 1/03, BOM N° 24, 2003, pgs. 179 a 204.

En este sentido, la especialización y, en ocasiones, la complejidad técnica que reviste el derecho emanado de las instituciones regionales no ha impedido su aplicación judicial en los cuatro Estados Partes. Más aún, tal como lo constata el Informe elaborado por la Secretaría del MERCOSUR⁶³ sobre la base de sentencias dictadas durante el año 2003, todas las instancias de los poderes judiciales nacionales, incluyendo en algunos supuestos los tribunales supremos⁶⁴, han dado aplicación a las normas comunitarias.

El Informe incluye decisiones judiciales que pueden ser catalogada como *pro integration* y otras que denotan una visión más restrictiva de la aplicación de la normativa regional.

De cualquier modo, sea en uno u otro sentido, la *mera* consideración de las normas del MERCOSUR en el marco de expedientes judiciales, muestra que el orden jurídico comunitario ha desembarcado en la jurisprudencia de los cuatro Estados Partes.

La jurisprudencia mencionada ha versado sobre temas muy disímiles entre sí, lo cual demuestra cierta diversificación en cuanto a la preferencia judicial y de los abogados por la legislación del MERCOSUR. Entre otras cuestiones, los fallos de los tribunales internos se han referido a: aplicación judicial de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR; libre circulación de mercaderías, lo cual ha incluido el régimen de origen del MERCOSUR (con particular atención a la problemática de los certificados de origen), los derechos de exportación, etc.; libre circulación de personas, que involucró asuntos relativos a la igualdad de trato procesal (*cautio iudicatum solvi*) y circulación de vehículos comunitarios de turistas (aplicabilidad de la Resolución GMC N° 131/94); cooperación judicial internacional (Protocolo de Medidas Cautelares y Protocolo de Santa María sobre relaciones de consumo); y principios del Derecho del MERCOSUR, destacándose la recepción de los laudos del TAHM (VI° Laudo, *neumáticos*)⁶⁵ por los jueces nacionales y el alcance de las normas nacionales dictadas en consecuencia de normas del MERCOSUR.

⁶³SM/SAT/CJ, Documento N° 001/2004, *Primer Informe sobre la aplicación del Derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales, y sobre la aplicación del derecho nacional a través de los mecanismos de cooperación jurisdiccional internacional del MERCOSUR*, 13 de mayo de 2004.

⁶⁴Para el año analizado, los siguientes tribunales superiores nacionales han tenido en cuenta normas del MERCOSUR en su jurisprudencia: Corte Suprema de Justicia de la Nación, en Argentina; Supremo Tribunal Federal y Superior Tribunal de Justicia, en Brasil; y Corte Suprema de Justicia, en Paraguay.

⁶⁵TAHM, laudo del 9 de enero de 2002, Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldados (*Remolded*) procedentes del Uruguay, asunto 2/02, BOM N° 20, 2002, pág. 345.

La consideración del ordenamiento regional en los ámbitos judiciales demuestra que el proceso de integración, además de los círculos diplomáticos y de la administración pública, viene transformándose, al menos lentamente, en una herramienta normativa adicional al derecho interno, aún cuando ello sea incipiente.

La anterior constatación refleja un elemento doblemente positivo. En efecto, la utilización del Derecho del MERCOSUR por los tribunales internos presupone, al menos, su previa invocación por los abogados ante los estrados judiciales.

Finalmente, cabe resaltar dos datos que surgen de la jurisprudencia de los tribunales internos en materia de Derecho del MERCOSUR (2003).

En primer lugar, la inexistencia de un tribunal de justicia a nivel del MERCOSUR, con competencia para controlar la legalidad de la legislación del MERCOSUR derivada, esto es las normas dictadas por los órganos con atribuciones normativas⁶⁶, ha llevado a que dicho control sea efectuado por los propios tribunales nacionales. Obviamente, dicho análisis de la compatibilidad de las normas derivadas (Decisiones, Resoluciones y Directivas) con respecto al derecho originario (Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto, etc.), realizado por la justicia nacional, conlleva la posibilidad de declararse la inaplicabilidad del ordenamiento derivado por infringir las normas superiores.

A su vez, debe agregarse una cuestión adicional: por lo general, las normas del MERCOSUR son incorporadas al derecho interno, por lo que la inaplicación de una disposición – aparentemente – de derecho nacional, por ser incompatible con el Tratado de Asunción, puede significar – en realidad – la declaración de ilegalidad de una norma del MERCOSUR de carácter derivado.

Ello se observa en algunas sentencias de la Justicia Federal de Brasil que declararon inaplicable la *Portaria* N° 16/1995 por contravenir lo previsto en el TA; ahora bien, la citada *Portaria* se limitó a incorporar literalmente al derecho brasileño la Resolución GMC N° 131/94.

El segundo elemento a ser considerado resulta de sustancial importancia en el marco de una integración comercial como la del MERCOSUR: la interpretación uniforme del derecho del bloque. En efecto, aún cuando las barreras – o restricciones – arancelarias y no arancelarias puedan eventualmente reducirse significativamente, existe un obstáculo para

⁶⁶CMC, GMC y CCM (POP, arts. 2°, 9°, 15 y 20).

nada menor, a saber la interpretación diferenciada de una misma norma; ello puede compartimentar en la práctica el mercado ampliado, convirtiéndose el Derecho del MERCOSUR en una restricción adicional al libre intercambio intrazona. La recopilación de sentencias antes referida, presenta algunos ejemplos en los que la “misma” norma del MERCOSUR ha sido interpretada por los tribunales internos de un Estado Parte, de manera – en ciertos casos, radicalmente – diferente a la hermenéutica mantenida por la jurisprudencia de otro Estado Parte.

3.2. SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

3.2.1. Opiniones consultivas: poder judicial nacional

El 1º de enero del corriente año entró en vigencia el *Protocolo de Olivos* para la Solución de Controversias en el MERCOSUR (PO). El Protocolo institucionaliza dos órganos arbitrales: los Tribunales Arbitrales *ad hoc* y el nuevo Tribunal Permanente de Revisión.

Con relación a lo mencionado en el punto anterior, cabe destacar que el Protocolo de Olivos, y más en particular su Reglamento (RPO)⁶⁷, ofrecen una herramienta valiosísima a fin de uniformizar la interpretación del Derecho del MERCOSUR: las *opiniones consultivas* (OC). Dichas consultas podrán ser dirigidas por “los Tribunales Superiores de los Estados Partes con jurisdicción nacional” al Tribunal Permanente de Revisión (TPR), en todo lo relativo a la interpretación jurídica de las normas del Derecho del MERCOSUR (originario y derivado)⁶⁸.

Debe resaltarse que este mecanismo será reglamentado en consulta con los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes. Por ello, los poderes judiciales nacionales, a través de los supremos tribunales, tendrán la importante función de orientar la instrumentación del procedimiento a nivel MERCOSUR.

Una cuestión que deberá ser resuelta hace relación a “qué” tribunales podrán utilizar el mecanismo de las OC. Si bien es cierto que el RPO menciona que las OC pueden ser solicitadas, entre otros, por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes con jurisdicción nacional, la norma no excluye que la consulta dirigida por tales tribunales lo sean a requerimiento de los órganos judiciales

inferiores (primera y segunda instancia). En este sentido, podría interpretarse el RPO desde dos perspectivas. La primera, restringiría la posibilidad de consulta sólo a los tribunales supremos, en el marco de causas judiciales que se encuentren tramitándose ante ellos. La segunda, defendería que cualquier juez o tribunal – independiente de su ubicación jerárquica dentro de la estructura judicial –, que se encuentre ante un caso vinculado a disposiciones del Derecho del MERCOSUR, podría enviar una solicitud de OC a través del tribunal supremo de su propio Estado; este último, seguidamente, debería encaminar dicha solicitud al TPR⁶⁹.

Otro asunto a considerar será la *definición* de lo que cabe entender por “Tribunales Superiores de los Estados Partes con jurisdicción nacional”.

En este contexto, cobra importancia la distinción entre “recursos ordinarios” y “recursos extraordinarios”. Así por ejemplo, si la mención contenida en el RPO se refiere a las órganos de última instancia ordinaria⁷⁰, quedarían incluidos: a) en Argentina: I- Cámaras Federales del interior del país (quince en total); y II- Cámaras Nacionales (Electoral; y de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, en lo Contencioso Administrativo Federal, en lo Criminal y Correccional Federal, en lo Civil, en lo Comercial, en lo Penal Económico, y del Trabajo); b) en Brasil: I- Superior Tribunal de Justicia; II- Tribunal Supremo del Trabajo; III- Tribunal Supremo Electoral; y IV- Tribunal Supremo Militar; c) en Paraguay: I- Tribunales de Apelaciones (Civil y Comercial, Criminal, Laboral, y de Menores); y II- Tribunal de Cuentas; y d) en Uruguay: I- Tribunales de Apelaciones (en lo Civil, de Familia, en lo Penal, y del Trabajo); y II- Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por el contrario, si la identificación recayera sólo en los tribunales nacionales de última instancia extraordinaria, quedarían involucrados: a) en Argentina: Corte Suprema de Justicia de la Nación; b) en Brasil: Supremo Tribunal Federal; c) en Paraguay: Corte Suprema de Justicia; y d) en Uruguay: Suprema Corte de Justicia.

⁶⁹SM/SAT/CJ, Informe N° 002/04, *La Reglamentación del Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta*, 26 de febrero de 2004, punto 1, pág. 7; Texto para Discusión N° 001/04, *El Proceso Legislativo del MERCOSUR*, 12 de abril de 2004, punto 2.1, pág. 7, nota N° 1.

⁷⁰Solución adoptada en la Comunidad Andina de Naciones (cfs. Resoluciones de la Secretaría General N° 171, 17/12/1998, GO [Gaceta Oficial] N° 399, 22/12/1998; y 210, 31/03/1999, GO N° 424, 06/04/1999). En las Comunidades Europeas dicha cuestión no ha sido establecida aún con precisión.

⁶⁷Decisión CMC N° 37/03.

⁶⁸RPO, arts. 2º y 4º.

3.2.2. Opiniones consultivas: órganos del MERCOSUR

El mecanismo ideado, en términos generales, sigue la filosofía del sistema anterior pactado en el Protocolo de Brasilia, es decir continúa con la opción arbitral en materia de controversias regionales. La diferencia radica, en particular, en el hecho de que el nuevo procedimiento cuenta con un tribunal cuyos cinco miembros tienen disponibilidad permanente para ocupar sus cargos (TPR); ello significa que el tribunal se reunirá sólo cuando sea convocado para tratar una controversia entre dos o más Estados Partes (iniciada de oficio por el Estado o a instancias de un particular), o para evacuar las consultas (OC) que le sean dirigidas por:

- i. todos los Estados Partes del MERCOSUR actuando conjuntamente,
- ii. los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR, y
- iii. los Tribunales Superiores de los Estados Partes con jurisdicción nacional.

Tal como se observó *ut supra*, el supuesto mencionado en tercer lugar debe ser reglamentado en consulta con los propios Tribunales Superiores nacionales.

La opinión que emita el TPR, en el marco de una OC en cualquiera de los tres supuestos mencionados, *no será vinculante ni obligatoria*⁷¹. Si lo fuera, el avance sería aún mayor.

Según el art. 51 del PO, el TPR "adoptará sus propias Reglas de Procedimiento dentro de los treinta (30) días contados a partir de su constitución las que deberán ser aprobadas por el Consejo del Mercado Común" (inc. 1º)⁷².

En este sentido, resulta interesante reflexionar acerca de los sujetos que deberían tener la posibilidad de intervenir los expedientes que se inicien ante el TPR.

En el caso de los *procedimientos por incumplimiento* del Derecho del MERCOSUR, tanto el Protocolo de Brasilia como el Protocolo de Olivos habilitan la participación de los Estados Partes en la controversia, Parte Reclamante y Parte Reclamada. Ninguna intervención se asegura a los Estados Partes terceros ni a los órganos del MERCOSUR.

En el marco del IXº Laudo (*lanas – excepción de incumplimiento*), antes citado, el Tribunal Arbitral incluyó en sus Reglas de Procedimiento la posibilidad de que, manifestándose

positivamente los Estados Partes en la controversia (Argentina y Uruguay), el resto de los Estados no involucrados en el litigio (Brasil y Paraguay) pudieran presentar "observaciones" (art. 13)⁷³; finalmente, tal mecanismo no pudo ser utilizado en el caso concreto ante la oposición de los Estados Partes del pleito.

Sin embargo, cabe destacar la finalidad buscada por el Tribunal Arbitral a la hora de establecer la posibilidad de participación de los Estados Partes terceros; en este sentido, el Tribunal consideró que dicho procedimiento se justificaba «[t]eniendo en cuenta la importancia que en el Mercosur tiene la interpretación uniforme de las reglas comunes del sistema de integración, y que la doctrina que emerge de los laudos de los Tribunales Arbitrales puede inspirar la actuación tanto de Tribunales Arbitrales posteriores como de instancias judiciales nacionales», por esta razón, agregó, «los Estados Partes que no estén directamente involucrados en la contienda pueden tener interés en exponer sus puntos de vista»⁷⁴.

Dicho objetivo mantiene su relevancia y actualidad, más allá de los límites de la decisión arbitral comentada. En efecto, la posibilidad de que los demás Estados Partes, así como también determinados órganos del MERCOSUR, puedan presentar observaciones escritas al TPR enriquece, definitivamente, el debate jurídico que la cuestión controvertida puede suscitar, brindando asimismo mayores herramientas al tribunal para lograr una decisión suficientemente abarcativa de los distintos aspectos que el caso plantea.

La misma observación puede extenderse al procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal Arbitral *ad hoc*, toda vez que la finalidad persiste aún en esta instancia.

⁷³ "Art. 13.- *Presentación de Estados Partes que son terceros en la controversia:*

(1) Una vez que la Parte Reclamada hubiere formulado respuesta al escrito de presentación, el Tribunal invitará a los Estados Partes en la controversia a fin que, en un plazo de cinco días, manifiesten si se oponen a que los Estados Partes que son terceros en la controversia puedan presentarse a fin de intervenir en la misma con el alcance del presente artículo.

(2) Transcurrido el plazo del apartado (1) sin que se manifieste oposición, el Tribunal invitará a los Estados Partes terceros en la controversia a que presenten escritos que deberán limitarse a dar a conocer al Tribunal sus puntos de vista con relación a la interpretación de las Normas del Mercosur que hubieren sido invocadas por los Estados Partes en la controversia.

(3) Los escritos a que se refiere el apartado anterior deberán presentarse dentro del plazo de diez días a partir de que los Estados Partes terceros en la controversia hubieren sido notificados de los escritos de presentación y de respuesta.

(4) La comparecencia de los Estados Partes terceros en la controversia no les conferirá el carácter de Partes en la misma y, consecuentemente, no les será oponible el Laudo Arbitral que en ella recayere".

⁷⁴TAHM, laudo estímulo a la industrialización de lana, 2003, cit. (§7º).

⁷¹RPO, art. 11.

⁷²Así también, art. 55 RPO.

Por su parte, en lo que se refiere al mecanismo de las *opiniones consultivas*, la posibilidad para el planteo de observaciones escritas por los Estados Partes, individualmente considerados, así como también por órganos del MERCOSUR determinados, también encuentra justificación, no sólo en los mismos argumentos esgrimidos *ut supra*, sino en particular en atención a que dichas consultas involucran, esencialmente, cuestiones de interpretación jurídica.

El propio art. 6, inc. 4º, del RPO prescribe que el "TPR incluirá en sus reglas de procedimiento las que correspondan a la tramitación de las opiniones consultivas". Como se observa, el TPR podrá establecer en sus reglas procesales que los sujetos antes mencionados, tengan la oportunidad de hacer llegar sus observaciones escritas.

3.2.3. Trayectoria de los Protocolos de Ouro Preto y de Olivos

Cabe destacar que el mecanismo arbitral instrumentado por el PO no constituye el *sistema permanente de solución de controversias*. En efecto, tal como explícitamente lo prevé el art. 53 del PO (*Revisión del sistema*), que repite en forma literal lo dispuesto en el art. 44 del POP, "[a]ntes de finalizar el proceso de convergencia del arancel externo común, los Estados Partes efectuarán una revisión del actual sistema de solución de controversias, a fin de adoptar el Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común a que se refiere el numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción"⁷⁵. Ello significa que el PO tiene carácter provisorio, habiendo consenso entre los Estados Partes – tal como surge del artículo citado – sobre la necesidad de su posterior reforma, en vistas a la creación del sistema permanente de resolución de conflictos.

El sistema permanente referido en las disposiciones del POP y del PO se encarna en un "verdadero" tribunal de justicia, que abandone la lógica del mecanismo arbitral.

El reemplazo del actual sistema de solución de controversias (PO) tiene un término pactado para su ejecución: *conclusión del proceso de convergencia del arancel externo común* (AEC).

Dicha pauta para la sustitución del régimen se estableció por primera vez en el POP (1994). En el marco de la Cumbre en la cual se suscribió el mencionado Protocolo, el CMC fijó que el proceso de convergencia del AEC –

Decisión CMC N° 07/94⁷⁶ – concluiría el 1º de enero del 2006. Por ello, el MERCOSUR debería comenzar a realizar los estudios pertinentes para la elaboración de un tratado que instituya el Sistema Permanente de Solución de Controversias, que, tal como se ha dicho, debería estar concluido a principios del 2006.

En relación a lo anterior, debe precisarse, desde un comienzo, un elemento que, a partir de un análisis superficial, podría inducir a pensar que dicho plazo ha sido prorrogado. Durante la Cumbre de Montevideo de diciembre de 2003, el CMC decidió extender algunas de las excepciones – sectoriales y universales – al AEC, en el caso de Paraguay y Uruguay, hasta el 31 de diciembre de 2010⁷⁷. Ahora bien, este nuevo régimen excepcional no parece cambiar el mandato contenido en el POP, acerca del Sistema Permanente de Solución de Controversias. Lo mencionado se justifica en varias razones:

- i. Fue la voluntad del legislador constitucional de Ouro Preto la que determinó el año 2006, como fecha para la instrumentación del mecanismo definitivo.
- ii. La misma orientación fue ratificada en el año 2002, al suscribirse el PO.
- iii. Ambos instrumentos, POP y PO, son anteriores y de mayor jerarquía que las Decisiones del CMC, incluyendo aquéllas que establecen excepciones al AEC.
- iv. La existencia de un AEC *uniforme* no constituye *conditio sine qua non* para la constitución de un tribunal de justicia. Más aún, tampoco la conformación de una unión aduanera deviene en un elemento esencial y condicionante para la instrumentación de un tal tribunal. En efecto, así surge de los ejemplos que ofrecen otros procesos de integración; en las Comunidades Europeas, los Tratados de París y de Roma crearon un Tribunal de Justicia a partir del primer día de inicio del proceso, es decir aún antes de perfeccionar la zona de libre comercio; por su parte en la Comunidad Andina, el Tribunal Andino de Justicia fue instituido en 1979 (en funciones desde 1984), es decir con posterioridad al Acuerdo de Cartagena (1969), pero aún en este caso en forma previa a la consolidación de la zona de libre comercio.
- v. En relación a lo expresado en el párrafo precedente, debe destacarse que el

⁷⁶Ver arts. 3º, incs. "a" y "b", y 4º de la Decisión CMC N° 07/94.

⁷⁷Arts. 2º y 3º de la Decisión CMC N° 31/03; 1º y 3º de la Decisión CMC N° 32/03; 3º y 4º de la Decisión CMC N° 33/03; y 3º y 4º de la Decisión CMC N° 34/03.

⁷⁵Ver asimismo, Tratado Asunción, Anexo III, art. 3º y Protocolo de Brasilia, art. 34.

MERCOSUR ha ingresado en una etapa del proceso de integración en la cual, la garantía de la seguridad jurídica se convierte en esencial. Puede considerarse que la ampliación y profundización del MERCOSUR se encuentran estrechamente vinculadas a las exigencias de certeza y seguridad jurídica, de una manera sustancialmente mayor que en sus inicios.

- vi. De los antecedentes normativos que precedieron a la adopción de las Decisiones del CMC que establecieron excepciones al AEC para Paraguay y Uruguay (diciembre de 2003), no surge de ningún documento que haya estado en la voluntad del legislador comunitario la posibilidad del aplazamiento del plazo para la creación del antes mencionado Sistema Permanente de Solución de Controversias. El silencio guardado al respecto, por el contrario, parecería indicar que el año 2006 continúa siendo una fecha inamovible.
- vii. Por lo demás, existe una diferencia sustancial entre las excepciones pactadas bajo el Régimen de Adecuación a la Unión Aduanera (Ouro Preto, 1994) y las fijadas en las Decisiones de diciembre de 2003. En el primer supuesto, las excepciones beneficiaron a los cuatro Estados Partes, mientras que las adoptadas en el 2003 sólo se refieren a Paraguay y Uruguay; miembros a los que el Tratado de Asunción (art. 6º), y su Anexo I (arts. 1º, 6º y 7º), les otorgaba un trato diferenciado en materia de libre circulación intrazona.

Las anteriores consideraciones, entre otras, confirman que el MERCOSUR, teniendo en vistas el mandato que deriva de los Protocolos de Ouro Preto y de Olivos, debería comenzar a discutir su Sistema Permanente de Solución de Controversias, sobre la base de un tribunal de justicia.

3.2.4. Sistema Permanente de Solución de Controversias

En atención a lo expuesto en el punto precedente, resulta interesante analizar algunos de los nuevos *elementos que debería incluir el sistema permanente*.

Resulta altamente aconsejable que el mecanismo vigente sea reemplazado por uno de *naturaleza judicial*. En efecto, la justicia arbitral no evita la pluralidad de derechos aplicables (en particular, de principios de diferentes disciplinas y de tratados internacionales firmados en otros ámbitos), no jerarquizados, lo que puede derivar – tal como ha ocurrido en algunos supuestos – en una aplicación minimalista de las normas del MERCOSUR.

Por lo demás, tal solución garantiza de una manera más adecuada la recepción de la solución brindada por el tribunal del MERCOSUR a nivel de los derechos internos de los Estados Partes, y en particular su mayor observancia por los órganos judiciales nacionales.

Un mecanismo que no resulta más compatible con un verdadero proceso de integración, como el que intenta consolidar el MERCOSUR, es la *cláusula de opción de foro* incluida en el PO⁷⁸. En efecto, más allá de ser discutible su coherencia con el principio de solidaridad que debe estar presente en todo proceso de integración avanzado, su aplicación resulta contradictoria con la propia filosofía que inspira un sistema propio y autónomo de solución de controversias.

Asimismo, la opción de foro permite – en los hechos – la revisión de las normas del Derecho del MERCOSUR por órganos internacionales ajenos al proceso de integración, con la posibilidad de ser afectada la aplicación de las disposiciones mercosureñas en beneficios de reglas foráneas.

Cabe destacar que una cláusula de este tipo se encuentra proscripta en otros modelos de integración como el andino o el europeo.

Una laguna que debe ser colmada es la instrumentación de un *recurso de anulación* contra las normas del Derecho del MERCOSUR derivado, en los casos que infrinjan disposiciones del ordenamiento originario (TA, POP, PO, etc.). El sistema actualmente aplicable no otorga legitimación activa, ni a los Estados Partes ni a los órganos decisorios para demandar ante el TPR la anulación de una Decisión, Resolución o Directiva que viole el TA⁷⁹.

Por otro lado, esta carencia habilita a que cualquier particular (persona física o jurídica) demande ante los tribunales internos de los Estados Partes, la anulación de una norma del MERCOSUR derivada. En este supuesto, si el juez encontrara que la norma denunciada infringe el TA u otras disposiciones del Derecho originario inaplicará aquella por su propia autoridad⁸⁰.

⁷⁸Arts. 1º, PO y 1º RPO.

⁷⁹De cualquier manera resta analizar con mayor profundidad si el TPR o el TAHM podrían inaplicar, en un caso concreto, normas del Derecho del MERCOSUR derivado por su incompatibilidad con el Derecho originario, o si por el contrario estarían obligados a dar aplicación a norma derivada, en las tales condiciones. En principio, la primera opción aparecería como más ajustada a las reglas y principios de la hermenéutica jurídica.

⁸⁰Ver punto 3.1 *ut supra*, el ejemplo de la Justicia Federal de Brasil, en relación a la inaplicación – de hecho – de la Resolución GMC N° 131/94 por infringir el TA.

Tanto en la Comunidad Andina como en las Comunidades Europeas, los tratados han establecido la potestad del Tribunal de Justicia para anular una norma dictada por un órgano regional, cuando la misma colide con lo previsto en las disposiciones del derecho superior. En ambos modelos, la legitimación ha sido conferida en cabeza de los Estados Miembros, de diferentes órganos de la Comunidad y, en hipótesis especiales, de los particulares.

Una revisión que cabría analizar, sería el régimen de las *opiniones consultivas*. Tal como ellas están reguladas en el PO, no cumplirían en totalidad con su finalidad de asegurar la interpretación y aplicación uniforme del Derecho del MERCOSUR.

En primer término, deberían existir supuestos en los que el tribunal nacional se encuentre obligado a remitir una consulta sobre la interpretación del Derecho del MERCOSUR, a saber cuando según las normas del derecho interno su sentencia no sea susceptible de recurso, a fin de evitar la consolidación de una jurisprudencia contraria al Derecho regional. En el resto de los casos sería facultativo para el juez nacional plantear la consulta⁸¹. Por otro lado, debería ser obligatorio para todos los tribunales internos, cualquier sea su jerarquía dentro de la estructura del poder judicial, elevar una consulta al tribunal del MERCOSUR en el supuesto en que, teniendo dudas acerca de la validez de una norma del bloque, se inclinen por su inaplicación; en esta hipótesis se aseguraría la competencia del tribunal regional para decidir sobre la legalidad de la norma denunciada.

En segundo lugar, teniendo en vistas la finalidad propia del instituto de las consultas – uniformidad en cuanto a la interpretación y aplicación del derecho –, resulta imperioso que la respuesta del tribunal regional sea vinculante y obligatoria para los jueces nacionales. Tal obligatoriedad es la garantía mínima para asegurar que el Derecho del MERCOSUR sea uniforme en todo el territorio de los Estados Partes.

La importancia del instrumento de las consultas de interpretación y validez al tribunal del MERCOSUR no debe ser soslayada. En efecto, cabe resaltar que los principios más importantes del Derecho comunitario europeo y del Derecho comunitario andino fueron trazados por sendos Tribunales de Justicia, precisamente a partir de las consultas que les fueron dirigidas por los jueces nacionales.

El *procedimiento por incumplimiento* de los Estados Partes también merece ser revisado.

⁸¹Este es el modelo que se ha seguido en las Comunidades Andina y Europeas.

Para comenzar, el sistema actual continúa siendo lento, y la solución, si ésta se alcanza en la fase previa a la etapa arbitral, puede ser no necesariamente técnica o ajustada a derecho.

Los reclamos de los particulares siguen estando sujetos a un control por parte de las Secciones Nacionales del GMC. Resulta muy difícil para los mismos poner en movimiento el engranaje establecido en el PO.

Una cuestión que merece una reflexión especial radica en la determinación de los sujetos legitimados para acceder al tribunal regional ante el incumplimiento de un Estado Parte. En la actualidad sólo los Estados Partes tienen legitimación activa en esta situación. Ahora bien, un sistema de solución de controversias que se limita a demandas “Estado contra Estado” no es ajustado a la dinámica de un proceso de integración como el del MERCOSUR. La práctica demuestra que los Estados son sumamente cautos a iniciar un procedimiento por incumplimiento contra otro Estado.

En este sentido, los cincuenta años de práctica judicial europea y los veinte años de experiencia del sistema andino, acreditan un hecho incontrastable, a saber, que en ambos procesos *sólo en dos oportunidades* sendos Tribunales de Justicia han intervenido en procedimientos de incumplimiento que enfrentara a dos Estados miembros. Por cierto que ello no significa que no se hayan planteado demandas por infracción del derecho de la integración contra los Estados, todo lo contrario; la cuestión novedosa es que dicha actividad de guardián del respeto del derecho la ha asumido el órgano autónomo que tiene cada bloque: la Comisión, en las Comunidades Europeas, y la Secretaría General (antes la Junta), en la Comunidad Andina.

La profundización del proceso de integración en el MERCOSUR implicará tener en cuenta la cuestión y la búsqueda de mecanismos eficaces para ampliar el acceso a otros sujetos.

Una alternativa sería analizar la creación de un órgano independiente de los Estados Partes dotado de la capacidad de controlar la observancia del derecho regional, y en su caso la de entablar un acción por incumplimiento directamente ante el tribunal del MERCOSUR. Por lo demás, dicho órgano podría analizar asimismo las denuncias que le pudieran plantear los particulares – cumpliéndose así uno de los puntos del “Programa de Trabajo 2004 – 2006”⁸².

⁸²Ver, Decisión CMC N° 26/03, Anexo, punto 3.2, antes citado.

4. DIEZ AÑOS DE OURO PRETO Y CINCO ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

La cumbre del MERCOSUR de diciembre de 2004 estará marcada por la conmemoración de los diez años del Protocolo de Ouro Preto.

Se trata de una valiosa ocasión histórica para conferir permanencia y estabilidad al proceso de integración económica subregional, rescatando su credibilidad en los planos interno y externo.

Haciendo una prospección de los posibles escenarios para la evolución del bloque, se constata que la afirmación paulatina del necesario sentimiento de irreversibilidad, depende directamente del grado de institucionalización y de la naturaleza de las relaciones interinstitucionales del MERCOSUR.

El nuevo vigor político que los gobiernos de los Estados Partes le prestaron al MERCOSUR generó repercusiones orgánicas significativas. Por otro lado, los sectores de los gobiernos y los diferentes actores no gubernamentales realizaron su contribución al proceso produciendo abundante doctrina sobre la integración económica que sugiere o reivindica mudanzas en la estructura institucional del bloque. Obsérvese que el discurso de los actores es casi siempre puntual, manifestando una visión fragmentada del proceso y de forma frecuente, aunque legítimamente, influida por los intereses sectoriales.

En busca de una visión general y colectiva de la evolución institucional, se elaboraron cinco situaciones hipotéticas vinculadas con el Protocolo de Ouro Preto, como norma jurídica basilar de la estructura orgánica del MERCOSUR. La metodología de los escenarios es un recurso comúnmente utilizado por las unidades de prospectiva de las estructuras administrativas públicas o privadas en la evaluación de su desempeño o en los procesos de reforma estructural.

El análisis de estas situaciones imaginarias permite, gracias al método inductivo, la confirmación de las posibles ventajas y desventajas de la adopción de ciertas medidas, así como la evaluación, aunque sucinta en el caso del presente ejercicio, del impacto de la utilización de diferentes instrumentos para concretar una misma medida.

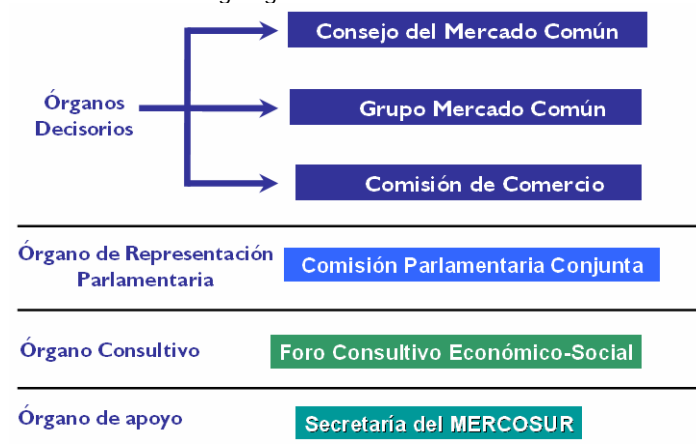
4.1. ESCENARIO 1 – AUSENCIA DE REFORMA INSTITUCIONAL

La actual estructura institucional del MERCOSUR no corresponde al esqueleto armado por el Protocolo de Ouro Preto, que por su parte, promovió nada más que el perfeccionamiento y la ampliación de un cuadro orgánico ya esbozado en el Tratado de Asunción en 1991, como lo indica Ilustración 7.

En efecto, dos conjuntos de normas modificaron la configuración institucional del bloque.

La Decisión CMC N° 30/02 y sus normas complementarias determinaron la gradual transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en un órgano técnico dotado de “plena capacidad operacional”, que está en curso y debe ser concluida hasta diciembre de 2004⁸³.

Ilustración 7 – Organigrama del Protocolo de Ouro Preto



Asimismo, la Decisión CMC N° 11/03 y sus normas afines crearon la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM), que se encuentra en funcionamiento en el Edificio MERCOSUR, en Montevideo. No solamente reúne a las representaciones diplomáticas de los Estados Partes junto al MERCOSUR, en una inédita composición a la que se atribuyó amplia iniciativa de proposición, sino que también crea una Presidencia dotada de funciones de representación internacional.

⁸³ Tema tratado en la parte “Una identidad institucional en Construcción” del Informe.

Destaque 1 - Competencias de la CRPM

En virtud del artículo 4º de la Decisión CMC N° 11/03, compete a la CRPM asistir al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR en todas las actividades que le sean requeridas por cualquiera de estos; presentar iniciativas al Consejo del Mercado Común sobre materias relativas al proceso de integración del MERCOSUR, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común; y afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, así como con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR, además de las funciones delegadas de representación externa que fueran atribuidas a su Presidente.

Cabe destacar, a su vez, la institucionalización del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), a través de la Decisión CMC N° 18/98, con el fin de contribuir a la consolidación y expansión de la creciente dimensión política del MERCOSUR, así como a la profundización del diálogo entre los Estados Partes y entre éstos y los Estados Asociados en temas de política externa y de agenda política común. Posteriormente, por Decisión CMC N° 02/02, el Consejo delegó en el FCCP el seguimiento de varias Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas⁸⁴.

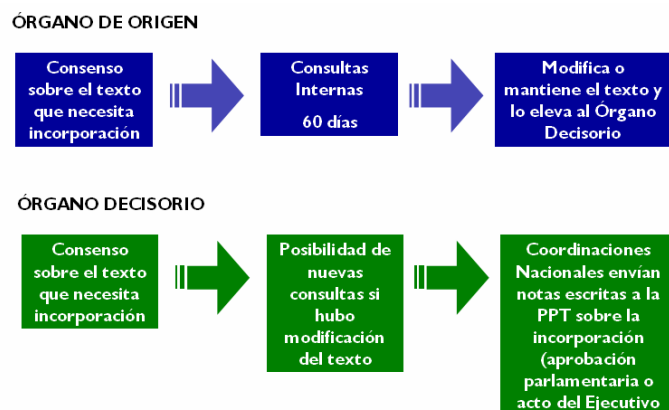
Según su Reglamento Interno el FCCP tiene, entre otras atribuciones: profundizar la coordinación de la agenda política del MERCOSUR, inclusive en lo atinente a las cuestiones internacionales de naturaleza política; formular recomendaciones para la implementación de la agenda política en el marco del Tratado de Asunción; elaborar los proyectos de comunicados conjuntos de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Países Asociados y colaborar; participar en las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas de su competencia; coordinar con el Grupo Mercado Común los temas del ámbito político para ser incluidos en la agenda de las reuniones del Consejo del Mercado Común; participar en las reuniones del GMC y de las reuniones preparatorias del Consejo del Mercado Común, cuando corresponda; elevar al CMC las propuestas de normas elaboradas en el ámbito de su competencia; constituir grupos de trabajo y convocar grupos *ad hoc*; formular iniciativas en el ámbito de su competencia, y realizar todas aquellas otras actividades, en el ámbito de su competencia, que le sean confiadas por el Consejo del Mercado Común.

Por otro lado, en lo que respecta a la incorporación de las normas del MERCOSUR a los ordenamientos nacionales, la Decisión CMC

N° 20/02 estableció un mecanismo de consultas que modifica sustancialmente el proceso legislativo del MERCOSUR.

Por todo ello, el propio mantenimiento del *status quo* indica la necesidad de una reforma del Protocolo de Ouro Preto. La no promoción por parte de los Estados Partes de la reforma o la falta de consenso sobre esta necesidad, acarrearía la ausencia de un tratamiento jurídico global del actual cuadro orgánico.

Ilustración 8 – Fluxograma del Trámite Legislativo



La yuxtaposición de las Decisiones del Consejo y de las Resoluciones del Grupo que orientan la actual vida institucional del bloque genera una constante discusión sobre la jerarquía existente entre las normas del derecho derivado.

Además, suscita un esfuerzo permanente de interpretación de dispositivos desarticulados, sean ellos redundantes o contradictorios, y carentes de reglamentación, produciendo asperezas y ruidos institucionales que comprometen sobremedida la dinámica institucional.

Resulta innecesario citar, aún como inconveniente de la ausencia de reforma institucional, el hermetismo y la oscuridad del proceso ante los ojos de los actores económicos y sociales, particularmente de los operadores jurídicos, no siempre con acceso fluido a la información sobre el funcionamiento de las instituciones o, aún teniéndolo, de comprender con precisión "quien hace qué" en el MERCOSUR.

Si bien es verdad que la ausencia de una reforma institucional constituye la hipótesis menos favorable a la evolución institucional del MERCOSUR, deviene oportuno reconocer que la alternativa de limitar la reforma de Ouro Preto a la expresión del nuevo *status quo* presenta también inconvenientes, como lo revela el escenario que sigue a continuación.

⁸⁴ Ver Decisión CMC N° 23/03, Reglamento Interno del FCCP.

4.2. ESCENARIO 2 - SISTEMATIZACIÓN DE LAS REFORMAS YA REALIZADAS POR DECISIONES DEL CONSEJO

La estructura institucional del MERCOSUR fue, a lo largo de la primera década del bloque, expresión de un pragmatismo que permitió la continuidad del proceso integracionista. Este es, sin duda, el mayor éxito de los Estados Partes.

Presionadas por coyunturas económicas y políticas, muchas veces adversas, las diplomacias nacionales consiguieron mantener la unidad en la esencia del proyecto, variando su contenido de modo de adaptarse a los diferentes contextos sin escapar al modelo general de sus compromisos.

Los necesarios impulsos y reflujos se vieron reflejados, por consiguiente, en la estructura orgánica del bloque. De este modo, el modelo institucional en vigor no refleja hoy necesariamente un proyecto colectivo, ni una visión común sobre la integración regional.

Los Estados Partes, dígame de paso, siempre reconocieron el carácter transitorio de la estructura institucional del MERCOSUR, conscientes de que su profundización requeriría importantes modificaciones. Corresponde preguntarse si con la renuncia a los cambios de fondo, la profundización sería materialmente viable.

La eventual superposición de funciones y competencias (que se extiende inclusive en el plano interno a los órganos de los Poderes Ejecutivos) suele generar en la estructura institucional del MERCOSUR una concentración de poder en diferentes niveles.

A pesar que el Consejo es el órgano superior del MERCOSUR, el Grupo domina ampliamente el proceso decisorio, gracias al número y a la naturaleza de las competencias o delegaciones que concentra, superpuestas en una compleja estructura de órganos auxiliares, que ocasiona la fragmentación de temas que frecuentemente deberían ser tratados desde un punto de vista global.

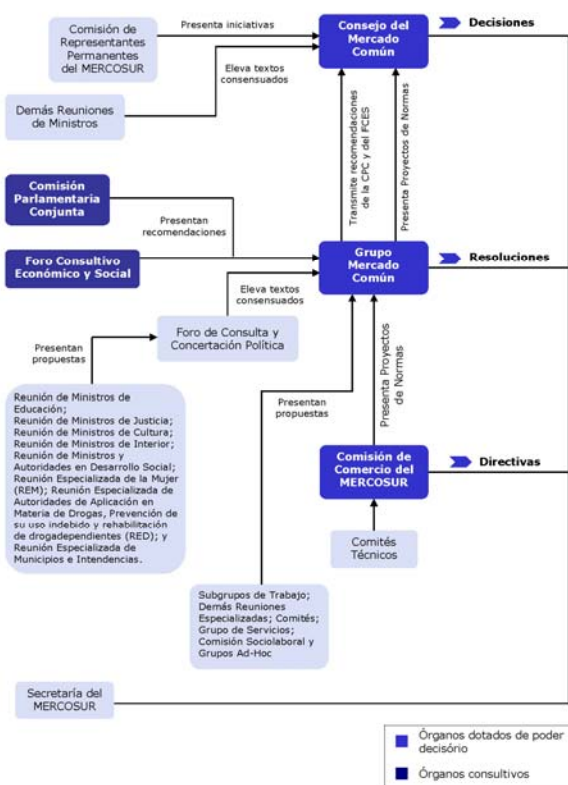
Los episodios de incongruencia o desarticulación entre normas derivan, en gran medida, de la superposición temática de la pluralidad de órganos auxiliares.

De este modo, a pesar de la incuestionable preparación de los negociadores y de su inmenso esfuerzo para realizar los mandatos de los que son investidos, los determinantes estructurales y orgánicos debilitan sus fuerzas y no dejan aflorar las excelentes posibilidades de acción que se presentarían en un ambiente institucional más favorable.

Sin embargo, no se pueden ignorar las dificultades causadas por la ausencia de formaciones permanentes de los órganos decisorios, que concentran el proceso de toma de decisiones en ocasiones puntuales.

Se estima que a lo largo de un semestre, serían cerca de 19 los días en que, con las formaciones plenarios, se toman decisiones, como lo indica el cuadro siguiente.

Ilustración 9- Fluxograma del Proceso de Toma de Decisiones



Destaque 2 – Órganos Decisorios, Total de días reunidos (segundo semestre de 2003)			
CONSEJO DEL MERCADO COMÚN			
Acta N°	Fecha	Duración	
2/03	15/12	1	
Total de días reunidos			1
GRUPO MERCADO COMÚN			
Acta N°	Fecha	Duración	
3/03	22/9	2	
1/03 Ext.	3/11	3	
4/03	8/12	4	
Total de días reunidos			9
COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR			
Acta N°	Fecha	Duración	
4/03	7/8	2	
5/03	15/11	2	
6/03	28/10	2	
7/03	25/11	3	
Total de días reunidos			9

El costo de la intergubernamentalidad puede ser estimado, de forma parcial y no exhaustiva, en cerca de 960 mil dólares americanos por semestre, como lo indica el cuadro 4.

Cuadro 4 – Costo Estimado de las Reuniones del MERCOSUR durante el segundo semestre de 2003¹

Estimación realizada en base al análisis del número de participantes (por delegación) en dólares americanos

Estado Parte	Gastos en pasajes ³	Gastos en viáticos ⁴	Gasto total
Argentina	42.836,21	190.440	233.276,21
Brasil	228.474,45	331.020	559.494,45
Paraguay	51.040	116.208	167.248
TOTALS	322.350,66	637.668	960.018,66

1. Para el cuadro, se eligió el segundo semestre del año 2003, ya que representa el período más reciente en el cual se utilizó la sede de la Secretaría como local de reuniones para la PPTU. La XXV Reunión del CMC de los días 15-16 de diciembre de 2003 no figura incluida porque no se produce una lista de participantes.

2. El número de participantes fue calculado de acuerdo con las Listas de las Actas del período jul/dic de 2003, depositada en la SM.

3. El valor utilizado para calcular los pasajes fue: Argentina – U\$S 135,13 (fuente: Aerolíneas Argentinas); Brasil – U\$S 643,49 (fuente: Varig); Paraguay – U\$S 319 (fuente: TAM). En todos los casos se cotizó la clase económica partiendo de las capitales.

4. Viáticos por país: Argentina – U\$S 180, promedio calculado entre los valores correspondiente a los niveles jerárquicos II y III (fuente: Decreto 280/95 publicado en el B.O. el 28/05/95). Brasil – U\$S 270, promedio calculados entre los valores correspondientes a los niveles jerárquicos II, III y IV (fuente: Decreto 3.343/00 publicado en el BO el 27/10/2000). Paraguay – 216 U\$S promedio calculado entre los valores correspondientes a los niveles jerárquicos II, III y IV (fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay).

A los tres semestres por cada dos años, hay que sumar a esta estimativa el valor gastado por la Secretaría el MERCOSUR para enviar funcionarios en apoyo a las reuniones fuera de la sede, como lo ejemplifica el cuadro 5.

Cuadro 5 – Costo de la SM con el apoyo a reuniones del MERCOSUR en la PPTP

1er semestre 2003

Gastos en Viáticos

Enero	U\$S 688
Febrero	U\$S 236
Marzo	U\$S 4.924
Abril	U\$S 3.504
Mayo	U\$S 1.592
Junio	U\$S 15.566
Total Semestre	U\$S 26.510

Gastos en Pasajes

Enero	U\$S —
Febrero	U\$S 1.439
Marzo	U\$S 1.957
Abril	U\$S 3.094
Mayo	U\$S 1.061
Junio	U\$S 3.316
Total Semestre	U\$S 10.868

Por su parte, el costo **anual** en salarios de la Secretaría del MERCOSUR, con 26 funcionarios, ronda en los 735 mil dólares anuales, es decir, 367,5 mil dólares semestrales.

Como se observa, es innecesario resaltar los inconvenientes generados por el costo político, técnico y financiero de la rotatividad de las reuniones para países en vías de desarrollo como los Estados miembros del MERCOSUR.

Fue por lo tanto, legítima y celosa del interés público la idea de evitar la formación de una burocracia grande y cara para el bloque.

Habría, entretanto, que profundizar el debate, de hecho ya iniciado, sobre formas alternativas para consolidar los procesos de negociación y aprobación de normas. Mucho se podría ganar en eficiencia en el caso de fijarse definitivamente Montevideo como sede de las reuniones ordinarias de todos los órganos del MERCOSUR, a la excepción quizás del GMC y del CMC. Con eso, se podría hacer más efectivo el apoyo brindado a esas reuniones por la Secretaría, a costo menor, así como optimizar el uso de otras estructuras basadas en esa ciudad.

En realidad, los gastos de los Estados Partes con el traslado de sus propias burocracias nacionales (*resáltese que el salario de los funcionarios nacionales no está incluido en los gastos calculados*) es mayor o equivalente al costo de la creación de un cuerpo permanente especializado, radicado en Montevideo, dedicado en tiempo integral a las cuestiones de la integración económica.

Por otro lado, la escasa periodicidad de las reuniones del Consejo y del Grupo, asociada al método de trabajo adoptado por los órganos (también los auxiliares, pero especialmente los decisorios), que es la tradicional defensa de posiciones nacionales, conduce a la *negociación puntual* de elementos técnicos a veces *no negociables* y *generales*. En otras palabras, existen temas que se ven perjudicados por la fragmentación (tratamiento puntual), implicando la pérdida de la visión global de la evolución de ciertos sectores. Existen ciertos temas que deberían ser discutidos bajo la perspectiva de su compatibilización con criterios técnicos, y no sometidos a la tradicional metodología que caracteriza a las negociaciones.

La ausencia de órganos decisorios permanentes favorece la criticada precariedad técnica de las normas del bloque (entre otras razones, por la concentración temporal del proceso decisorio) que compromete su eficacia.

A propósito, el papel de una Presidencia *Pro Tempore* corresponde al ejercicio de un

liderazgo, fundado en un programa político de actuación semestral, capaz de lanzar proyectos y de arbitrar disensos, impulsando el proceso de integración.

Diferentemente, en el ámbito del MERCOSUR las Presidencias *Pro Tempore* son sobrecargadas de trabajo cotidiano, en detrimento de una estrategia política de empuje. Acaban ejerciendo un protagonismo *de facto* en todas las instancias, determinando el "orden del día" de las reuniones y concentrando la emanación burocrática de la gestión institucional, lo que acarrea la dificultad de priorizar colectivamente la agenda real del bloque.

Concluyendo, la escasa permeabilidad del proceso decisorio en relación a los demás actores del proceso, especialmente a la sociedad civil y al sector privado, está muy ligada a esa evidencia. La reserva en el tratamiento de temas internacionales se justifica plenamente, a lo largo de la historia diplomática de los países miembros, en el ámbito de ciertos temas de Estado, pero no parecen compatibles con la amplia pauta temática de la integración económica.

Un ejemplo a ser indicado fue la negociación del Protocolo de Olivos y de su Reglamento, que reforman el sistema de solución de controversias creado por el Protocolo de Brasilia. Tratándose de un tema de interés central para los actores económicos y la comunidad jurídica, especialmente abogados y jueces, las negociaciones de Olivos no tendrían contado con el grado de transparencia deseable, lo que generó la escasa consideración de las inquietudes de los eventuales beneficiarios del sistema, como así también del acervo técnico que podría haber sido ofrecido por los juristas de los Estados Partes. De ello resulta probablemente, la fría recepción que le fue dedicada y el número de críticas que contra él se acumula entre los formadores de opinión.

Por lo tanto, la configuración de este escenario consolida distorsiones legítimamente generadas por el juego político coyuntural, que sin embargo no presentan señales de compatibilidad con la actual fase de la evolución del MERCOSUR, ni con los objetivos políticos y estratégicos definidos por los gobiernos nacionales en el ámbito de la integración continental.

4.3. ESCENARIO 3 – REFORMA CON EL SURGIMIENTO DE UN ORGANISMO PERMANENTE DE DECISIÓN

En el ámbito de la eventual reforma del Protocolo de Ouro Preto, las alternativas que se corresponderían con el intergubernamentalismo serían: la *creación de un nuevo órgano decisorio, dotado de carácter permanente; la atribución de carácter permanente a un órgano decisorio ya existente; o la emanación o desmembramiento de una formación permanente vinculada a un órgano decisorio ya existente.*

Sin embargo, se detecta en el debate sobre el derecho institucional del MERCOSUR una confusión entre los atributos de la permanencia y de la supranacionalidad. Es generalizada entre las organizaciones intergubernamentales la existencia de entidades de carácter permanente – dotadas de variable poder decisorio, siempre limitado a la investidura de los Estados Partes – que conviven en un mismo sistema, de manera complementaria y armónica, con órganos deliberativos cuyas sesiones son periódicas – tal como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En el MERCOSUR, las instituciones dotadas de una sede y de un cuerpo de funcionarios, que actúan de modo continuo y permanente, son desprovistas de poder decisorio.

Preservando integralmente el consenso con la presencia de todos los Estados Partes como sistema decisorio, el postulado de la permanencia no remite a la noción de supranacionalidad, que comprendería la transferencia de competencias estatales a un organismo internacional.

Sin embargo, se trata de abandonar finalmente el esquema transitorio previsto en Asunción y adaptado en Ouro Preto, substituyendo el intergubernamentalismo embrionario por la noción de *intergubernamentalismo responsable*, inspirada en el tradicional concepto de responsabilidad política que corresponde a todo poder decisorio en el plano interno.

El intergubernamentalismo responsable supone la posibilidad de tomar prontas y maduras decisiones de ejecución gracias a la formación de equipos nacionales de alta posición jerárquica (por lo tanto con poder de mando) con dedicación exclusiva a los temas tratados.

Los actuales métodos de decisión de los órganos del MERCOSUR favorecen, en el plano inmediato, las concentraciones de poder antes referidas. En el plano general, van más allá,

concentrando la acción del bloque – principalmente - en la coordinación política en materias específicas, por medio de la asunción de ciertos compromisos en un foro multilateral.

El meollo de la cuestión de la permanencia es la identidad del MERCOSUR como organización internacional. No sólo por su función consultiva sino también por su naturaleza técnica, la Secretaría del MERCOSUR, por estar desprovista de iniciativa de proposición y poder decisorio a pesar de ser permanente, no atiende la demanda decisoria del proceso.

Una vez obtenido el consenso sobre la necesidad de consagrar la permanencia, diferentes posibilidades de configuración institucional pueden ser imaginadas. La creación de un nuevo órgano con vocación de permanencia parece ser la opción que más escapa a la realidad del MERCOSUR, porque incluiría una nueva entidad, probablemente de modo artificial, al cuadro orgánico ya en funcionamiento.

Parece más útil estudiar minuciosamente las alternativas de atribución de carácter permanente a un órgano decisorio ya existente o la emanación de una formación permanente de uno de los órganos decisorios en ejercicio.

En caso de que tal movimiento ocurriese en torno del Consejo del Mercado Común, dos caminos serían posibles.

La primera alternativa podría ser la CRPM, como emanación del Consejo, la cual se encuentra en la actualidad conformada por las Representaciones de los Estados Partes junto al MERCOSUR, bajo una Presidencia designada de común acuerdo.

Además de las competencias estipuladas por el art. 4º de la Decisión CMC N° 11/03, la CRPM, bajo el control *a posteriori* del Consejo, podría ser dotada de un poder decisorio para algunas competencias específicas, conforme el cuadro que sigue.

Destaque 3 – Posibles competencias de una CRPM dotada de poder decisorio

- Ejercer, por delegación del CMC, la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR en el plano interno y en el plano externo, exclusivamente para negociación, firma y ejecución de acuerdos de cooperación técnica (art. 8, III POP – CMC).
- Manifestarse sobre las propuestas que sean elevadas por el Grupo Mercado Común o por otros órganos del MERCOSUR, en carácter de urgencia, al Consejo Mercado Común (art. 8, V POP – CMC).
- Adoptar Decisiones en materia financiera y presupuestaria (art. 8, X POP – CMC).
- Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común (art. 14, III POP – GMC).
- Supervisar las actividades de la Secretaría del MERCOSUR (art. 14, XIII POP – GMC).

Al contrario de lo que se podría imaginar, esta posibilidad no aproximaría más la CRPM al papel institucional del COREPER del modelo europeo. Dígase de paso, que la CRPM viene siendo equivocada y públicamente referida como COREPER, cuya verdadera función se expone en el cuadro siguiente.

Destaque 4 - Comité de Representantes Permanentes (COREPER) en la Unión Europea (UE).

El COREPER es “un comité compuesto de representantes permanentes de los Estados miembros, encargados de preparar los trabajos del Consejo (de Ministros de la UE) y de ejecutar los mandatos que por él les fueron confiados” (art. 207 TUE; v. también Reglamento Interno del Consejo de la UE, JOCE N° L 147 de 12/06/1999, p.13).

Todos los puntos de la agenda del Consejo son examinados previamente por el COREPER, que debe realizar las primeras rondas de negociación y preparar, uno a uno, los *dossiers* que serán examinados por el Consejo. El COREPER crea grupos de trabajo y comités específicos conforme el tema apreciado. Además de ello, entre muchas otras atribuciones de variada naturaleza, el Consejo es dotado, en carácter permanente, de un Servicio Jurídico que responde por la “calidad de redacción” de los actos normativos adoptados.

En el MERCOSUR, se ejercen funciones comparables al COREPER, en mayor o menor medida, pero siempre sobre un formato bastante diverso: la Comisión de Comercio, el Grupo Mercado Común y sus Grupos y Subgrupos de trabajo, las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas, la Secretaría del MERCOSUR y el Foro de Consulta y Concertación Política.

En la actual coyuntura, y aún cuando fuera dotada de eventual carácter de permanencia, la CRPM tiene como función la preparación previa de las decisiones del Consejo, como es el caso europeo.

El paralelo que probablemente generó la falsa comparación es la presencia en la CRPM, en particular en la persona del Presidente, de algunas atribuciones en el plano internacional que pueden ser asimiladas a la función del *Alto Representante para la Política Externa y de Seguridad Común* (“Señor PESC”) en el proceso de integración europeo, también Secretario General del Consejo de la UE.

Destaque 5 – Atribuciones Internacionales del Señor PESC y del Presidente de la CRPM

ALTO REPRESENTANTE DE LA PESC

- Asiste al Consejo en la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones relativas a la PESC.
- Dirige el diálogo con terceros, en nombre del Consejo y a pedido de la Presidencia del Consejo.
- Debe mantener informado al Parlamento y al Consejo de la realización de todas las cooperaciones reforzadas realizadas en el ámbito de la PESC.

PRESIDENTE DE LA CRPM

- Preside los trabajos de la CRPM.
- Representa al MERCOSUR en las relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales por mandato del Consejo.
- Participa de las reuniones del Consejo del Mercado Común y de las Reuniones de Ministros del MERCOSUR.

La consagración de la alternativa de dotar de permanencia a la CRPM ofrecería una respuesta decisoria rápida, centrada por un lado en la agilización de decisiones ejecutivas y, por otro, en la configuración de un procedimiento de urgencia de temática abierta.

Sin embargo, traería los inconvenientes de representar una fuerte apuesta institucional en un organismo aún en fase de afirmación y de dotar a las representaciones de los Estados Partes junto al MERCOSUR de funciones inéditas que podrían requerir renovadas y costosas estructuras de apoyo.

Una segunda alternativa sería una evolución más profunda del formato del Consejo por la vía de las Reuniones de Ministros (cuadro 6).

Cuadro 6 – Reuniones de Ministros y Normas Producidas en 2003

REUNIÓN	TIPO DE REUNIÓN		Actos Elevados	Actos Aprobados
	Preparatoria	Plenaria		
Ministros del Interior	25	3	14	9
Ministros y Autoridades de Desarrollo Social	1	1	0	0
Ministros de Cultura	4	2	2	2
Ministros de Justicia	5	2	3	1
Ministros de Educación	4	2	2	0
Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales	0	1	0	0
Ministros de Salud	6	2	11	3
Ministros de Trabajo	0	1	0	0
Ministros de Turismo	0	1	0	0
TOTAL	45	15	32	15

El Consejo del Mercado Común podría estar dotado de diferentes formaciones, dependiendo del tema tratado, con diferentes grados de poder decisorio.

La formación principal, encargada de asuntos generales, podría estar compuesta por autoridades de las cancillerías y dotada de funciones permanentes.

Una ventaja de esta solución sería la de resolver la actual situación ambigua que pulveriza el interés de las diferentes carteras y causa superposiciones entre iniciativas de órganos auxiliares, extendiendo el núcleo decisorio sobre integración económica al conjunto del gobierno.

Como un elemento que complica, pero que no constituye necesariamente una desventaja, se destaca la necesidad de la creación o reafirmación de carteras nacionales de articulación interministerial, capaces de administrar los diferentes grados de inversiones que los Ministros de Estado darán al MERCOSUR y de tomar las medidas necesarias para la formación continua de los cuadros que serán destacados para las nuevas funciones intergubernamentales.

Otro camino posible, que remite al fortalecimiento de un órgano permanente de tipo ejecutivo, sería la emanación de una nueva esfera del Grupo Mercado Común, investido por el Consejo de las atribuciones referidas en el destaque siguiente.

Destaque 7 – Posibles Competencias de una Formación Permanente del GMC

- Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de Decisiones adoptadas por el Consejo Mercado Común (art. 14, III POP) y de las Resoluciones adoptadas por el Grupo Mercado Común en sesión plenaria;
- Supervisar las actividades de la Secretaría del MERCOSUR (art. 14, XIII POP);
- Ejercer cualquier atribución que le fuera delegada por el GMC, a través de mandato expreso.

Esta alternativa tornaría más expedita la ejecución de medidas determinadas por el Consejo.

Por otro lado, concentraría poder en un órgano de estructura bastante compleja, exigiendo una revisión del Reglamento Interno del Grupo (Decisión CMC N° 04/91).

Destaque 6 – Reuniones de Ministros del MERCOSUR¹

Las Reuniones de Ministros del MERCOSUR son foros especializados de Ministros de Estado (o autoridades de jerarquía equivalente), creados por el CMC, que permiten la profundización de las propuestas relativas a las materias concernientes a las respectivas competencias de sus miembros en el plano nacional. Aunque los Ministros de Estado puedan disfrutar del mismo estatuto jerárquico en el ámbito de los gobiernos nacionales, claro está, en el ámbito del MERCOSUR, que el CMC es jerárquicamente superior a las Reuniones de Ministros. Así, las Reuniones de Ministros no disponen de capacidad para elaborar normas. Sus actos (denominados "Acuerdos") designan simplemente actos propuestos, dotados eventualmente de vocación normativa. Antes de la aprobación del CMC por Decisión, los Acuerdos en referencia constituyen "propuesta" o "proyecto" de norma del MERCOSUR. Es por lo tanto, la Decisión del CMC que le confiere obligatoriedad. El Consejo puede recusar tal acto por razones de legalidad o legitimidad, pero también por no estar de acuerdo con el mérito del acto propuesto.

¹ Conforme arts. 2º, 3º, 8º VI, 9º y 41 III, del POP; y art. 17 del Reglamento Interno del CMC; SM/SAT/CJ, Consulta N° 001/003, *Alcances de la Decisión CMC N° 29/02 (Acuerdos de las Reuniones de Ministros)*, 5 de noviembre de 2003, puntos 4.2 y 5; Control de la consistencia jurídica de los actos y normas emanados de los órganos del MERCOSUR, *FCCP – Acta 4/03 (Anexo VIII), Acuerdos 15 y 16/03 – SISME*, 12 de diciembre de 2003, puntos 3 a 15; Control de la consistencia jurídica de los actos y normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, *P. DEC. s/n – Acuerdos 17 y 18/03: Reglamentos Internos de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, y de MERCOSUR, Bolivia y Chile*, 17 de diciembre de 2003, punto II – A; y Texto para Discusión N° 001/04, *El Proceso legislativo del MERCOSUR*, 12 de abril de 2004, punto 2.5.

Las opciones aquí indicadas probarían el deseo de un intergubernamentalismo responsable, cuya eficacia estaría por ser comprobada. Sin embargo, el modelo institucional del MERCOSUR carecería aún de la necesaria legitimidad junto a la clase política y a los sectores de la sociedad civil organizada.

4.4. ESCENARIO 4 – REFORMA CON LA CREACIÓN DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

Gracias a los discursos de los gobiernos de los Estados Partes, y sobretudo por impulso de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), la creación del Parlamento del MERCOSUR se encuentra en el orden del día del debate público.

Pudiendo valerse de las cinco funciones que tradicionalmente son atribuidas a los órganos parlamentarios (de representación popular, de tribuna, *locus* del debate político, de control en relación a las funciones judiciales y ejecutivas, de soberanía – en materia internacional para temas esenciales como declaración de guerra y aprobación de tratados – y proceso legislativo), raramente las organizaciones internacionales atribuyen a sus asambleas un papel relevante en el proceso legislativo.

Destaque 8 – Evolución del Parlamento Europeo

En el caso de la integración europea, por ejemplo, el Consejo de Europa tuvo una asamblea parlamentaria, cuyo funcionamiento data del 10/08/1949, que fue un simple lugar de debate. Con la Comunidad Europea del Carbón y Acero, en 1951, la Asamblea Común se asemejaba más a una asamblea de accionarios delante de un directorio de empresa, que a un órgano parlamentario. A partir del Tratado de Roma (1957), en el ámbito de la Comunidad Económica Europea, la función parlamentaria conoció una evolución lenta, pasando a denominarse Parlamento apenas en 1976 (para uso mediático, cuando la adopción del sufragio universal, puesto en práctica por la primera vez en 1979) y 1983 (jurídicamente). Solamente con las modificaciones introducidas por los tratados de Maastricht (1992) y de Amsterdam (1997), ahora en el ámbito de la Unión Europea, el Parlamento pasó a desempeñar un papel efectivo en el complejo proceso legislativo europeo. De igual modo, la principal función del Parlamento Europeo es la de tribuna, y no la legislativa, lo que hace de ella una "asamblea singular y equívoca".

En el ámbito del MERCOSUR, la CPC fue concebida como representante de los Parlamentos nacionales.

Encargada de la aceleración de los procesos de incorporación de normas en los ordenamientos jurídicos nacionales, ella debería igualmente impulsar la armonización paulatina de las legislaciones de los Estados Partes. El reciente acuerdo con el Consejo le asegura un futuro papel en el proceso legislativo del MERCOSUR, conforme se observa en el siguiente texto.

Destaque 9 – Acuerdo Interinstitucional Consejo Mercado Común – Comisión Parlamentaria Conjunta

(Montevideo, 6 de octubre de 2003)

... EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN Y LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA ACUERDAN:

Sentar las bases para un fructífero diálogo en virtud del cual,

1) el Consejo del Mercado Común asume el firme compromiso de consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes;

2) la Comisión Parlamentaria Conjunta asume el firme compromiso de impulsar a través de sus Secciones Nacionales una responsable labor de internalización de la normativa MERCOSUR, particularmente de aquella cuya adopción por el Consejo del Mercado Común sea el resultado de un consenso con la propia Comisión Parlamentaria Conjunta.

Entretanto, la idea de crear el Parlamento del MERCOSUR no se vincula solamente a un deseo de participación - pero intensa - por parte de la clase política. También está ligada a

la afirmación de la democracia y a la participación popular como principios de gobierno en el plano nacional.

En efecto, la creación de un Parlamento del MERCOSUR tendría como ventaja contribuir a la paulatina afirmación del sentimiento de “pertenencia” de la ciudadanía al proyecto de integración.

No obstante, aún los efectos positivos pueden ser largamente compensados por efectos negativos, especialmente en el plano de la credibilidad interna y externa, en el caso de que la nueva institución no tenga un papel claro para desempeñar y no se la dote de los medios apropiados a la altura de sus nuevas funciones.

Existen propuestas de creación del Parlamento, indicadas en el cuadro que sigue. Ninguna de ellas señala la ciudad que tendría la sede de la institución.

Destaque 10 – Propuesta de Parlamento del MERCOSUR - Sección Argentina de la CPC de mayo de 2004

Estaría compuesto por 16 representantes de cada Estado Parte, elegidos por los respectivos Congresos Nacionales entre sus miembros, por un mandato de 4 años. Se reúne ordinariamente 2 veces por semestre y adopta sus decisiones por mayoría simple de cada una de las delegaciones de los Estados Partes. Las Secciones Nacionales deben estar presentes en los debates. Sus principales atribuciones son acelerar los procedimientos internos de los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de la normativa MERCOSUR; emitir declaraciones, recomendaciones y dictámenes en materias de su competencia; y por último, responder a consultas que le efectúen los órganos del MERCOSUR.

Destaque 11 – Propuesta de Parlamento del MERCOSUR - Sección Brasileña de la CPC de septiembre de 2003

En su conformación definitiva estaría compuesto por representantes elegidos en forma directa por los electores en cada Estado Parte para un mandato de 4 años. Adopta un criterio demográfico para establecer la cantidad, con un mínimo de 16 y un máximo de 25 representantes. La primera conformación se realizará del mismo modo que indica la propuesta argentina. Se reúne 2 veces por semestre y delibera con un quórum de 1/5 de los miembros. Las decisiones deben adoptarse por mayoría simple y voto individual. Es de su competencia emitir dictámenes no vinculantes sobre la normativa aprobada por el Consejo o en negociación, para la aceleración en el proceso de incorporación interno. Asimismo, puede emitir recomendaciones y elaborar anteproyectos con vistas a la armonización de las legislaciones. A sus atribuciones se añade la de investigar la comisión de crímenes de naturaleza transnacional. También se propone la creación de una Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente.

El aspecto más preocupante en la perspectiva de concretización de esos proyectos es la posibilidad de que un Parlamento con tan modestas funciones suscite en las poblaciones la idea de desperdicio de recursos públicos y acabe por constituir un elemento de descrédito de la clase política, lo cual sería extremadamente negativo para la consolidación de las jóvenes democracias mercosureñas.

Por otro lado, parece evidente que el mayor desarrollo del rol de la clase política en el proceso integracionista se muestra imprescindible, con el fin de atraer apoyo político para los cambios estructurales necesarios para la paulatina creación de un mercado común. Resta, sin embargo, elaborar un Proyecto de Parlamento, o de función parlamentaria, capaz de atender satisfactoriamente a esta demanda.

4.5. ESCENARIO 5 – REFORMA CON LA ADOPCIÓN DE GRADOS DE SUPRANACIONALIDAD

Asunto no debatido formalmente en las esferas decisorias del MERCOSUR, el uso de la técnica de supranacionalidad merece ser aventado como expresión institucional típica de la gestión de un mercado común.

El acervo de los estudios y doctrina producidos en diversas áreas al respecto del MERCOSUR, con excepción del área jurídica, tiende a indicar que la ausencia de grados de supranacionalidad permitió que el bloque sobreviviera a las crisis de la última década, gracias a los principios de gradualismo y de flexibilidad.

Sin embargo, la misma doctrina indica que las eventuales profundizaciones y ampliaciones del bloque exigirían la creación de instancias capaces de ejecutar la voluntad colectiva, obtenida, a su vez, en instancias intergubernamentales.

En efecto, los aspectos del modelo europeo que pueden servir como referencia a los procesos de integración latinoamericanos, son precisamente la convivencia entre las técnicas intergubernamental y supranacional, con nítido predominio de la primera; y el método adoptado en el proceso decisorio comunitario, cual es la **especialidad** (preparación técnica de las decisiones) y el **derecho** (garantías de aplicación de los compromisos).

En este sentido, son al menos dos las funciones para las cuales el recurso a la supranacionalidad puede ser pensado.

La administración de la política comercial común es la primera de ellas. La gestión de la unión aduanera requiere una autoridad administrativa centralizada, y para ello, la transferencia de poderes estatales a un nuevo ente colectivo, como indica el destaque que sigue.

Destaque 12 – Posibles competencias de una Autoridad gestora de política comercial común

- I. Velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra MERCOSUR y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio;
- II. Considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Partes con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común;
- III. Analizar la evolución de los instrumentos de la política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y formular propuestas al respecto al Grupo Mercado Común;
- IV. Administrar y aplicar el arancel externo común y los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes;
- V. Informar a los órganos superiores sobre la evolución y la aplicación de los instrumentos de política comercial común, sobre el trámite de las solicitudes recibidas y sobre las decisiones adoptadas al respecto de ellas;
- VI. Proponer a los órganos superiores normas o modificaciones a las normas existentes referentes a la materia comercial y aduanera del MERCOSUR;
- VII. Proponer la revisión de las alícuotas arancelarias de ítem específicos del arancel externo común, inclusive para contemplar casos referentes a nuevas actividades productivas en el ámbito del MERCOSUR;
- VIII. Establecer los comités técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, dirigir y supervisar las actividades de los mismos.

La segunda de ellas es la aplicación judicial del derecho de la integración. El nuevo sistema de solución de controversias adoptado por el MERCOSUR aún ofrece desventajas considerables, como lo indica el destaque 13.

Destaque 13 - Puntos críticos del Sistema de Olivos

- La justicia arbitral es incapaz de evitar la pluralidad de derechos aplicables (en particular, de principios de diferentes disciplinas y de tratados internacionales firmados en otros ámbitos), no jerarquizados, lo que puede resultar en una aplicación minimalista de las normas del MERCOSUR.
- Con la cláusula de opción de foro, permanece la posibilidad de opción de los Estados Partes por otro sistema de solución de controversias, vinculado al derecho aplicable ajeno.
- Las condiciones de admisión de demandas de particulares permanecen restringidas y dependen de la interpretación de las Secciones Nacionales de los órganos decisorios del MERCOSUR
- Las opiniones consultivas no son vinculantes y persiguen una legitimidad activa muy reducida, no utilizando en su totalidad un recurso importante para la uniformidad de la aplicación del derecho del MERCOSUR.

La ausencia de aplicabilidad inmediata de las normas del MERCOSUR, o su eventual posición jerárquica en el plano interno, sumada a la ausencia de una autoridad central de interpretación que disipe la legítima expectativa de aplicación uniforme de las reglas, acarrearán un déficit de seguridad jurídica, perjudicando la atracción de inversiones extranjeras directas y el proceso de integración.

La regulación de espacios políticos y de comercio, estos si indiscutiblemente supranacionales, es un tema contemporáneo de gran relevancia, que merece ser profundizado en al agenda del MERCOSUR.

IV. CONCLUSIONES

El MERCOSUR se creó y se desarrolló sobre la base de una estructura institucional mínima. Dos motivos explican esta opción. En primer lugar, un elemento determinante para seleccionar este modelo de funcionamiento fue la negativa experiencia histórica, gestada desde la década de los sesenta, respecto a las instituciones de la integración latinoamericanas. El problema puede sintetizarse en la coexistencia de estructuras burocráticas sobredimensionadas y procesos de integración vacíos. Además, a inicios de los noventa, todos los gobiernos de los países miembros sostenían en sus discursos de política económica la necesidad de reducción del aparato del Estado ineficiente y, por lo tanto, sin ninguna voluntad de crear nuevas estructuras regionales. En segundo lugar, siempre se consideró al acuerdo de integración sobre una base de instituciones intergubernamentales con una marcada orientación contraria a la supranacionalidad. Se ha señalado que la asimetría en el tamaño de las economías actuó como un elemento estructural que limitó las posibilidades de avanzar en instituciones con niveles mayores de supranacionalidad, que de algún modo podrían haber implicado una restricción desigual a las soberanías de los países. La alternativa institucional mínima fue una forma de dotar de credibilidad y compromiso al anuncio de la integración.

Al día de hoy, luego de más de una década de MERCOSUR, una evaluación sintética de la estructura institucional permite verificar que el objetivo de institucionalidad mínima no necesariamente está asociado a una mayor eficiencia en el despacho de los asuntos de la integración. Si se pudiera computar el gasto en el cual los países incurrieron a lo largo del proceso de integración, de acuerdo al modelo intergubernamental con instituciones permanentes mínimas y multiplicación de ámbitos de negociación, seguramente se podría comprobar que el costo MERCOSUR es significativo. Incluso que el mismo se ha convertido en un nuevo renglón de gastos regulares de la amplia mayoría de las instituciones gubernamentales domésticas. Lograr avanzar en el diseño de instituciones comunes, especializadas y eficientes, puede sustituir parte del gasto actual en el funcionamiento del MERCOSUR y obtener mejores soluciones técnicas que den sustento más permanente a los acuerdos de los países. En este sentido, es una medida que, desde el punto de vista presupuestal, cumple con el imprescindible criterio de austeridad con el cual todas las economías de la región deben encontrarle una solución a la nueva institucionalidad del MERCOSUR.

Por otra parte, la base intergubernamental y política que predomina en todos los niveles del funcionamiento sustantivo del MERCOSUR hace que se amplifique, la visión sectorialista con la cual los negociadores gubernamentales encaran los asuntos de la integración. Visión ésta que muchas veces es más parcial conforme el ámbito, tiene un menor nivel decisorio y sólo tiene por cometido construir una propuesta técnica. Este factor ha sido un obstáculo de naturaleza institucional que se sumó a los otros ya mencionados para explicar el estado de avance actual del proceso integracionista.

Es necesario desarrollar otra visión global que atienda a un interés general de la región, no para sustituir el ámbito político de los gobiernos, que en última instancia será el determinante soberano de toda decisión, sino para dejar madurar y actuar una estructura que tenga como objetivo el desarrollo de la integración regional y que elabore, en interacción con los gobiernos y sectores privados, las mejores opciones técnicas disponibles para la región.

Gran parte de los problemas que se han mencionado se refieren a supuestos de este tipo. Así por ejemplo, en el caso de la liberalización del comercio la región se saturó de barreras no arancelarias. Los gobiernos optaron por las reglas del libre comercio, pero al mismo tiempo se protegieron con BNAs. En consecuencia, en este último caso, se generó una reacción del resto de las Partes, que implementaron una política similar. El resultado finalmente fue que la zona terminó en una situación claramente inferior de la que resultaría si se hubiera mantenido rigurosamente el compromiso del libre comercio.

Otros ejemplos, además de los tratados anteriormente en este documento, pueden observarse en relación a la cuestión de la inversión extranjera directa y a la cooperación macroeconómica.

Desde este ángulo, la integración económica, en tanto acuerdo de tipo recíproco que compromete a cada una de sus partes, puede ser entendida como un mecanismo de tecnología de compromiso, que le da credibilidad y permanencia a las políticas de los países miembros y que provee de mecanismos claros para castigar los desvíos. En este sentido, la integración económica debería proveer la ingeniería institucional que permita alcanzar las asignaciones cooperativas.

Es necesario diseñar mecanismos e instituciones que hagan compatibles para cada uno de los actores sostener las asignaciones cooperativas. El punto básico a aprovechar es que todos los países necesitan tener un ámbito de compromiso mutuo que limite y restrinja, en la dirección deseada, mediante disciplinas conjuntas las acciones que cada uno puede hacer.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que la temática del diseño institucional depende de cada proceso de integración, no siendo posible *a priori* establecer fórmulas universales. En este sentido, el presente Informe ilustra cinco escenarios posibles de institucionalización para el MERCOSUR, los cuales, a su vez, pueden ser combinados recíprocamente a fin de obtener el "modelo MERCOSUR".

En este contexto, las ventajas y desventajas que se describen en cada uno de los escenarios analizados, pretenden constituir insumos de interés para la reflexión institucional.