

Documentos de Jóvenes Investigadores

n°7

**El proceso de Institution Building del
MERCOSUR. Análisis de tratados y
acuerdos regionales ***

María Celeste Ratto

Septiembre de 2004



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
ARGENTINA

Los DOCUMENTOS DE JÓVENES INVESTIGADORES son elaboraciones de becarios o auxiliares del Instituto. Previo a su publicación, estos documentos son evaluados por dos especialistas en el tema.

Asesora Editorial: Mabel Kolesas

ISBN

Fecha: Septiembre de 2004

**Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales. UBA
Uriburu 950, 6º piso
(C1114AAB) Buenos Aires. Argentina
Teléfono: (5411) 4508-3815; Fax: (5411) 4508-3822
e-mail: iigg@mail.fsoc.uba.ar
Centro de Documentación e Información
e-mail: cdi@mail.fsoc.uba.ar
<http://www.fsoc.uba.ar>**

Resumen:

El presente trabajo se orienta fundamentalmente al análisis del eje jurídico normativo del MERCOSUR, a través del estudio de los documentos oficiales de la Región. Tiene como objetivo principal el estudio de la estructura institucional del mencionado bloque regional, pretendiendo desentrañar el grado de institucionalización alcanzado en la región y las perspectivas de desarrollo futuras.

Abstract

The main goal of this paper is to analyze the juridical- normative axis by means of regional documents, in order to increase the knowledge of the regional institutional process and the future perspectives for its development.

María Celeste Ratto

Becaria Estímulo UBACyT (2001- 2002) - Ayudante de la materia Sistemas Políticos Comparados, cátedra Castiglioni, Universidad de Buenos Aires (UBA) - Co coordinadora de Cátedra Libre Taller Abierto de Ciencia Política, UBA.

Agradecimientos

A la Universidad de Buenos Aires y al Instituto de Investigaciones Gino Germani. A Laly por abrirme las puertas de un nuevo mundo, a Julie por ser el motor que me impulsa día a día, a mi familia y muy especialmente a Teté por haberme dedicado tantas horas de su tiempo y por haberme enseñado todo lo que se.

El presente proyecto se enmarca dentro del Proyecto UBACyT "El proceso de institucionalización en el MERCOSUR. Percepción de los decisores regionales respecto a su constitución y perspectivas de desarrollo", dirigido por la Lic. Nélide Archenti, del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Indice:

| | |
|---|----|
| Introducción_____ | 1 |
| Capítulo N° 1: Fundamentos Teóricos y Metodológicos de la Investigación | |
| Marco teórico y metodológico_____ | 3 |
| Antecedentes latinoamericanos_____ | 7 |
| Capítulo N°2: Análisis de los Tratados Constitutivos del MERCOSUR | |
| A) 1) Tratado de Asunción_____ | 11 |
| Características Generales_____ | 11 |
| Estructura del Tratado_____ | 13 |
| Objetivos y Medios_____ | 15 |
| Cristalizaciones Institucionales planteadas_____ | 17 |
| A) 2) Protocolo de Brasilia para la solución de Controversias | |
| 20 | |
| Características Generales_____ | 20 |
| Estructura del Protocolo_____ | 21 |
| Objetivos y Medios_____ | 24 |
| Cristalizaciones Institucionales planteadas_____ | 24 |
| A) 3) Protocolo de Ouro Preto:_____ | 28 |
| Características Generales_____ | 28 |
| Estructura del Tratado_____ | 30 |
| Objetivos y Medios_____ | 32 |
| Cristalizaciones Institucionales planteadas_____ | 33 |
| B) Comparación de Tratados: MERCOSUR- Unión Europea_____ | 37 |
| Similitudes | 37 |
| Diferencias_____ | 40 |
| Conclusiones_____ | 44 |
| Capítulo N°3: Análisis de las Decisiones del Consejo del Mercado Común (1991- 2000) | |
| Consideraciones Generales_____ | 46 |
| Delimitación del Universo. Límites y Acotaciones del Estudio _____ | 47 |
| Análisis general de todo el período_____ | 48 |

| | |
|--|----|
| Análisis de los resultados obtenidos por área_____ | 61 |
| Conclusiones_____ | 73 |
| Bibliografía_____ | 78 |

Introducción

Entre los años 1870 y 1914 la historia fue testigo de una ola globalizadora que se vio abruptamente interrumpida por la Primera Gran Guerra. En ese momento se alcanzó una integración mundial sin precedentes que abarcó no sólo al comercio de bienes y servicios, sino también al mercado de trabajo y de capitales. Este proceso fue impulsado, fundamentalmente, por el desarrollo de las innovaciones científico- tecnológicas que redujeron los costos de los transportes y de las comunicaciones. De esta forma, se fomentó el incremento del comercio internacional, de la producción para las exportaciones y de la inmigración (De la Dehesa, 2000)

Hoy nos encontramos frente a un proceso que parece ser la reedición de aquella primera manifestación ocurrida hacia fines del siglo XIX y principios del XX. Al igual que en las centurias precedentes, podemos identificar cuatro principales tendencias.

En primer lugar, podemos decir que la dinámica de la globalización conlleva la transnacionalización de la cultura y la comunicación, generando la homogeneización de pautas culturales a nivel mundial (Bayardo, R. y Lacarrieu, M. 1997). La multiplicación de las interacciones sitúa a la diversidad cultural como una cuestión crucial (García Canclini, 1990) que muchas veces implica fuertes resistencias a nivel local.

En segundo lugar, cabe mencionar al desarrollo de las innovaciones tecnológicas. La ciencia aplicada se constituye en un nuevo factor de producción. El desarrollo de los sistemas de información y de comunicaciones cambian al mundo a partir de la aceleración de los tiempos que diluye los significados de las fronteras territoriales. De la mano de las innovaciones científico- tecnológicas se internaliza el mundo en la vida cotidiana de los países venciendo a los obstáculos más temidos: espacio y tiempo.

Por otro lado, nos enfrentamos a la dilución de las fronteras transnacionales del Estado Nación. El rol del estado es replanteado y cuestionado (Ortiz, R. 1996). Surgen nuevas

instancias regionales para hacer frente a los nuevos desafíos globales.

Por último, desde los años ´80 las viejas reglas de juego, principalmente en el área económica, pierden validez. Los grandes centros financieros comienzan a eliminar sus controles estatales para aumentar su potencial de atracción, llegando prácticamente a la desregulación de los mercados de capital. Como particularidad, el proceso actual evidencia un aumento del peso del capital financiero dentro de la economía mundial en detrimento de las actividades productivas. El neoliberalismo se convierte así en la nueva ideología reinante y, una vez en marcha impone su propia lógica (Paramio, 1998).

Si bien, como hemos mencionado, la Globalización no se constituye como un hecho innovador, podemos afirmar que hoy asistimos a una nueva configuración del régimen internacional en donde dicho proceso se constituye como protagonista. Con la caída del Muro de Berlín se marcó el fin del paradigma de funcionamiento del sistema internacional, convirtiendo en cenizas la lógica bipolar que hasta el momento regía al mundo. La hegemonía estadounidense debió hacer lugar a las nuevas potencias que lograron salir a flote (Fabrini, 2000). Actualmente, el escenario mundial se teatraliza por medio de la tríada Estados Unidos, Japón y Unión Europea¹. En este contexto, adquieren gran importancia los bloques regionales que parecen ser la nueva fórmula de los países para superar las limitaciones intrínsecas que suponen los procesos modernizadores a nivel nacional. Se recobra de este modo, la instancia regional en pos de la búsqueda de respuestas a un contexto adverso que supo obstaculizar durante años el desarrollo de la gran mayoría de los países del mundo.

De esta forma, el concepto de *Institution Building* será recuperado para abordar la temática regional. Habitualmente dicha expresión fue utilizada para explicar los procesos generados entorno de la redemocratización y que hacen particular referencia

al fortalecimiento institucional de la democracia. En este sentido, es válido rescatar la definición realizada por *The Paul Nitze School of Advanced of International Studies*: "For a comprehensive discussion we adopted a wide definition of institution building, which entails structural reform as well as capacity building and mere strengthening of existing institutions"².

En el presente trabajo el concepto de *Institution Building* será entendido como un complejo proceso constituido por dos aspectos intrínsecamente relacionados. Por un lado, la generación de la estructura institucional, el establecimiento de las bases de la integración y de los recursos mediante los cuales se lleva a cabo la construcción del andamiaje regional. Por otro lado, también entendemos como parte de tal proceso a la reformulación y la capacidad de generar instrumentos de fortalecimiento institucional que permitan la perdurabilidad en el tiempo de tales instituciones.

De esta manera, el análisis se estructura a través de tres capítulos fundamentales en los cuales se analizará el Proceso de *Institution Building* del MERCOSUR, con énfasis en el estudio del eje jurídico normativo.

Capítulo N° 1 Fundamentos Teóricos y Metodológicos

Algunas nociones teórico- metodológicas

Mediante el presente trabajo pretendemos estudiar la estructura institucional del Mercosur, intentando desentrañar el grado de institucionalización alcanzado en la región y sus perspectivas futuras. Por eso es que fundamentalmente analizaremos el eje jurídico normativo del mencionado Bloque Regional, a través del estudio de los documentos oficiales de la Región.

¹ Para más información sobre las transformaciones en el escenario contemporáneo ver Lechner, Norbert (1995) "¿Por qué la política ya no es lo que fue?. *Nexos N° 216*. Diciembre de 1995

² Paul H. Nitze *School of Advance of Intenational Studies* (SAIS) Disponible en <http://www.sais-jhv.edu>

En este sentido, definiremos a la globalización como un concepto abstracto que identifica a un conjunto de procesos y secuencias históricas, expresados por la expansión a nivel del globo de tendencias culturales, económicas y políticas (Boyer, 1998).

Frente a esta noción encontramos dos propensiones contradictorias que se diferencian como tipos o clases de respuesta a la globalización: por un lado lo que se denomina Fragmentación; y por el otro lado la Integración.

Siguiendo a Celso Lafer³ "La lógica de la fragmentación, que pasa por la sublevación de los particularismos, por la secesión de estados, por la desconfianza con relación a las multinacionales, a los técnicos y a los políticos, tiene como uno de sus componentes la afirmación de las identidades nacionales".

Como contraparte encontramos a la tendencia integradora en tanto búsqueda de respuestas a los nuevos interrogantes y desafíos surgidos con la incipiente reorganización del sistema mundial. Los Estados se unen y conforman bloques para colocar a sus asociados en mejores condiciones a la hora de competir y negociar, principalmente en un contexto de economía globalizada. Asistimos de esta forma a la división del mundo en regiones: Unión Europea, NAFTA, APEC, ASEAN, MERCOSUR, Pacto Trasandino, CARICOM (Mols, 1997)

Este estudio se orienta a los procesos de integración, tomando el caso del MERCOSUR como principal unidad de análisis, a partir del nivel de integración logrado hasta el momento. Para identificar tal estado, nos basamos en la escala que distingue 5 niveles de integración, dotados cada uno de atributos distintivos con una gradación que va desde el menor al mayor nivel (Bouzas, 1997):

ÁREA DE LIBRE COMERCIO: libre circulación de Bienes

UNIÓN ADUANERA: eliminación de restricciones arancelarias nacionales, y restricciones no arancelarias para la constitución de

³ Lafer, Celso. (2000) "O cenário mundial: União Européia e Mercosul". *Política Externa* Vol.9 N°1. SãoPaulo. (traducción propia)

un único territorio aduanero entre grupo de países y la adopción de un Arancel Externo Común para el comercio extrarregional.

MERCADO COMÚN: libre circulación de Bienes, Servicios, Capital y Fuerza de Trabajo.

UNIÓN ECONÓMICA: constitución de una unidad monetaria y de política económica común.

UNIDAD POLÍTICA.

En este punto es preciso definir algunas cuestiones respecto de los enfoques teóricos dentro de los que se encuadran las teorías de la Integración y que se tendrán en cuenta durante el desarrollo de la investigación. Si bien el MERCOSUR puede considerarse un proceso de integración basado fundamentalmente en una lógica Intergubernamental, el presente proyecto tendrá en cuenta el citado marco Estado- céntrico, sólo en la medida en que nos permita aprehender todas las implicaciones del citado bloque regional. Con esto queremos decir, que el MERCOSUR tal como se encuentra formulado parece estar construido bajo los supuestos que consideran al Estado como único y legítimo actor racional, regido internamente por los principios de autoridad y jerarquía. Desde esta visión, la integración es concebida como esquema avanzado de régimen internacional en el cual los Estado- Nación se insertan para intentar lograr una gestión más eficaz de sus problemas específicos. Mediante este tipo de estrategias de integración se lograría una reafirmación del rol estadual y de la soberanía nacional (Lequesne, 1998).

Hecha la precedente aclaración y tratando de no caer en un alto grado de eclecticismo, nos parece lícito remarcar que nuestra investigación se enmarca dentro de la corriente neoinstitucionalista en su vertiente histórica, que aboga por una visión policéntrica del espacio político. En este sentido, puede decirse que las instituciones conforman el tablero de juego con reglas ordenadoras de la vida política y social que incentivan o desalientan determinados procesos y comportamientos en desmedro de otros. Así, "Lo que está implícito en la mayor parte

de las concepciones histórico- institucionalistas es que las instituciones constriñen y refractan la política pero nunca son la única 'causa' de sus resultados" (Thelen *et al*, 1992: 3; March y Olsen, 1989).

Una de sus principales características es la regularidad, los actores conocen y actúan bajo este patrón o diseño con la perspectiva de que se mantenga en el tiempo. Es por esto, que la política al interior de las formaciones regionales debe analizarse y entenderse de un modo diacrónico (Lequesne, 1998; O'Donnell, 1997).

Respecto de las consideraciones fundamentales para comprender las funciones de la estructura institucional a nivel regional, nos basamos en las contribuciones de varios autores, que son resumidas por Félix Peña (1998) del siguiente modo: "las principales funciones que deben cumplirse a través de la dialéctica nacional- multinacional de la estructura institucional son: permitir la concertación de los intereses nacionales para definir sobre su base y la de una visión de conjunto, un interés común; formular decisiones que reflejen dicha concertación; hacer posible su ejecución; asegurar jurídicamente la aplicación de las voluntades concertadas".

En este sentido, Kahler Miles (1997) afirma: "Los gobiernos latinoamericanos han considerado los acuerdos regionales como medios de comprar credibilidad para sus políticas de estabilización y apertura. Para estos efectos es importante tener reglas y obligaciones claras".

Para lograr los fines propuestos hemos dividido el análisis en dos corpus fundamentales: los Tratados constitutivos del MERCOSUR y las Decisiones del Consejo del Mercado Común. En el segundo capítulo se realiza un estudio de los Tratados Constitutivos del MERCOSUR, a través de una metodología de análisis cualitativo temático de los mismos, tratando de identificar sus temas principales y los substanciales lineamientos que en ellos se esbozan. A su vez, aplicamos la técnica comparativa de sistemas similares, tomando como unidades de

análisis al MERCOSUR y a la Unión Europea, para tratar de aislar los factores distintivos que marcan los diferentes niveles de integración alcanzados.

En el capítulo tres, realizamos un trabajo exploratorio descriptivo para estudiar las Decisiones emanadas del Consejo del Mercado Común, órgano supremo del MERCOSUR. La metodología aplicada se integra a través varios tipos de estrategias metodológicas, donde se articulan la perspectiva cualitativa y la cuantitativa. La combinación de estrategias permite un acercamiento más complejo al fenómeno estudiado. A través de esta triangulación de técnicas se enfocó el análisis de los datos construidos.

La investigación está basada, por un lado, en la utilización de una metodología de análisis del texto documental y, por otro lado, en la cuantificación de las Decisiones clasificadas según su contenido temático, a fin de indagar el grado de institucionalización alcanzado por las estructuras, y obtener un mayor acercamiento a la dinámica de funcionamiento del MERCOSUR.

ANTECEDENTES LATINOAMERICANOS

El concepto de Integración Regional es acuñado por primera vez alrededor de la década del '80, por LeRoy A. Bennett como " un segmento mundial unido por un conjunto común de objetivos, basados en nexos de tipo geográfico, social, cultural, económico y político, que presentan una estructura formal constituida por convenios intergubernamentales formales"⁴. Si rastreamos históricamente el fenómeno, podemos afirmar que al igual que la globalización, el regionalismo no es un hecho completamente nuevo.

De este modo, es posible identificar a este tipo de procesos, principalmente en lo que a América latina respecta, desde

⁴ LeRoy A. B. (1984) *International Organizations: Principles and Issues*. 3^{ra} edición, pag 289. Prentice Hall: Englewoods Cliffs.

⁴ Mace, G. (1998) " Regional Integration in Latin America: a Long and Winding Road". *Interantional Journal* 43.

principios del Siglo XIX con los movimientos por la independencia. Así es que Simón Bolívar fue el primero en dar un paso oficial en la larga marcha hacia la integración regional de América latina⁵. Por aquel entonces, se veía a la regionalización como una necesidad para el futuro latinoamericano y en pos de conservar la independencia recién adquirida, se procura establecer un ejército continental para proteger a la región de los intentos españoles por reestablecer sus reglas. Los objetivos no sólo se circunscribían al corto plazo, también se buscó establecer una unidad política que terminase con los conflictos regionales y que sirviera a la hora de reducir la vulnerabilidad de los países de la región, frente a las grandes potencias mundiales. Así, numerosas tratos fueron firmados durante el SXIX pero nunca llegaron a implementarse.

Posteriormente, la idea se deja de lado y entre 1870 y 1950 la unificación continental es reemplazada por el "Panamericanismo". El sistema interamericano dominó por aquellos años la estructura de la conducción de las relaciones internacionales de América latina.

Con el fin de la segunda guerra, se produjo un cambio radical en el concepto de integración y en los consecuentes diseños estratégicos para ponerla en práctica. Este punto de inflexión se expresó a través de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina (de ahora en más ECLA). En su primer informe, dicho organismo propone entender al mundo económico como una estructura compuesta por un centro y una periferia vinculados esencialmente a través de relaciones comerciales, caracterizadas por el deterioro de los términos del intercambio. Para superar la situación de subdesarrollo en la que América latina se encontraba inmersa, era necesaria la industrialización por medio de un modelo sustitutivo de importaciones. Debido a la limitación de los tamaños de los mercados nacionales, el nivel regional aparecía como la arena ideal para concretar este tipo de propuestas. Como resultado, surge el Mercado Común

Latinoamericano que significó un cambio en las reglas de juego de la liberalización comercial, en tanto se propició la liberalización de las tarifas para todos los productos incluidos en el comercio intraregional, previéndose también el establecimiento de un arancel externo común. En este ámbito fue creada una importante red institucional.

Otro proyecto se generó en el seno de los gobiernos nacionales del Cono Sur, e implicó objetivos más modestos. Se planificó la creación de un Área de Libre Comercio hacia 1960, con la firma de un tratado entre los países hispanoparlantes de América latina, México y Brasil, dando origen a ALALC. Su contenido era netamente comercial, planteándose el recorte de tarifas y acuerdos en sectores complementarios. Este bloque será el primer antecedente directo de lo que posteriormente se constituirá como el MERCOSUR.

Ninguno de los dos proyectos arriba mencionados serán exitosamente perdurables en el tiempo en tanto se vieron obstaculizados por factores locales.

Recién en 1980, en la ciudad de Montevideo, Uruguay, se retoma la materia y se firma un nuevo tratado de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Este bloque, se constituyó como un organismo intergubernamental que continuando el proceso iniciado por la ALALC, promueve la expansión de la integración de la región, a fin de asegurar su desarrollo económico y social, y tiene como objetivo final el establecimiento de un mercado común.

A fines del año 1985 los presidentes de Argentina, Alfonsín, y de Brasil, Sarney, se encontraron en Puerto Iguazú y en *Foz do Iguazú*, para inaugurar el puente "Tancredo Neves" que une ambos países. En dicha ocasión se expresa el deseo de acelerar el proceso de integración bilateral, a través de un Acta. Para tal fin, se crearía una comisión mixta, público- privada, que antes del 30 de junio de 1986 presentaría propuestas para la profundización de los vínculos. El 29 de julio del mismo año, los presidentes firman el Acta para la Integración Argentino- Brasileña y aprueban

el programa para la integración, comenzando con la firma de Protocolos que incluirían decisiones industriales, comerciales, financieras y tecnológicas. De esta forma, se avanza en un esquema de integración y complementación, en el marco de ALADI. Las características de esta nueva etapa estuvieron dadas por la gradualidad, la flexibilidad, el equilibrio y la simetría, ampliándose los sectores y productos comprendidos a través de Protocolos.

El veintinueve de noviembre de 1988 se firma el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, bajo los mismos presidentes. Se estableció el compromiso de formar un Mercado Común en el plazo de diez años.

Durante esos años se gestó un significativo cambio a nivel mundial que influenciará en gran medida las formas adoptadas para la Integración Regional. Con la implosión de lo que solía llamarse "el mundo del socialismo real", comienzan a evidenciarse profundos y acelerados procesos de cambios que tuvieron lugar tras la finalización de la Guerra Fría (Hirst, 1996). De esta manera, se produjo una reconfiguración del sistema internacional en el que parece irrumpir la consolidación de un nuevo orden económicamente multipolar. Frente a la progresiva interpenetración y complementariedad que adquieren las economías nacionales en este contexto, junto con las crecientes velocidades de circulación del capital, la tecnología y la información, se desarrollan nuevas formas de coordinación supranacional de base regional. El regionalismo aparece entonces, como el surgimiento de diferentes polos de integración en ese nuevo orden económico (Achard *et al*, 2001). En palabras de Manfred Mols: "La integración regional constituye la puesta en escena de un esquema comunitario que va más allá de los Estado- Nación. Se basa en la proximidad geográfica y su lógica subyacente plantea una interrelación duradera entre todos los países involucrados"⁶. De esta manera, el regionalismo adquiere

⁶ Mols, M. (1997) "La integración regional y el sistema internacional", en Shoji Nishijima y Peter H. Smith (eds.) *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional*

una importancia significativa en la actualidad, en tanto hoy se hace imposible definir al sistema internacional sin considerar el grado y la manera en que los esquemas de integración regional afectan el comportamiento de los Estados y de otros agentes de la escena mundial.

Así es que en marzo de 1990, tras sendos recambios presidenciales, Carlos Menem por Argentina y Fernando Collor por Brasil, ratifican que seguirán adelante con el proceso de integración y lo transforman en un tema de Estado. En julio de 1990, se modifica la metodología de implementación, dando preeminencia a las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, por encima del régimen de liberación basada en los Protocolos. Otro punto importante fue el de acortar el plazo de diez años establecido en 1988, para la implementación del Mercado Común, hacia el año 1995.

En marzo de 1991 se amplía el Acuerdo a los países limítrofes de Uruguay y Paraguay adoptando el nombre de MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)⁷.

La firma del Tratado de Asunción (TA) se constituye como el disparador hacia la concretización de un bloque regional, ya que tiende a generar condiciones de avance más rápido, estipulando límites temporales e instancias progresivas y con resultados concretos.

CAPÍTULO N° 2

ANÁLISIS DE LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS DEL MERCOSUR

1) TRATADO DE ASUNCIÓN

Fue firmado en la ciudad de Asunción, República de Paraguay, el día 27 de marzo del año 1991 y entra en vigencia en noviembre del mismo año.

en las Américas y la Cuenca del Pacífico. Centro de Investigación para el Desarrollo. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

⁷ Lavagna, Roberto (1996). "Coordinación Macroeconómica, la Profundización de la Interdependencia y Derivaciones para el MERCOSUR." *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 36(142)

Si bien el artículo N°19, del capítulo III, del citado tratado le otorga una duración indefinida, en el artículo 18 correspondiente al capítulo II, se enuncia que previo a la instauración del Mercado Común debe fijarse la estructura definitiva, otorgándole a la organización institucional planteada en este acuerdo un carácter transitorio: “antes del establecimiento del Mercado Común, el 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes convocarán a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva...”⁸.

Los estados partes fueron: la República Argentina; la República Federativa de Brasil; la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Siguiendo el precedente orden los firmantes por cada país fueron: el presidente Carlos Saúl Menem y su ministro Guido di Tella; el presidente Fernando Collor y su ministro Francisco Rezek; el presidente Andrés Rodríguez y su ministro Alexis Frutos Vaesken; el presidente Luis Alberto Lacalle Herrera y su ministro Héctor Gros Espiell.

Los principios básicos son los siguientes: “gradualidad, flexibilidad y equilibrio”⁹. También se enuncian la reciprocidad de Derechos y obligaciones entre los Estados Partes (art.2); la no-discriminación entre ellos (art. 8 inciso d); se reconocen las diferencias puntuales de ritmo en el Programa de Liberación Comercial para Paraguay y Uruguay (art. 6); y por último se establece el tratamiento nacional para productos provenientes de cualquier Estado Partes, la transferencia en la coordinación de las políticas nacionales para asegurar condiciones equitativas de comercio con terceros (art. 4). El marco normativo dentro del cual se encuadra, como se mencionó previamente, es el del Tratado de Montevideo de 1980 que dio origen a Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)¹⁰.

Respecto de las adhesiones futuras se establecen mediante el canal de negociaciones y se imponen algunas condiciones para su apertura. La condición *sine qua non* es la de pertenecer a ALADI.

⁸ Artículo N° 18. Capítulo II Estructura Orgánica *Tratado de Asunción*.

⁹ Preámbulo. *Tratado de Asunción*.

A partir de este punto tenemos una doble vía, por un lado los países que no pertenecen a esquemas de integración regional o extra regional, los cuales no poseen límite temporal para la presentación de solicitudes de adhesión. En la otra vía encontramos a los países que sí son socios de algún otro bloque, a los cuales les es impuesto un plazo de cinco años posteriores a la entrada en vigencia del tratado, para la presentación y examen de sus requerimientos. Para la aprobación de las solicitudes se requiere una decisión unánime de los Estados Partes.

ESTRUCTURA DEL TRATADO:

El tratado se compone de un preámbulo con consideraciones generales en donde se dejan expresados los Estados parte, los objetivos, los medios, declaraciones y principios, y el marco normativo. Está formado por seis títulos:

- *Capítulo I. Propósitos, Principios e Instrumentos.* Consta de 8 artículos. Se plantean dos etapas limitadas temporalmente, un período de transición desde la entrada en vigor del tratado hasta el 31 de diciembre de 1994, que constituiría una Unión Aduanera, y otra etapa posterior a la fecha mencionada que se constituirá como Mercado Común. En el primer paso se aseguran condiciones equitativas de comercio para las relaciones con terceros países y se propone la coordinación de las respectivas políticas nacionales para elaborar normas comunes. Los instrumentos diseñados para esta fase son: un programa de liberación comercial; la coordinación de políticas macroeconómicas; un arancel externo común y la adopción de acuerdos sectoriales. Por otro lado, se acuerda que los productos originarios del territorio de un estado parte, tendrán en cada estado integrante del MERCOSUR, el mismo tratamiento que se aplique al producto nacional. Con relación a la instancia del Mercado Común se establece la implicancia en tanto **libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países partes** (característica distintiva con relación a la etapa previa); el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de posturas comunes tanto

¹⁰ *Ibidem*

en política comercial como en foros internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los asociados; el compromiso de armonizar las legislaciones. El principio en el cual se asienta el Mercado Común es el de reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes.

- *Capítulo II. Estructura orgánica.* Se esgrime la organización, los canales institucionales, la forma de su gestión, la manera y carácter de la toma de decisiones, respecto de la etapa de transición. Los principales órganos adoptados son el CMC y el GMC (estas estructuras serán tratadas con mayor profundidad en el siguiente apartado) Quedan adoptados como idiomas oficiales el portugués y el español. Se fija una reunión previa a la puesta en marcha de la segunda etapa, para que determine la estructura definitiva.

- *Capítulo III. Vigencia.* Se fija cómo fecha de entrada en vigor 30 días después del depósito del tercer instrumento de ratificación. Se le otorga una duración indefinida.

- *Capítulo IV. Adhesión.* Establece el régimen para la adhesión de otras naciones (Ver apartado anterior).

- *Capítulo V. Denuncia.* Se establece que si un estado parte desea desvincularse debe comunicarlo formalmente y entregar un documento de denuncia dentro de los sesenta días al Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay.

- *Capítulo VI. Disposiciones Generales.* Se confiere la denominación de Tratado de Asunción. Se expresa el lugar la fecha y los firmantes. Se establece la formación de una Comisión Parlamentaria Conjunta.

Por último se integran cinco anexos:

- *Anexo I. Programa de Liberación Comercial.* Se establece un programa de desgravación progresiva, lineal y automático, con el fin de eliminar gravámenes y restricciones en el comercio recíproco al 31 de diciembre de 1994, exceptuando a Uruguay y Paraguay que lo harán un año después. A tal fin se establece un cronograma de desgravación. De esta manera, queda establecido la Liberalización Comercial asimétrica.

- *Anexo II. Régimen General de Origen.* Se compone de dos capítulos en los cuales se expresa las definiciones y condiciones para que los productos se consideren originados o producidos por un estado parte, y se fijan las declaraciones, certificaciones y comprobaciones necesarias para el beneficio de las reducciones arancelarias.

- *Anexo III. Solución de Controversias.* Se indica la manera de resolución de problemas producidos por la aplicación del Tratado. A tal efecto se especifican tres instancias: la de negociaciones directas; el sometimiento a consideración del GMC que emitirá una recomendación; la consulta al CMC que emitirá una sugerencia.

- *Anexo IV. Cláusula de Salvaguardia.* Ante el daño grave, en un caso excepcional, los estados pueden aplicar este anexo a la importación de productos beneficiados con el Programa de Liberación Comercial. Se fijan los pasos a seguir en este procedimiento.

- *Anexo V. Subgrupos de Trabajo del GMC.* Se fijan la constitución de diez subgrupos de trabajo, para la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales en las áreas de: Asuntos Comerciales; Asuntos Aduaneros; Normas Técnicas; Política Fiscal y Monetaria Relacionada con el Gobierno; Transporte Terrestre; Transporte Marítimo; Política Industrial y Tecnológica; Política Agrícola; Política Energética y Coordinación de Políticas Macroeconómicas.

OBJETIVOS Y MEDIOS:

Pueden identificarse dos tipos de objetivos, los que responden a características más generales del proceso de integración y los que alegando a un carácter más práctico, se remiten a los fines del tratado propiamente dicho.

En el primer caso encontramos enunciados a: “ la ampliación de los mercados nacionales y la aceleración de los procesos de desarrollo económico con justicia social, para lograr una adecuada inserción internacional y mejorar las condiciones de vida de los

habitantes de las naciones asociadas”¹¹. Entre los medios previstos para la consecución de dichos fines aparece la integración como “respuesta adecuada” y como “condición fundamental” a través de la cual acelerar los procesos de desarrollo económico. También se establecen como herramientas para la canalización del proceso a: “... el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía ...” Asimismo surgen como necesidades para la consecución de los objetivos “... promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin del mejoramiento de las condiciones de vida.”¹²

Desde una óptica más pragmática, encontramos como objetivo principal el establecimiento de un Mercado Común, ya que por lo menos en este tratado, es la etapa final a la cual se aspira llegar como instancia de concretización de los objetivos antes expuestos. En cuanto a los medios específicos para el logro de tal fin, se reglamenta la etapa de transición a través del siguiente instrumento que podía clasificarse como Unión Aduanera: “adopción de un Régimen General de Origen, un Sistema de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia”¹³. Es en este sentido más concreto que podemos reconocer al presente tratado como normativa que reglamenta y diseña los principales lineamientos para el desarrollo de la etapa de transición. Leyendo entre líneas este podría ser considerado como el fin práctico del TA.

CRISTALIZACIONES INSTITUCIONALES PLANTEADAS

En este apartado se pretende identificar y desentrañar la verdadera naturaleza de la estructura organizativa que se plantea

¹¹ *Ibidem*

¹² *Ibidem*

¹³ Artículo N°3. Capítulo I. Propósitos, principios e instrumentos. *Tratado de Asunción*.

en el documento analizado. Cabe remarcar que el ordenamiento que de él emana es de signo provisorio, ya que tiene vigencia para la etapa transitoria que se extiende desde la entrada en vigor del tratado y el 31 de diciembre de 1994, fecha en la que se da paso a la etapa de Mercado Común.

Se dispone la creación de las siguientes instituciones:

A. *Consejo del Mercado Común (CMC)*: es el órgano superior del MERCOSUR.

A.1. Atribuciones: es responsable de la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común.

A.2. Composición: está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes. La presidencia del Consejo se ejercerá por rotación de los Estados Partes y en orden alfabético, por períodos de seis meses.

A.3. Reuniones: se reúne las veces que estima oportuno, y por lo menos una vez al año lo hará con la participación de los Presidentes de los Estados Partes. Serán coordinadas por los Ministros de Relaciones Exteriores y podrán ser invitados a participar en ellas otros Ministros o autoridad de nivel ministerial.

A.4. Toma de Decisiones: Las decisiones son tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte.

B. *Grupo del Mercado Común (GMC)*: es el órgano ejecutivo del MERCOSUR

B.1. Atribuciones: posee facultad de iniciativa. Debe velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros; fijar el programa de trabajo que asegure el avance hacia la constitución del Mercado Común. Puede constituir los subgrupos que le sean necesarios para el cumplimiento de sus cometidos.

B.2.Composición: es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, que representen a los siguientes organismos públicos: (I)Ministerio de Relaciones Exteriores; (II)Ministerio de Economía o sus equivalentes; (III)Banco Central. Puede convocar a representantes de otros organismos de la Administración Pública y del Sector Privado.

B.3.Reuniones: no se establecen.

B.4.Toma de Decisiones: Las decisiones son tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.

C. *Secretaría Administrativa (SAM):* es un órgano dependiente del Grupo Mercado Común, creado para su asistencia.

1.Atribuciones: guarda de documentos y comunicación de actividades del mismo.

En cuanto a los instrumentos normativos de regulación encontramos: (I)Programa de Liberación Comercial; (II)Régimen General de Origen; (III)Solución de Controversias; (IV)Cláusula de Salvaguardia. Analizaremos los últimos dos, ya que consideramos influyen en la construcción o deconstrucción de la institucionalización del proceso de integración, en tanto que pueden favorecer, bloquear o retrotraer la canalización de los conflictos.

(III)*Solución de Controversias:* rige para las polémicas que pudieran surgir entre los Estados Partes como consecuencia de la aplicación del Tratado. Determina tres instancias:

- a) Una primera instancia de negociaciones directas entre los Estados Parte.
- b) De no obtenerse una solución, los Estados someterán la controversia a consideración del GMC, que dará su recomendación en el lapso de sesenta días. Se puede pedir opinión especializada para el asesoramiento.
- c) Si tampoco se llega a la solución, se eleva la controversia al CMC para que adopte las recomendaciones pertinentes.

Se otorga un lapso de ciento veinte días después de la entrada en vigor del tratado para que el GMC formule una propuesta de

Sistema de Controversias transitorio. También se establece que antes del 31 de diciembre de 1994 se debe adoptar un sistema permanente.

(IV)Cláusula de Salvaguardia:

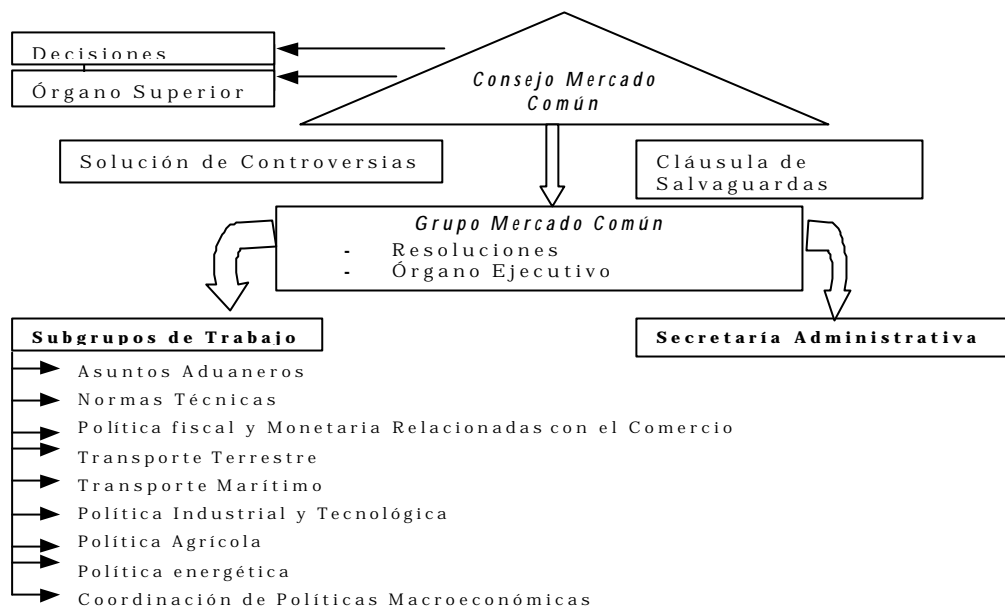
Es para aplicarlas a la importación de productos beneficiados con el Programa de Liberación Comercial, que hubiere dañado considerablemente el mercado de algún otro producto nacional. Se establecen dos límites para la apelación a esta cláusula: el caso sometido debe poseer carácter de excepcionalidad; pueden aplicarse hasta el 31 de diciembre de 1994.

Como requisitos se mencionan la presentación de un informe en donde consten hechos, razones y justificativos. Otro punto importante es la limitación temporal precisa en cuanto a la duración del proceso: "el GMC deberá iniciar las consultas en un plazo máximo de diez días corridos a partir de la presentación del pedido del país importador y deberá concluir las, habiendo tomado una decisión al respecto, dentro de los veinte días corridos desde su iniciación"¹⁴. Durante este lapso se negociará la cuota de importación del producto que conserve los beneficios del Programa de Liberación Comercial. Si no se alcanza un acuerdo en los tiempos pactados, el país importador afectado puede fijar una cuota que regirá por un año y que no puede ser menor a los volúmenes físicos importados en los últimos tres años.

La aplicación de esta cláusula dependerá en cada país de la aprobación final de la sección nacional del GMC, que deberá analizarlas teniendo en cuenta la evolución de ciertos criterios que se detallan precisamente.

En cuanto a la aplicación de la salvaguarda es regulada en tanto debe durar un año pudiendo ser prorrogadas por otro año más y pueden adoptarse una vez para cada producto.

¹⁴ Artículo N° 2. Anexo IV. Cláusula de Salvaguardia. *Tratado de Asunción*.



2) PROTOCOLO DE BRASILIA PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Fue confeccionado y firmado en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los diecisiete días del mes de diciembre de 1991, con vigencia desde el año posterior a su firma, con la ratificación de los cuatro Estados Parte.

El presente protocolo rige durante el período de transición que se extiende hasta la puesta en marcha del Mercado Común. Su vigencia permanecerá hasta la entrada en vigor del Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común, que figura en el TA.

Los Estados Parte fueron: la República Argentina; la República Federativa de Brasil; la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Respetando el mismo orden los firmantes por cada país fueron: el presidente Carlos Saúl Menem y su ministro Guido di Tella; el presidente Fernando Collor y su ministro Francisco Rezek; el presidente Andrés Rodríguez y su ministro Alexis Frutos Vaesken; el presidente Luis Alberto Lacalle Herrera y su ministro Héctor Gros Espiell.

En cuanto al marco normativo dentro del cual se encuadra, podemos decir que el presente documento se considera “parte integrante del TA”, y la adhesión al mencionado tratado “supone *ipso jure* la adhesión al presente Protocolo”¹⁵.

Uno de los principios más resaltados es el de **Equidad de las Partes**, así queda expresado cuando se hace referencia a las reglas que se dará el Tribunal Arbitral, encargado de la resolución, en última instancia, de las Controversias: “garantizarán que cada una de las partes en la controversia tenga plena oportunidad de ser escuchada y de presentar sus pruebas y argumentos”¹⁶.

Si se profundiza un poco el análisis se trasluce la búsqueda del principio de eficiencia, en las constantes limitaciones temporales a través de la fijación de plazos para cada instancia y también al describirse la forma de regulación antes mencionada, “(las reglas del Tribunal Arbitral) también asegurarán que los procesos se realicen en forma expedita”¹⁷.

Los idiomas oficiales del tratado son el español y el portugués.

ESTRUCTURA DEL PROTOCOLO:

Al analizar el precedente protocolo, es posible desentrañar una doble estructura. Por un lado, se crea y se reglamenta el procedimiento de solución de controversias entre Estados, surgidos ante la interpretación, aplicación o incumplimiento de normas, siempre desde una óptica estadual o pública. Por otra parte, se hace lo propio atendiendo a los reclamos de particulares, es decir el procedimiento se basará en la queja de privados ante la violación de ciertas normativas por parte del Estado. Podemos agrupar de esta forma a los Capítulos I; II y III, en la primer vía, el capítulo V se encarga de la segunda, mientras que en el capítulo IV confluyen ambos procesos.

¹⁵ Artículo N° 33 y N° 35. Capítulo IV. Disposiciones Finales. *Protocolo de Brasilia*.

¹⁶ Artículo N° 15. Capítulo IV. Procedimiento arbitral. *Protocolo de Brasilia*.

¹⁷ *Ibidem*

El tratado posee un breve prólogo a modo de introducción en donde constan los Estados Parte, los objetivos, y su encuadre dentro del TA.

Posteriormente se realiza una división en seis partes:

- *Capítulo I. Ámbito de aplicación:* consta de un sólo artículo en donde se dispone como competencia las controversias surgidas entre los Estados Parte, como consecuencia de “interpretación, aplicación o incumplimiento” de las disposiciones del “TA, sus acuerdos o de las decisiones del CMC, o del GMC”.
- *Capítulo II. Negociaciones directas:* está compuesto por dos artículos en donde se explicita los requerimientos y condiciones para la implementación de la primer instancia dispuesta para la solución de las controversias. Los aspectos a destacar son: la disposición de un órgano encargado, la SAM, para la información de lo sucedido al GMC (dicho organismo será el encargado de la transmisión de informaciones y de la realización de los trámites durante todo el procedimiento de Solución de Controversias); y la limitación temporal máxima, de quince días, para la implementación de esta etapa.
- *Capítulo III. Intervención del Grupo Mercado Común:* posee tres artículos, y detalla la realización de la segunda instancia del procedimiento ante un resultado insatisfactorio durante la etapa antes explicada. En el sometimiento a consideración del GMC, destacamos la posibilidad de asesoramiento experto; la repartición de los gastos ocasionados entre las partes y la limitación temporal a 30 días para el transcurso de esta fase.
- *Capítulo IV. Procedimiento arbitral:* está reglado por dieciocho artículos en los cuales se describe la tercer etapa de ambos procedimientos. Aquí encontramos una modificación respecto del Anexo III, del TA, que disponía como tercer instancia el sometimiento de la cuestión al CMC. En contraposición es creado un órgano específico encargado de la solución de las controversias, cuando se han apelado las anteriores instancias. Puede decirse que es uno de los títulos que adquieren mayor relevancia en tanto crea una institución específica para la

resolución de los conflictos que pudieran surgir. Mediante la disposición del **Tribunal Arbitral**, se otorga mayor sustancia y entidad al procedimiento. Sus jurisdicciones poseen "obligatoriedad, *ipso jure* sin necesidad de acuerdo especial" (art. 8). Dicho tribunal fijará su sede en alguno de los Estados Parte y se dará sus propias reglas, garantizando a cada parte plena oportunidad de ser escuchados, presentar pruebas y argumentar, asegurando que los procesos se realicen en forma expedita. La decisión de la controversia por parte del Tribunal, debe establecerse bajo el encuadre del "TA, los acuerdos celebrados en el marco del mismo, las decisiones del CMC, de las resoluciones del GMC y de los principios y disposiciones del Derecho Internacional" (art. 19). Los temas que se explicitan entorno de este órgano son los principios que rigen su gestión; su composición; las atribuciones que posee; el marco legal; la apelación; las sanciones por incumplimiento y la sufragación de gastos. Todos estos temas serán tratados con detenimiento en el siguiente apartado.

• *Capítulo V. Reclamos de particulares*: comprende ocho artículos. Se encarga del "tratamiento de los reclamos de particulares motivados por la sanción o aplicación de medidas legales o administrativas, que tengan efectos: -restrictivo -discriminatorio o de -competencia desleal, violando el TA, sus acuerdos, las decisiones del CMC o las resoluciones del GMC, por cualquiera de los Estados Parte"(art. 25). El capítulo reconoce tres momentos: el primero es la presentación del reclamo ante la Sección Nacional del GMC, con exposición de pruebas y fundamentos. Si no se resuelve se pasa a la segunda instancia mediante la elevación de la cuestión al GMC, que puede rechazarla o convocar a un grupo de expertos para que se expidan sobre el problema, en un lapso de tiempo limitado para la presentación y para la resolución. De no remediarse, cabe la posibilidad de apelación al Tribunal Arbitral al igual que en el otro procedimiento, constituyéndose esta tercera fase. También se establece que los gastos

ocasionados serán sufragados por los Estados Parte según lo establezca el GMC.

• *Capítulo V. Disposiciones Finales:* incluye los cuatro artículos finales. Se establece al Protocolo como parte del TA, se dispone bajo la condición de ratificación de los Estados Parte, la puesta en vigor. Se impone el matiz de transitoriedad ante la enunciación de la creación de un Sistema Permanente de Resolución de Conflictos. (art. 34). Se declaran idiomas oficiales al español y al portugués, consta además lugar; fecha y firmantes del Protocolo.

OBJETIVOS Y MEDIOS:

También aquí se puede apreciar un desdoblamiento de los objetivos, desde una mirada más general observamos el “contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre las partes sobre la base de la justicia y la equidad”¹⁸, es decir se apunta a la canalización de los conflictos para evitar el surgimiento de escollos que obstaculicen el camino hacia la integración, propiciando su profundización. Respecto del objetivo más operativo se pretende “asegurar el cumplimiento del TA y las disposiciones que de este se deriven”¹⁹, se crean así procesos regulatorios que se agrupan en el Sistema de Solución de Controversias transitorio.

CRISTALIZACIONES INSTITUCIONALES

Hay varios puntos a destacar en este apartado. En primer lugar, es lícito remarcar la creación de una **doble estructura institucional**, para la canalización de procedimientos de solución de controversias. En estas estructuras encontramos la creación de órganos especiales encargados del tratamiento particular de las cuestiones problemáticas. Uno de ellos es de corte jurídico, el **Tribunal Arbitral**, que otorga entidad normativa al MERCOSUR. De esta forma, se logra asegurar la neutralidad del tratamiento y evitar la formación de obstáculos para la integración. Por otro lado, se creada una especie de **Comisión Especializada** de

¹⁸ Prólogo. *Protocolo de Brasilia*

¹⁹ Ibidem.

asesoramiento del GMC, para el estudio de las situaciones que se plantean y para la confección de un dictamen sobre ellas.

Asimismo, cabe destacar los instrumentos jurídicos erigidos, que hacen a la creación de jurisprudencia. Encontramos a los **Laudos** emitidos por el Tribunal Arbitral. Estos deben presentarse por escrito, en un plazo de sesenta días, con posibilidad de treinta días de prórroga. La toma de la decisión debe hacerse por mayoría y debe estar fundamentada. No pueden argumentarse votos en disidencia y la votación es confidencial. Son inapelables, obligatorios y poseen carácter de "cosa juzgada". El límite temporal establecido es de quince días para su aplicación y su incumplimiento prevé sanciones. Puede requerirse explicitación del laudo.

La otra herramienta que se instituye son los **Dictámenes** del la Comisión de expertos convocados para el tratamiento de los reclamos de particulares.

Pasando a la descripción de los procesos de institucionalización de las prácticas relacionadas con la Solución de Controversias, podemos decir que sus dos vertientes se diferencian principalmente por las causas que los originan. Si las controversias surgen entre Estados se reconocen tres criterios causales: - Interpretación; - Aplicación o - Incumplimiento, de ciertas normas (las disposiciones del TA; sus acuerdos; las decisiones del CMC y las resoluciones del GMC). En cambio en la segunda vía las controversias surgen entre particulares (personas físicas o jurídicas) y alguno de los Estados Parte. También los criterios determinantes de las causas pueden ser tres, ante la aplicación o sanción por parte de cualquiera de los países asociados de: - medidas legales o administrativas de carácter restrictivo; - discriminatorias o - de competencia desleal, violando los mismos ordenamientos antes citados. En ambos casos existen tres instancias de resolución, siendo la última común para ambos procesos.

En el caso de **Controversias entre Estados**, los dos campos diferenciales son:

a) *Negociaciones directas*: los Estados deben informar al GMC, mediante la Secretaría Administrativa, sobre las gestiones y sus resultados.

Límite de Tiempo: una vez planteada la controversia, las negociaciones no pueden exceder los quince días, salvo acuerdo entre las partes.

b) *Intervención del Grupo Mercado Común*: se puede llegar a este punto por: - irresolución del conflicto; - por una solución parcial insatisfactoria. El GMC evalúa la situación escuchando exposiciones de ambas partes y pueden solicitar, al igual que en la otra vía, asesoramiento de un grupo de expertos.

Límite Temporal: esta fase no puede exceder los treinta días.

Resultados: el GMC formulará recomendaciones tendientes a la solución del diferendo.

En cuanto a **los Reclamos de Particulares** se distinguen:

a) *Reclamo ante la sede Nacional del GMC*: un primer paso tendiente a la resolución se realiza a través de un reclamo formal de los particulares afectados ante la sede Nacional de GMC, para esto es necesario el aporte de pruebas de lo argumentado. Las atribuciones de la Sección Nacional del GMC que haya admitido el reclamo formal son: -contactar a la correspondiente sede del estado al que se atribuye la violación o amenaza de perjuicio para buscar una solución inmediata., -caso contrario elevar el reclamo al GMC.

Límite Temporal: 15 días desde la comunicación del problema.

b) *Intervención del Grupo de Mercado Común*: si no se obtiene un resultado favorable, el GMC recibe el reclamo y debe evaluar sus fundamentos. A partir de allí puede: -rechazarlo; -darle curso. Si se aceptare, se convoca a un **Grupo de expertos**:

Función: estos especialistas deben escuchar a ambas partes y "emitir un dictamen acerca de su procedencia" (art. 29). Ese dictamen se eleva al GMC. Si se verificare la procedencia del reclamo, los demás Estado Parte pueden requerir también la corrección o anulación de las medidas cuestionadas.

Límite de Tiempo: treinta días improrrogables, para el tratamiento del tema por los expertos. Para que el reclamo prospere hay un máximo de 15 días, de lo contrario puede apelarse a la tercer instancia.

Composición: consta de 3 miembros que serán designados por el GMC. En caso de no existir acuerdo se elegirá por votación de los Estados Parte, de una lista de 24 expertos. Uno de estos especialistas debe ser neutral. La constitución de la lista de expertos se hace mediante la elección de cada Estado, a seis candidatos de reconocida competencia en áreas de controversias. Esta lista es registrada en la Secretaría Administrativa.

b) Tribunal arbitral: Instancia Común

Este mecanismo se materializa y expresa a través de un tribunal ad hoc:

Composición: se confecciona una lista compuesta por diez árbitros, "juristas de reconocida competencia", de cada Estado Parte. Esta es registrada en la SAM y es puesta en conocimiento de cada país. De allí se designan 3 árbitros que serán los que integren el tribunal. La selección se realiza mediante la elección de un árbitro por Estado Parte. El tercer árbitro, que no puede pertenecer a ninguna de las dos naciones en controversia, es escogido de común acuerdo y será el presidente de este órgano. Cada estado nombrará un árbitro suplente. Además cada parte designará representantes ante el Tribunal Arbitral y puede elegir asesores para la defensa de sus derechos.

Límite de Tiempo para los Nombramientos: 15 días desde la comunicación a las partes del requerimiento del arbitraje.

En caso de no existir designación en el plazo establecido "la SAM designará a un árbitro de ese Estado, siguiendo el orden de la lista respectiva" (art. 11). Si no hay acuerdo para la elección del tercer árbitro, la SAM, nombrará a uno seleccionado por sorteo entre una lista de dieciséis candidatos, confeccionada por el GMC y constituida por partes iguales para cada país y por pertenecientes a terceros países.

Se propone la unificación de posturas entre Estados con argumentos similares.

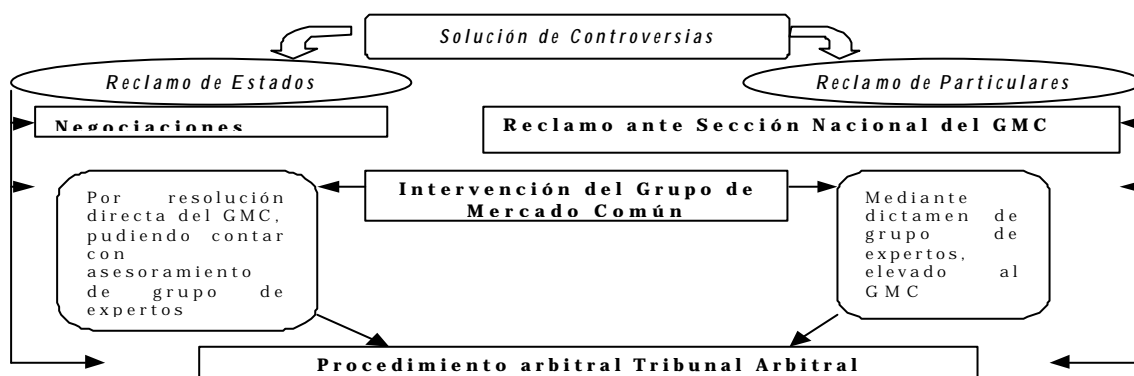
Reuniones: para el establecimiento del Tribunal, se fija una sede en alguno de los Estados Parte. Este organismo se dicta sus propias reglas procedimentales.

Atribuciones: puede dictar las medidas provisionales que considere apropiadas. Las partes deben cumplir esas medidas.

Toma de Decisiones: la expedición del Tribunal es considerada un Laudo. Debe adoptarse por mayoría y estar fundamentada. No se pueden argumentar votos en disidencia y deberá mantenerse la confidencialidad de la votación (art.20). Su carácter es inapelable, obligatorio y posee fuerza de cosa juzgada.

Límite Temporal: la expedición tiene un máximo de treinta días, desde la designación del presidente. Para su cumplimiento se establecen 15 días.

Sanción: si el Estado no cumple el laudo en 30 días se pueden adoptar medidas compensatorias temporarias.



3) PROTOCOLO DE OURO PRETO

Fue firmado en la ciudad de Ouro Preto, República Federativa del Brasil, el día 17 de diciembre de 1994, en la VII Reunión del CMC.

La duración del Tratado es indefinida, según figura en el artículo N° 30.

Son considerados Estados Parte la República Argentina; la República Federativa del Brasil; la república del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Fue firmado por los presidentes y

por los Ministros de Relaciones Exteriores: Carlos Saúl Menem y Guido Di Tella, por Argentina; Itamar Franco y Celso Amorín, por Brasil; Juan Carlos Wasmosy y Luis María Ramírez Boettner, por Paraguay y Luis Alberto Lacalle Herrera y Sergio Abreu, por Uruguay.

Es nombrado "Protocolo Adicional al TA sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR", y se adopta la denominación de "-Protocolo de Ouro Preto-". Como su nombre indica, el marco dentro del cual encontramos a este documento es el del TA, este aspecto se remarca a lo largo del texto "La adhesión o denuncia al TA o al presente protocolo significan, *ipso jure*, la adhesión o denuncia al presente Protocolo y al TA"²⁰. Respecto a este tema, es lícito destacar una de las principales reformas introducidas, en tanto se especifica la personalidad jurídica interna y externa del MERCOSUR, que es ejercida por el Consejo. También es importante señalar al artículo N° 34 en donde se expresa que "el MERCOSUR tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional". Asimismo en el capítulo V se dejan expresamente aclaradas como Fuentes Jurídicas del MERCOSUR a: El TA, sus protocolos e instrumentos; Los Acuerdos celebrados en el marco del TA; Las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM.

En este sentido, las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, tienen carácter obligatorio.

En cuanto a los principios, pueden destacarse 3 que adquieren mayor relevancia:

Principio de Equidad entre las Partes y Respeto de las Diferencias de Desarrollo: se vislumbra al hacer mención a la "necesidad de consideración especial para los países y regiones menos desarrolladas, del MERCOSUR". Se propicia de esta forma la paridad de crecimientos. El mismo supuesto aparece al plantear la "vigencia simultánea" en los Estados, de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, para lo cual se diseña un

²⁰ Artículo N° 50. Capítulo X. Vigencia. *Protocolo de Ouro Preto*.

procedimiento²¹. **Principio de la Naturaleza Intergubernamental de los Órganos del MERCOSUR:** Figura en el artículo N° 2. Se imprime de esta forma un perfil definido al proceso de integración regional. **Principio de “Correlatividad” entre las Disposiciones de los Documentos:** se remarca tanto en las Disposiciones transitorias, como en el artículo N° 53 al declarar que “quedan derogadas todas las disposiciones del TA... que están en conflicto con los términos del presente Protocolo y con el contenido de la Decisiones aprobadas por el CMC durante el período de transición”. De esta forma, se convalidan las modificaciones que de hecho las decisiones del Consejo introdujeron al TA.

Para finalizar, en cuanto al idioma, se crea un capítulo especial (Capítulo VIII) en donde se oficializan el español y el portugués. En la misma parte, debe remarcarse al artículo que abre la posibilidad de revisión de la estructura institucional a los Estados Parte, estrechamente relacionado con el principio de correlatividad de las normas.

ESTRUCTURA DEL TRATADO:

El Protocolo de Ouro Preto está conformado por 3 partes fundamentales: un Prólogo en donde constan los Estados Parte, se enuncia el objetivo desprendido del TA y se hace mención a algunos principios, como el de Equidad y el Intergubernamentalidad. Luego contiene doce **Capítulos**. A su vez el primero de ellos está subdividido en seis secciones. El total de artículos es de cincuenta y tres. Por último se incluye un **Anexo** en la parte final.

Con relación al articulado encontramos:

* 32 nuevas artículos (2; 8; 9; 13; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 25; 26; 27; 28; 29; 30; 33; 34; 35; 36; 38; 39; 40; 42; 45; 47; 49; 51).

* 12 artículos reformulados (1; 10; 11; 12; 14; 31; 32; 37; 41; 43; 44; 46)

²¹ Artículo.40. Capítulo IV. Aplicación de las Normas Emanadas de los Órganos del MERCOSUR. *Protocolo de Ouro Preto*.

* 9 artículos repetidos (3; 4; 5; 6; 7; 48; 50; 52; 53)

Los criterios predominantes han sido los de especificación; ordenamiento y formalización..

En cuanto a los Capítulos:

- *Capítulo I. Estructura del MERCOSUR:* es aquí donde encontramos el mayor número de artículos nuevos (de un total de 33 artículos, 21 corresponden a los nuevos). Se delinea el diseño de la ingeniería institucional del MERCOSUR. Se ordenan y especifican el CMC y el GMC y es formalizada la SAM. A su vez son creados tres nuevos órganos: la **Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)**; la **Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)** y el **Foro Económico y Social (FCES)**. Los últimos dos pueden ser considerados innovaciones, en tanto que el primero se deriva de la importancia de regular el grado de interdependencia económica entre los asociados, principalmente si hablamos de una Unión Aduanera, donde la materia comercial constituye prácticamente su núcleo.

En las diferentes secciones del capítulo, se hace un relevamiento de los elementos primordiales de cada institución. A estos puntos específicos haré referencia en el siguiente apartado.

- *Capítulo II. Personalidad jurídica.* Es nuevo. Posee 3 artículos de gran importancia ya que como se mencionó anteriormente, otorgan el status de Derecho Internacional al MERCOSUR, autorizándolo al pleno uso de sus atribuciones, entre las que destacamos la de celebrar acuerdos de sede.

- *Capítulo III. Sistema de toma de decisiones.* Se compone de un solo artículo. Se generaliza y formaliza la forma de toma de decisiones "por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte"²².

- *Capítulo IV. Aplicación Interna de las Normas Emanadas de los Órganos del MERCOSUR.* Consta de 3 artículos, constituye una innovación y sirve para cristalizar la equidad normativa en todos los Estados Parte. Se instrumenta la publicación de todos los

elementos jurídicos. Se diseña un proceso para asegurar la **simultaneidad** de la vigencia de las normas. Para ello se dispone que los Estados miembros deben incorporar las normas del MERCOSUR al ordenamiento jurídico nacional, comunicando las medidas requeridas a la SAM, quién dará a conocer los hechos informados a cada Estado Parte. Treinta días después se dispone la entrada en vigencia simultánea.

- *Capítulo V. Fuentes Jurídicas del MERCOSUR.* Es una reformulación. Sus 2 artículos establecen las fuentes jurídicas. Se determina también, la obligatoriedad de las normas por ellas emanadas.
- *Capítulo IV. Sistema de Solución de Controversias:* se incorpora el Protocolo de Brasilia y se consolidan las reformulaciones introducidas por las Directivas de la CCM al mismo documento.
- *Capítulo VII. Presupuesto:* Es nuevo, se reglamenta el financiamiento de la SAM.
- *Capítulo VIII. Idiomas.* Es una reformulación en tanto se especifica como idiomas oficiales al español y al portugués.
- *Capítulo IX. Revisión.* Es nuevo. Formaliza la posibilidad de introducir modificaciones en la estructura institucional.
- *Capítulo X. Vigencia.* Engloba a 3 artículos. Se dispone la entrada en vigor, del Protocolo analizado, 30 días después del depósito del último instrumento de ratificación. Se establece como marco el TA.
- *Capítulo XI. Disposición Transitoria.* Expresa la transitoriedad del TA, "vigente hasta la entrada en vigor del presente protocolo", resaltando el principio de correlatividad de las normas.
- *Capítulo XII. Disposiciones generales.* Incluye 2 artículos en donde se detalla la adopción como denominación del documento, "Protocolo de Ouro Preto" y se establecen fecha, lugar, y firmantes. Se resalta el principio de correlatividad.

²² Artículo N° 37. Capítulo III. Sistema de Toma de decisiones. *Protocolo de Ouro Preto.*

- *Anexo*: se reformula el Protocolo de Brasilia respecto del procedimiento general para reclamar temas en materia comercial. De esta área de reclamos pasa a encargarse la CCM.

OBJETIVOS Y MEDIOS

El objetivo principal del Protocolo de Ouro Preto fue fundamentalmente el de ajustar y adaptar la estructura institucional del MERCOSUR, a la dinámica del proceso de integración. Dicho fin emana del artículo N°18 del TA, en donde se estipula que antes del establecimiento del Mercado Común, el 31 de diciembre de 1994²³, debería realizarse una reunión para determinar la estructura institucional definitiva. En torno a esto puede decirse que las reformas que el Protocolo introduce a la estructura institucional han sido muy pocas, más que innovar en gran medida se tendió a ordenar y formalizar lo desarrollado durante el período de transición entre 1991 y 1994.

CRISTALIZACIONES INSTITUCIONALES

Como he dicho con anterioridad, el reajuste de la estructura institucional del MERCOSUR, se constituye como el principal fin del presente tratado, por lo cual se hace necesario un detenido análisis de este aspecto fundamental para nuestra investigación. El énfasis estará puesto fundamentalmente, en las modificaciones e innovaciones que realiza el presente Protocolo al TA.

En primer lugar, se hace necesario remarcar la formalización y el orden introducido a los órganos preexistentes:

En cuanto al **CMC**: se mantiene el carácter de órgano superior. Se mantienen sus funciones, composición, la forma de reunión y son especificadas las atribuciones, entre las que se destacan: ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR; negociar y firmar acuerdos; promover políticas y acciones necesarias para la conformación del Mercado Común (se

²³ Esa fecha fue modificada a través de decisiones del Consejo del Mercado Común, manteniendo restricciones no arancelarias que deberían haber quedado completamente eliminadas al 31 de diciembre de 1994 y extendiendo para los

le atribuye la responsabilidad del proceso); crear órganos, modificarlos o suprimirlos; Designar al Director de la SAM; Adoptar decisiones en materia financiera y presupuestaria.

Se especifica también, que las Decisiones por él pronunciadas son obligatorias.

Respecto del **Grupo Mercado Común**: se mantiene su carácter ejecutivo, se desdobra (art. 11 y 12) el artículo referente a su composición (que se mantiene sin modificaciones). Se formaliza el régimen de reunión, establecido en el reglamento interno de manera ordinaria y extraordinaria, tantas veces como fuere necesario (art. 13). Les son reformuladas y agregadas funciones y atribuciones, las más importantes son: a la atribución de velar por el cumplimiento del TA, se le agrega " de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco"; proponer proyectos de Decisión al CMC (facultad de iniciativa); aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas presentada por la SAM; adoptar Resoluciones en materia financiera presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del CMC; Supervisar las actividades de la SAM y elegir a su Director; Homologar los reglamentos internos de la CCM y del FCES.

El GMC, se expresará por Resoluciones que serán obligatorias.

La **Secretaría de administración del MERCOSUR SAM**: antes era un órgano al servicio del GMC, mediante el Protocolo se reformula y pasa a ser el "órgano de apoyo operativo del MERCOSUR" (art. 33).

Atribuciones: además de mantener sus anteriores funciones se agregan: ser responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR (art.33). Editar el Boletín Oficial del MERCOSUR. Organizar los aspectos logísticos de las reuniones de los órganos del MERCOSUR. Informar a los Estados las medidas implementadas para la incorporación a los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales, las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR. Registrar las listas de árbitros y

productos incorporados a las denominadas listas de adecuación final a la unión aduanera, el período de transición por cuatro o cinco años más, según el caso.

expertos. Elaborar su presupuesto y practicarlo si es aprobado. Presentar su rendición de cuentas al GMC (art. 32).

Composición: está a cargo de un director, nacional de algún Estado Parte. Dicha autoridad es elegida por el GMC, de forma rotativa, previa consulta de los Estados y es designado por el CMC. Su mandato dura dos años, sin posibilidad de reelección.

En segundo lugar haremos referencia a las nuevas estructuras institucionales:

La **Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)**: órgano encargado de asistir al GMC, de quién extrae la mayor parte de su competencia.

Atribuciones: velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordado por los Estados para el funcionamiento de la Unión Aduanera. También le compete el seguimiento y la revisión de los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes (art. 16). Considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Parte con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común (art. 19). Formulación de propuestas y modificaciones, respecto del funcionamiento de la Unión Aduanera, y de materia comercial, al GMC (art 19). Tomar decisiones vinculadas a la administración a aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común(art. 19). Informar al GMC sobre la evolución y la aplicación de los instrumentos de política comercial común, sobre las solicitudes y tramitaciones (art 19). Proponer la revisión de las alícuotas arancelarias y los ítems específicos del arancel externo común (art.19). Establecer comités técnicos para el adecuado cumplimiento de sus funciones, dirigirlos y supervisarlos (art.19). Adoptar el reglamento interno que homologará el GMC (art.10). Evaluación de las reclamaciones del procedimiento de solución de controversias en materia comercial (art. 21).

Composición: se integra por 4 miembros titulares y 4 alternos por Estado Parte. Es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores (art. 17).

Reuniones: se reúne por lo menos una vez al mes y siempre que se lo solicite el GMC o cualquiera de los Estados Parte (art. 18).

Toma de Decisiones: se pronuncia por medio de Directivas obligatorias para los Estados.

La **Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)**: es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte. (art. 22).

Atribuciones: acelerar los procedimientos internos correspondientes a los Estados miembros, para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas del MERCOSUR. Coadyuvar en la armonización de legislaciones. Someter a examen los temas propuestos por el Consejo. Adoptar su reglamento interno.

Composición: se integra por igual número de parlamentarios representantes de los Estados Parte. Son designados por los parlamentos nacionales.

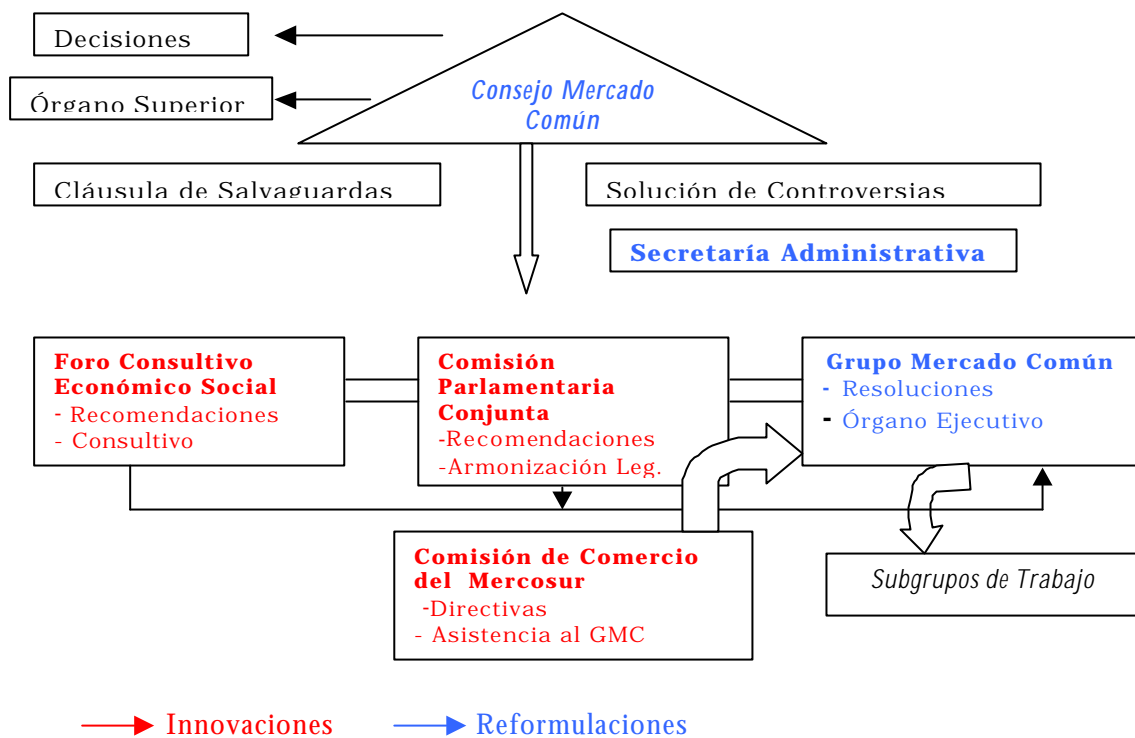
Toma de Decisiones: remite recomendaciones al CMC, por medio del GMC.

El **Foro Consultivo Económico- Social (FCES)**: es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales (art.28).

Atribuciones: su función es consultiva.

Composición: se integra por igual número de representantes de cada Estado Parte

Toma de Decisiones: se manifiesta mediante recomendaciones al GMC (art. 29).



COMPARACIÓN DE TRATADOS: MERCOSUR- UNIÓN EUROPEA

La Comunidad Económica Europea, tomada como modelo, me inspiró a realizar un proyecto similar en la América del Sur. Durante años fortalecimos el comercio intra-regional hasta vislumbrar la posibilidad de promover este comercio y elevar a niveles crecientes los intereses por él generados. En este sentido, el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) es un desdoblamiento del esfuerzo europeo de integración"

Fernando Henrique Cardoso²⁴.

No parecía equivocarse, Fernando Henrique Cardoso, cuando allá por enero de 1993, pronunciaba su discurso en el *Royal Institute* de Londres. El MERCOSUR era considerado como "el hijo prodigio" que la Unión Europea acababa de dar a luz. Por aquél entonces, fuertes lecciones de vida eran tomadas a diario por el proceso sudamericano de integración. De ese aprendizaje se extrajeron importantes normas de conducta, que luego se imprimieron como pautas a seguir. De esta forma, poco a poco, se fueron dando los primeros pasos.

²⁴ Cardoso, Fernando Henrique, "O Brasil e a Integração Européia". Conferencia pronunciada por su excelencia el Sr. Ministro de Estado de Relaciones Exteriores, Senador Fernando Henrique Cardoso, en el *Royal Institute for International Affairs*. Londres, 28/01/1993, en *Boletín de Diplomacia Económica*, Ministerio das Relações Exteriores, N° 14, Brasília, Febrero 1993.

Hoy diez años después, ese hijo parece revelarse. Los interrogantes que surgen son: ¿por qué procesos similares, que creían transitar un mismo camino, hoy parecen bifurcarse? ¿por qué frente a un MERCOSUR que se muestra estancado, enredado en conflictos que ponen en tela de juicio su continuidad, la Unión Europea continúa afianzándose, profundizándose, y es hoy uno de los bloques mundiales fuertemente consolidado?

A continuación paso a la descripción de las principales similitudes y diferencias.

SIMILITUDES:

La primer semejanza que hay que destacar es la de la determinación de la personalidad jurídica tanto interna como externa que poseen ambos procesos. Con personalidad jurídica nos referimos a la susceptibilidad de ser titular de Derechos y Obligaciones. En los tratados del MERCOSUR, se expresa más claramente en el Protocolo de Ouro Preto, en los artículos 34 y 35. La personalidad jurídica, en este caso, está representada por el CMC que es el órgano que cuenta con la facultad de firmar acuerdos de sede y tratados internacionales. En la Unión Europea aparece en los artículos 210 y 211 del Tratado de Maastricht: "la Comunidad tendrá personalidad jurídica". También en su caso la Comunidad, dentro de los límites establecidos en los Tratados, podrán negociar, firmar Acuerdos, Convenios o Tratados Internacionales. En sendos casos las personalidades jurídicas son distintas e independientes de la personalidad de los Estados miembro, lo que les permite tener sus propios órganos y agentes, su patrimonio, su presupuesto, etc.

Otro principio que se reitera en ambos casos es el de continuidad y transitoriedad. Con esto me remito a la idea de proceso y prolongación que expresan todos los tratados aquí analizados. Ambos transcurso parecen avanzar dentro de la misma escala que describe los diferentes niveles de integración, y todo parece indicar que sus principales diferencias podrían radicar en los distintos estadios que ocupan. De esta forma el MERCOSUR sigue los pasos que ya caminó la Unión Europea, indicando el

tránsito por los mismos senderos. Esto se expresa en los tratados de la Unión, en el artículo **A** de Maastricht “el presente tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión”. El mismo artículo se reformula luego con el tratado de Ámsterdam de la siguiente manera: “el presente tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” . También es importante citar el artículo de Maastricht N° 7, donde se establece que “el Mercado Común se establecerá progresivamente durante el período transitorio de doce años”.

El MERCOSUR hace lo propio en el TA, pero las etapas que allí se indican son la Unión Aduanera, con carácter transitorio (art. 3); para luego entrar en la etapa de Mercado Común (art.1. TA). También se hace referencia, en el mismo tratado, cuando en el prólogo se menciona el principio de **gradualidad**. En el Protocolo de Ouro Preto encontramos, también en el prólogo, a los mismos principios: “conscientes de la importancia de los avances alcanzados y de la puesta en funcionamiento de la unión aduanera como etapa para la construcción del mercado común”.

Asimismo, se asemejan en cuanto las instituciones se encuentran limitadas en competencia y legalidad. Así consta en el artículo 4.1 de Maastricht cuando se afirma “cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Protocolo”. En el tratado de Amsterdam se postula lo mismo en el artículo **E** “El Parlamento Europeo; al Consejo; la Comisión; el Tribunal de Justicia; y el Tribunal de cuentas ejercerán sus competencias en las condiciones y para los fines previstos”. En el MERCOSUR, aunque sin tanta precisión, se puede entrever esta tendencia cuando se explicita la función de cada órgano y en donde figuran las competencias previstas para cada uno de ellos.

En cuanto a los objetivos, podemos ver que en ambos tratados figuran temas como la búsqueda del bienestar de la población, la elevación del nivel de vida, la justicia y la protección social. Así consta en el Tratado de Amsterdam artículo N° 1,

párrafo 2: "Decididos a promover el progreso social y económico de sus pueblos". En el caso del MERCOSUR estos fines aparecen enunciados en el prólogo del TA, cuando se expresa la pretensión de "mejorar las condiciones de vida de sus habitantes". Otro de los temas que aparecen como importantes en cuanto a los fines, es el I + D, o investigación más desarrollo, que si bien en la Unión Europea se declara la ampliación de la competencia comunitaria frente a ellos, es destacable que en los tratados del MERCOSUR también se tengan en cuenta: "Convencidos de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Parte" (prólogo TA).

Desde una visión más general podemos decir que la metodología utilizada para llevar adelante la integración, en los dos casos, sigue un patrón común, basada en la flexibilidad y en la gradualidad del proceso llevado a cabo en etapas definidas.

Para finalizar podemos decir que prima en ambos casos el principio de armonización de la legislación común, punto esencial para el equilibrio interno en este tipo de procesos.

Como estas, pueden citarse mucha similitudes más, pero para el fin del presente trabajo es suficiente con la mención de las más generales e importantes.

DIFERENCIAS

Una de las principales diferencias, que determina la variación primariamente en los ritmos para la integración, radica en el nivel de integración que poseen los procesos como metas. En el caso de la Unión Europea, las etapas que figuran en los Tratados de Maastricht y de Amsterdam son: la instancia de Mercado Común, como punto de partida y como lapso transitorio para luego llevar adelante la etapa de Unión económica y monetaria, y comienzan a delinearse fines políticos comunes. Así en el tratado de Ámsterdam se menciona la intención de ampliar los temas de política comunitaria a las áreas de política exterior y de seguridad, sobre la cooperación en asuntos de Justicia y en asuntos de interior. También es interesante el cambio

implementado por Maastricht, al eliminar el adjetivo de económica al nombre de Unión Europea, indicando la persecución de temas de diverso índole. En este sentido, cabe remarcar la incorporación en el Tratado de Amsterdam de la idea de una ciudadanía de la Unión, así como también la importancia otorgada a temas como la cultura; la salud pública y la educación.

En contraposición el MERCOSUR persigue como etapa inicial y transitoria el establecimiento de una Unión Aduanera, para luego implementar un Mercado Común. De allí se desprende la importancia y el contenido de sus objetivos casi fundamentalmente económicos. Así queda expresado en el prólogo del TA cuando se reconoce a la integración como la forma de dar respuesta y la herramienta adecuada frente a la globalización de la economía. Por esto es que no son mencionados temas que se desprendan del ámbito del desarrollo económico. Más allá de que se hagan algunas menciones en los prólogos, como he escrito anteriormente, la diferencia radica en el tratamiento y la institución de esos temas como metas a alcanzar cercanamente.

Otra de las diferencias que podemos encontrar entre los tratados que marcan tendencias estructurales de gran influencia, es la naturaleza de su estructura. La Unión Europea posee una naturaleza mixta con instituciones de carácter supranacional o comunitario, y otros órganos de competencia intergubernamental. La tendencia a futuro parece ser la ampliación de la naturaleza supranacional.

Frente a esto el MERCOSUR exhibe una naturaleza claramente intergubernamental, así es expresado en el artículo N°2 de Ouro Preto. De esta forma, se diferencian las competencias, las formas de organización, de toma de decisiones y del peso que posee el bloque regional frente a cada Estado Parte.

Para completar la mirada sobre el aspecto recién mencionado, es importante señalar que como contraparte a la sesión de soberanía de los Estados Parte, la Unión expresa el principio de respeto de las identidades nacionales (art. N° F.1 Maastricht),

punto que no encontramos explícito en los tratados del MERCOSUR.

En una perspectiva más general, salta a la vista las diferencias entre unos y otros tratados, ya que los de la Unión Europea son sumamente más complejos, tanto en articulado, principios y temas regulados. En cambio el TA, los Protocolos de Ouro Preto y de Brasilia, se muestran mucho más simples, más concisos y delegando gran parte de materias para la regulación a la acción de los órganos institucionales.

Otro de los puntos que creemos necesario destacar es el referente a la recepción y a la aplicación de los Acuerdos Internacionales en su propio ordenamiento jurídico. Cabe aclarar que la recepción alude a los mecanismos constitucionales previstos para la integración de las normas internacionales a los Estados del MERCOSUR. Estos procedimientos pueden realizarse a través de un régimen de recepción automática o de transformación. En este sentido, la aplicabilidad directa hace referencia a si las normas del Derecho Internacional convencionales, ya recibidas en el ámbito interno, son susceptibles de aplicación por cualquier órgano de los Estados sin requerir ninguna medida normativa interna complementaria para su ejecución (*self executing*). El efecto directo, en tanto, alude a la generación de Derechos y Obligaciones directamente aplicables a los particulares y exigibles ante las autoridades administrativas y judiciales de Estados. En cuanto a la primacía, tiene lugar en caso de conflicto entre la normativa convencional y el derecho interno, prevaleciendo la primera sobre la segunda.

De esta manera, los Tratados Constitutivos del MERCOSUR no se pronuncian respecto del régimen de recepción y aplicación de los Tratados Internacionales, a diferencia de los Tratados de la Unión que lo mencionan en el artículo N° 300 del Tratado CE. Esto trae como consecuencia, que cada vez que haya que determinar la entrada en vigor y la eficacia de los Tratados, sea necesario recurrir a la práctica de la Organización y a las Reglas

Generales del Derecho Internacional²⁵. En cuanto a la recepción y a la aplicación de los acuerdos internacionales del MERCOSUR en los ordenamientos internos de los Estados, el Protocolo de Ouro Preto indica la remisión a las reglas internas de cada país, lo cual es sumamente engorroso en tanto no existe uniformidad de criterios al respecto.

Por último, otra de las diferencias más notorias entre los tratados del MERCOSUR y de la Unión Europea es la aplicabilidad directa, el efecto directo y la primacía de los acuerdos internacionales celebrados por el MERCOSUR. A diferencia de los recursos de *self executing* y de la posibilidad de desplegar efectos sobre los particulares que emana de las Constituciones Nacionales Europeas, para el caso MERCOSUR no hay ningún pronunciamiento al respecto en los principales ordenamientos jurídicos de cada país.

Para el caso de la primacía en la Unión, todos los Estados miembros, a excepción del Reino Unido que no posee constitución escrita, permiten la atribución de competencias a las Comunidades Europeas constitucionalmente. En cuanto al MERCOSUR la cuestión es resuelta en otros términos, la primacía es implementada de dos maneras diferentes según cada Estado: por un lado, en Argentina y Paraguay el Derecho de la Integración prima constitucionalmente sobre las leyes internas, y por el otro lado, Brasil y Uruguay en los que tiene vigencia el principio de equivalencia. Todas estas características tienen como consecuencia una gran demora en el proceso de integración, debido a la necesidad del dictado de normas internas. Este procedimiento puede conducir a la generación de inseguridad e incertidumbre entre los miembros, ya que al constituirse el MERCOSUR un ámbito de información asimétrica, los Estados Parte que han incorporado a su ordenamiento jurídico las fuentes del MERCOSUR, no saben si el resto de los miembros harán lo mismo (Cienfuegos, 2001).

²⁵ Cienfuegos, M. (2001) "La recepción y la aplicación de los Acuerdos Internacionales del Mercosur". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*,

Comparación de Tratados: MERCOSUR- Unión Europea

| CRITERIOS | TRATADOS MERCOSUR | TRATADOS UNIÓN EUROPEA |
|----------------------------------|--|---|
| Por N° de Sujetos | Multilateral- Regional | Multilateral- Regional |
| Posibilidades de acceso | Abiertos- limitados | Abiertos- limitados |
| Formas de Celebración | En buena y debida forma | En buena y debida forma |
| Contenido u objeto | De naturaleza normativa | De naturaleza normativa |
| Niveles de integración | Unión aduanera- Mercado común | Mercado común- Unión Econ. Y Monet. |
| Naturaleza de órganos | Intergubernamental | Mixta (Supranac.- Intergubernamental) |
| Metodología | Flexible | Flexible |
| Grado de Independ. de decisiones | Amplio | Reducido |
| Duración | Definida(salvo Ouro Pret) | Indefinida |
| Grado de continuidad | Alto | Alto |
| Personalidad jurídica | Derecho Internacional | Derecho Internacional |
| Vigencia | Transitorios | Transitorios |
| Objetivos | Diseñar y reglamentar un proceso de integración a partir del establecimiento de una Unión Aduanera y un Mercado Común | Diseñar y reglamentar un proceso de integración a partir del establecimiento de un Mercado Común- y de la Unión Monetaria |
| Establecimiento de competencias | Laxo | Fuerte |
| Recepción | Régimen de Transformación | Régimen de Recepción Automática |
| Aplicabilidad | No se hace referencia al tema | Efecto Directo |
| Primacía | Doble mecanismo: Argentina- Paraguay: determinada constitucionalmente Brasil- Uruguay: vigencia del principio de equidad | Determinada Constitucionalmente |

Fuente: elaboración propia

CONCLUSIONES

A partir del análisis de los Tratados realizado podemos arribar a las siguientes conclusiones:

- el principal motor del MERCOSUR surge de la necesidad de dar respuestas a una economía de Mercado cada día más globalizada. Desde nuestro punto de vista, la formación del Mercado Común del Sur, es la herramienta más adecuada para propiciar el desarrollo de economías atrasadas y sofocadas por severas y perennes crisis.
- también hay que remarcar la importancia que adquiere en este contexto, la visión y la decisión política, ya que son los elementos de empuje y dirección de los procesos de integración.

- los acuerdos del MERCOSUR, desde un comienzo, han mostrado un ánimo que hoy parece desvanecerse. La firma y confección de los Tratados son pasos importantísimos a la hora de concretar los avances y propiciar los futuros desarrollos. En cuanto a esto, podemos ver que en general los tratados del MERCOSUR, se constituyen como grandes adelantos, ya que plasmaron una estructura institucional, proveyeron de procedimientos para favorecer la armonía, a través de neutralizar los conflictos, enuncian los objetivos y establecen plazos para la continuidad del proceso. A través de estos tratados es como se plasma la vida del MERCOSUR y se asegura su continuidad, generando una estructura institucional que permita la perdurabilidad del bloque regional en el tiempo y cumpliendo con la primer instancia del Proceso de *Institution Building*. Los problemas no parecen surgir de las lagunas que ellos presentan, ya que en general no se evidencian grandes baches que obstaculicen su viabilidad, sino más bien en la falta de políticas nacionales claras, que ocasionan el estiramiento y la dilución del proceso. Por eso es muy importante la decisión política de seguir adelante con su profundización.

Respecto de la comparación con los Tratados de la Unión Europea, podemos decir:

- que si bien el MERCOSUR parece seguir a dicho modelo, es importante dar cuenta de las diferencias que separan a ambos casos. Ambos constituyen realidades sumamente diferenciadas y ambos se originaron por diferentes causas. De ello se desprende que si bien la experiencia europea le sirve como ejemplo, el MERCOSUR debe readaptar las estructuras a su propia situación. No sólo los problemas que tienen las regiones son diferentes, sino sus historias, sus necesidades y sus posibilidades son otras. Uno de los aspectos a remarcar es la amplia trayectoria institucional de los países del continente europeo, frente a la juventud de por ejemplo las democracias latinoamericanas.
- Respecto a los espacios que la normativa MERCOSUR no parece haber abordado aún, es la cuestión de la recepción y la aplicación

de la Normativa Regional a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Al respecto, creemos que es necesaria la regulación en este sentido, en tanto su ausencia puede limitar y obstaculizar los alcances de la integración, ya que la engorrosa tramitación interna que cada país debe poner en práctica precedentemente a la incorporación de la normativa MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos, puede llevar a neutralizar los avances alcanzados hasta el momento. Por otro lado, como mencionamos anteriormente, estos mecanismos dejan abierta la posibilidad de generación de inseguridad, debido a la incertidumbre provocada por la heterogeneidad y a la falta de coordinación del procedimiento. Ante esta situación creemos necesario hacer dos observaciones. Por una lado, cabe aclarar que si bien creemos necesario el avance en este aspecto, es válido recordar que el proceso de integración europea que contempla este tipo de situaciones lleva muchos años en marcha, frente a lo cuál el MERCOSUR posee una experiencia mucho más reducida. Teniendo en cuenta que incluir la aplicabilidad directa, el efecto directo y la primacía requiere en gran medida procesos sustanciales de reformas, no consideramos que el MERCOSUR haya fallado en este aspecto, sino que la interpretación es hecha en el sentido de la necesidad de búsqueda a futuro de tales objetivos.

Por otro lado, no hay que perder de vista la naturaleza intergubernamental que caracteriza al MERCOSUR, al tratar estos temas ya que justamente para poder avanzar en estos aspectos es necesaria una expresa voluntad política, de los funcionarios gubernamentales de primer nivel, de ceder al bloque regional parte de su capacidad de acción y de toma de decisiones.

- una de las necesidades que parece mostrar el MERCOSUR es readaptar sus estructuras, heredadas de simples convenios bilaterales, para cumplir con las funciones requeridas por un proceso de integración económica más complejo que el que se ha desarrollado en los últimos diez años. La idea principal de esta ponencia es que una definición imprecisa o desacertada de la

estructura institucional puede traducirse en inoperancia, altos costos de transacción entre los asociados, conflictos mal administrados, y un eventual fracaso del proceso de integración. Consideramos que esta cuestión es relevante hoy día, cuando el MERCOSUR parece dar muestras de paralización.

CAPÍTULO N° 3

ANÁLISIS DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO DEL MERCADO

COMÚN (1991- 2000)

CONSIDERACIONES GENERALES:

Teniendo en cuenta que en esta segunda fase de la investigación se tomará como objeto de estudio a las Decisiones del CMC, nos parece necesario esbozar las principales características de esta entidad, constituida como órgano supremo en la estructura institucional del bloque regional. Fue creado en 1991 cuando se diseñó la estructura institucional del Mercado Común del Sur, a través del articulado del TA (art. 9 al 12). La especificación y formalización de sus prácticas se realiza con posterioridad, en diciembre del año 1994, en el Protocolo de Ouro Preto. En este documento es en donde se precisa que "El CMC se pronunciará mediante Decisiones..."²⁶ordenando y estatuyendo lo que hasta ese momento había sido guiado por la práctica. Estos pronunciamientos poseen como característica principal su **obligatoriedad** para los Estados miembro.

Su análisis se hace necesario ya que al constituirse como órgano supremo, tiene a su cargo la conducción del proceso de integración y el poder de toma de decisiones, a la hora de asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos y tendientes para alcanzar la constitución final del Mercado Común. De esta forma, el seguimiento de sus Decisiones nos permitirá trazar el mapa a partir del cual el MERCOSUR ha ido dándose forma en los últimos diez años. Nos interesa principalmente remarcar cuáles han sido los temas tratados con mayor profundidad y por medio de ellos dilucidar el nivel de

²⁶ Ciudad de Ouro Preto, República Federativa del Brasil, 17 de diciembre de 1994. Artículo N° 9. *Protocolo de Ouro Preto*.

institucionalidad alcanzado y propiciado. Cabe señalar que al estar integrado este órgano por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los países miembros, teniéndose que contar además con la presencia de los presidentes en las reuniones, por lo menos dos veces al año, su análisis puede servir como un termómetro a la hora de medir el grado de voluntad política que las principales autoridades evidencian, respecto del proceso de integración.

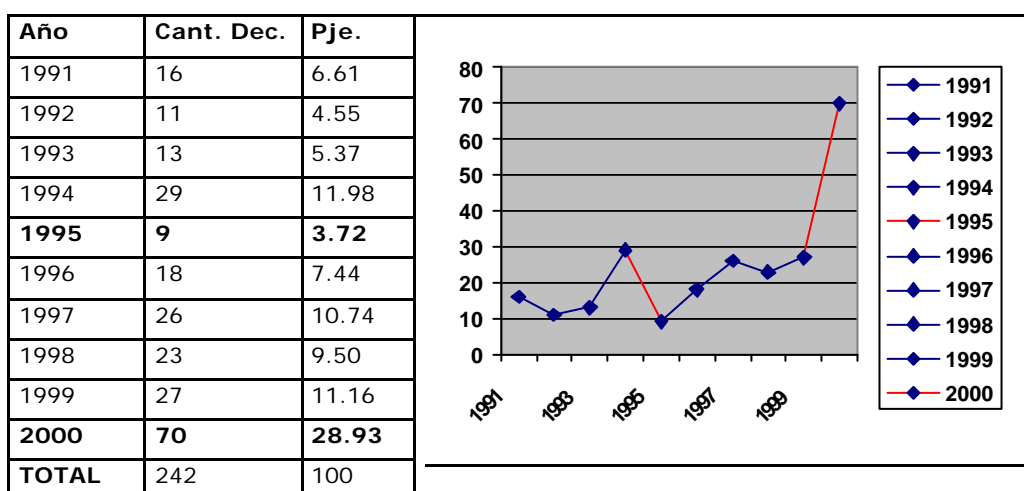
Para resumir, el principal objetivo del presente informe es el estudio de las Decisiones del **CMC**, como medio para descubrir cuál ha sido el cincel utilizado hasta el momento, en la construcción del MERCOSUR.

DELIMITACIÓN DEL UNIVERSO. LÍMITES Y ACOTACIONES DEL ESTUDIO:

El recorte temporal nos permitió una utilización crítica y rigurosa del método debido a la contemporaneidad histórica (Bloch, 1925). De esta manera, se analizó el conjunto de las decisiones del CMC, desde las tomadas en el año 1991, fecha en que se inician las reuniones del mencionado organismo, hasta el año 2000 inclusive. Las Unidades de análisis son cada una de las Decisiones del CMC, que serán analizadas por años y agrupadas según una clasificación temática.

ESTUDIO DIACRÓNICO DE LAS DECISIONES DEL CMC

CUADRO A: Cantidad de Decisiones por año:



Fuente: Elaboración propia basada en datos recolectados en www.MERCOSUR.org

ANÁLISIS GENERAL DE TODO EL PERÍODO

En un primer acercamiento a los datos relevados en el período 1991- 2000, podemos observar ciertas tendencias generales que pueden servir de punta pie inicial para comenzar con esta última fase de investigación. Si graficamos la recolección de los datos obtenidos a través de una curva, podemos ver una propensión general creciente, reflejada en el aumento de la cantidad de decisiones por año. En cuanto a los períodos en el que se produjeron aumentos importantes en la cantidad de Decisiones tomadas, es posible apreciar que los dos mayores incrementos han sido los del año '94 y '00. En este sentido, parece particularmente destacable lo ocurrido en el año 2000. Al leer la curva es posible apreciar que en dicho ciclo se experimentó el mayor incremento en el número de Decisiones tomadas.

En cuanto al año 1994 creemos que es necesario tratar dicho aumento en relación con la disminución del año 1995. Así, los años en los que se observa una disminución en el número de Decisiones tomadas han sido el '92; el '95 y el '98. Teniendo en cuenta los datos precedentemente enunciados, resulta sumamente llamativa la disminución experimentada en el año 1995. Dicho año fue el de menor producción, observándose una baja de casi el 8% respecto del año anterior. Es decir, lo que los datos muestran es que desde el año 1993 se fue incrementando la actividad del CMC, la cual en el año 1995 parece haberse detenido abruptamente, en tanto disminuyeron la cantidad de Decisiones tomadas.

De esta manera, encontramos que los datos reflejan la presencia de dos importantes puntos de inflexión, uno con la caída del número de Decisiones en el año 1995 y otro con el gran aumento experimentado en el año 2000. Parece necesario tratar de dilucidar a qué están haciendo referencia estos datos y de qué forma es posible interpretarlos. Es decir, si bien un mayor o un menor número de decisiones no es un indicador directo de la evolución del bloque, dado que los datos relevados se refieren a cambios registrados en la actividad de la institución suprema del

bloque, consideramos importante indagar qué es lo que dichos datos estarían reflejando.

Para tratar de comprender esta información en forma dinámica, es necesario introducir la variable histórica a fin de obtener una visión diacrónica de todo el proceso considerado. Es necesario entonces, contextualizar estos resultados y de esta forma poder arribar a conclusiones más acabadas referentes a si estos retrocesos coinciden con algún conflicto puntual producido al interior del bloque, si son producto de alguna variable exógena o si simplemente son producto de alguna aleatoriedad.

Roberto Bouzas (2001) analiza el desarrollo del proceso de integración, distinguiendo tres etapas fundamentales: el período de transición (1991/1994); la era de los mercados (1995/1998) y por último los tiempos de turbulencias (1998 en adelante). La primer etapa, según el analista, estuvo signada por un gran dinamismo, lográndose resultados significativos si lo comparamos con otros procesos de integración de la región. Los conflictos de intereses derivados de las divergencias en las estructuras nacionales de protección, que surgieron en torno del diseño de la estructura del Arancel Externo Común, fueron resueltos y se pudo establecer un acuerdo. En este clima pueden enmarcarse los resultados obtenidos por el relevamiento de las Decisiones, que nos muestran una curva ascendente desde el año 1991 hasta su punto máximo en 1994. Con algunas disminuciones del año 1992 respecto de 1991, pero que pueden entenderse en tanto el MERCOSUR se encontraba en pleno despegue e implementación.

En contra parte, la segunda etapa se caracterizó por los contrastes en el desempeño del MERCOSUR. Si bien se logró un aumento sostenido de la interdependencia económica, el índice de regionalización creció cerca del 50%, no se cumplieron muchos de los compromisos establecidos y el clima de negociaciones estuvo signado por una politización negativa. Este período también es coincidente con los datos que se desprenden del Cuadro A. Los dos años en los que se presentan discontinuidades más marcadas y en donde es posible observar una caída en la cantidad de

decisiones respecto del año anterior, fueron 1995 y 1998, que corresponderían con el inicio y el fin de la "era de los mercados". En esta etapa Bouzas reconoce la proliferaron de conflictos y diferencias entre los socios que eclipsaron los objetivos comunes. Arriba a la conclusión de que en este período los principales problemas se relacionaron fundamentalmente con la coincidencia de crisis políticas domésticas que frenaron el proceso de integración. Los países debieron enfrentar contextos internos que solicitaron y absorbieron casi toda su atención, sin dejar demasiado lugar a otro tipo de políticas.

También es importante indicar las crisis internacionales que repercutieron desfavorablemente en los países de la región y que impactaron fuertemente contra las debilitadas economías del Cono Sur. Así, es posible mencionar la crisis mexicana del Tequila sucedida en diciembre del año 1994 y cuyos países más afectados fueron Argentina y Brasil, los socios más grandes del MERCOSUR. El escenario internacional de allí en adelante, se va a ver signado por una serie de crisis que globalizarán sus impactos (crisis del sudeste asiático 1997; crisis rusa 1998)

En cuanto a las políticas macroeconómicas de los gobiernos brasilero y argentino se encuentran en un plano de convergencia tras la implementación de programas de estabilización y los programas de reforma estructural. Sendas naciones utilizan el tipo de cambio como ancla nominal pero lo implementan con diferentes estrategias que resultarán en políticas microeconómicas divergentes. Por el lado brasilero la adopción del Plan Real significó el acogimiento a una estrategia de *growing peg* (devaluación gradual) que implicó una corrección de forma controlada del tipo de cambio nacional al sistema de precios internacionales. Esto implicó un patrón de intervención sectorial horizontal y más activo, como el régimen automotriz para las regiones del Norte y Noroeste o los programa de financiamiento a las exportaciones, que significaron choques con Argentina en el plano comercial y respecto de la localización de las inversiones. Por su parte Argentina, conjuntamente con México, utilizó una

estrategia de tipo de cambio fijo mediante el Plan de Convertibilidad, y tratando de equilibrar oferta y demanda del peso/dólar procuró mantener estable el tipo de cambio en el tiempo. Esto, por un lado, le procuró una mayor influencia del efecto tequila sobre su economía y por otro lado, implicó la prevalencia de un enfoque de intervención mínima determinado tanto por preferencias de política como por restricciones situacionales. Estas trayectorias divergentes ampliaron significativamente el potencial de conflicto entre dos de los principales socios del bloque.

Estas tensiones a su vez eran alentadas por las posturas de las gestiones gubernamentales frente al contexto internacional. Desde la llegada de los nuevos gobiernos se marcó una tendencia diferenciada entre las posturas argentina y la brasileña. Con el transcurso de los años estas definiciones se fueron endureciendo y generaron conflictos que repercutieron en las expectativas de los socios en cuanto al proceso de integración. En este sentido, Roberto Lavagna (1998) remarca que la política de alineamiento irrestricto de Argentina con Washington, frente al alejamiento progresivo de Brasil, introduce interferencias en la coordinación de posturas de los miembros del MERCOSUR que determinan la falta de consulta para la adopción de medidas, como por ejemplo el envío de naves argentinas al Golfo Pérsico o el intento de Argentina de introducir a Chile al MERCOSUR. Por su lado, Brasil emite respuestas del mismo tenor que dejarán afuera a Argentina de un proyecto para ampliar el número de miembros con presencia permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Estos hechos descolocan la relación existente entre Argentina y Brasil desde 1995 en adelante²⁷.

Como es posible observar todas las coyunturas enumeradas coinciden con la fecha de disminución del número de Decisiones del CMC. Siguiendo estas argumentaciones, los escenarios desfavorables, internos y externos, que deben enfrentar los

²⁷ Lavagna, Roberto (1998) *Argentina- Brasil- MERCOSUR. Una decisión estratégica 1986- 2001*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Estados miembro del MERCOSUR parecerían tener consecuencias que se podrían traducir en el funcionamiento de su principal órgano rector.

Es lícito remarcar que el N° de Decisiones año a año es muy variable, dato que se refleja en la distribución alrededor de la media aritmética (25), respecto a la cual los mayores desvíos se observan en los años 1995 y 2000. En dicho sentido, es posible entender la disminución del año 1995, en tanto debido a las crisis internacionales y sus efectos en las economías domésticas de cada país miembros, los Estados centran sus esfuerzos en tratar de resolver los problemas internos dejando de lado la agenda de negociaciones del ámbito regional. Asimismo, como hemos comentado anteriormente, dicha etapa estuvo caracterizada por un clima de politización más conflictivo y en donde los objetivos comunes fueron eclipsados por diferencias de intereses y percepciones²⁸, expresado principalmente en las posturas adoptadas por los socios más grandes del bloque.

Retomando el análisis de Roberto Bouzas, también podría explicarse bajo su óptica la tendencia creciente experimentada por las decisiones de los años 1998- 2000. Esta sería la etapa denominada, por el mencionado autor, como de Turbulencias. Dicha fase estuvo signada por la crisis del Real, que pondrá fin a la convergencia en materia de políticas macroeconómicas. Pero en la opinión de Bouzas la devaluación brasilera no tendrá tanta implicancia en el MERCOSUR como la tuvieron las desavenencias de la etapa anterior. Es decir, la caída del Real no sería la causante de la turbulencia, sino más bien las tensiones estarían provocadas mayormente por problemas domésticos relacionados con las etapas anteriores.

Como hemos visto, la primera gran dificultad que el MERCOSUR debe enfrentar fue consecuencia de los impactos producidos por la crisis del Tequila en 1995. Posteriormente, con la implementación de las medidas neoliberales de segunda

generación y principalmente a través de la implementación de los procesos de privatización, las economías internas de cada país parecen equilibrarse gracias a la disponibilidad de recursos obtenidos de la venta de las empresas públicas. Pero los problemas resurgirán nuevamente cuando se gaste lo recaudado y las complicaciones internas vuelvan a ser insoslayables. Todas estas tensiones si bien colaboraron en el deterioro de las relaciones entre los países, generaron idas y vueltas que resultaron en impulsos al proceso de integración. En este sentido, podemos decir que los datos presentados serían consecuentes con estas afirmaciones, en tanto las tensiones que se irán sucediendo en este período generaron un proceso de renegociación constante entre los miembros del MERCOSUR, imponiéndose como tema fundamental de la agenda la forma de administración de los conflictos. En el año 1999, luego de la caída del Plan Real, el comercio en el bloque mostró un retroceso fuerte que implicó un cambio de precios relativos muy significativo, generando una fuerte pérdida de competitividad de los productos uruguayos y argentinos en el mercado brasileño. En otros términos, la devaluación implicó una serie de conflictos a nivel sectorial y en concreto la mayoría de los reclamos involucraron a sectores industriales de los socios principales, ya que Argentina aplicó a productos brasileños una serie de mecanismos unilaterales de protección arancelaria y pararancelaria, con el fin de evitar una entrada masiva de estos productos en su mercado. A partir de allí se generó una "guerra de represalias" por parte de Brasil. Básicamente, el complicado contexto macroeconómico de la región determinó que en el año '99 se produjera una crisis sin precedentes en el MERCOSUR. Asimismo, en enero del año 2000 se realizó en San Pablo una cumbre de cancilleres con el objetivo explícito de "Relanzar el MERCOSUR", reconociendo la crisis que enfrentaba el bloque desde hacía ya varios meses. La devaluación del Real fue el punto máximo de dicha tensión, y en ese sentido

²⁸ Bouzas, Roberto (2001) " El MERCOSUR diez años después ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu?*". *Desarrollo Económico* vol 41 N° 162 (julio- septiembre

es que podríamos interpretar el gran aumento en el número de Decisiones tomadas en el 2000, como resultado de la voluntad de renegociación de las partes impulsada por el gran conflicto de 1999 y expresada en la cumbre de San Pablo. Tres meses después, esa intención será reafirmada en una reunión del Grupo Mercado Común, en la ciudad de Buenos Aires. En dicha ocasión estuvieron presentes todas las delegaciones, se discutió y aprobó la agenda de relanzamiento del MERCOSUR. Nos parece válido traer a colación una afirmación hecha por José Botafogo Gonçalvez, embajador plenipotenciario de Brasil para el MERCOSUR, en declaraciones a una radio uruguaya el 04 de Mayo de 2000²⁹: "1999 fue el peor año para el MERCOSUR, y no sólo para el MERCOSUR: fue el peor año para la economía de Brasil en las últimas décadas. Tuvimos todo tipo de crisis: internas, externas, una caída del comercio ..., tuvimos una devaluación como consecuencia de esas pérdidas... Todo eso está contaminado por una coyuntura muy negativa que se dio en 1999. Eso ya pasó; a partir de 2000 estamos con perspectivas mucho más positivas en Uruguay, Argentina, Brasil y Paraguay".

En cuanto al contexto internacional, el leve progreso en las negociaciones del ALCA, otorgaron al MERCOSUR el elemento clave para estimular su preservación. En palabras de Bouzas "dada la intensidad de la fragmentación y el unilateralismo que prevaleció en este último período, los incentivos defensivos para negociar conjuntamente en el ALCA y con la Unión Europea contribuyeron a limitar las tendencias centrífugas"³⁰. De esta forma, podríamos encuadrar las tendencias que surgen de los resultados expresados en los cuadros precedentes, como parte de este contexto general en donde también bajo el impulso de las posturas defensivas, el MERCOSUR logró un nuevo impulso para la integración.

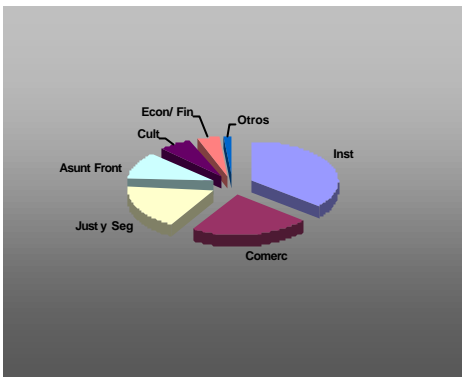
CLASIFICACIÓN POR CATEGORÍAS TEMÁTICAS:

de 2001), pag. 184.

²⁹ Entrevista realizada por el periodista Emiliano Cotelo, en el programa "En Perspectiva", de la Radio uruguaya *El espectador*. el Jueves 04 de Mayo de 2000- Hora 09.15. Disponible en www.radioelespectador.com.uy

CUADRO B: Decisiones clasificadas por categorías en todo el período:

| Categorías | Tot. | Pjes |
|----------------------|------|-------|
| Institucionales | 87 | 35.95 |
| Comerciales | 54 | 22.32 |
| Justicia y Seguridad | 44 | 18.18 |
| Asuntos Fronterizos | 27 | 11.16 |
| Culturales | 16 | 6.61 |
| Económico/ Financ. | 10 | 4.13 |
| Otros | 4 | 1.65 |
| Totales | 242 | 100 |



Fuente: Elaboración propia basada en datos recolectados en www.MERCOSUR.org

Luego de analizar las decisiones, las agrupamos por categorías teniendo en cuenta los criterios temáticos prevaletentes. De esta manera, la clasificación resultante fue la siguiente:

Institucional: Todas las decisiones cuyo atributo prevaletente es referente a la cristalización de prácticas mediante la creación o modificación de los órganos que conforman la estructura institucional, la formulación de reglamentos y el perfeccionamiento de los procedimientos que hacen al funcionamiento del andamiaje institucional del MERCOSUR.

En esta categoría se incluyen todas las medidas tendientes a la creación de instituciones o canales institucionales que instauren mecanismos importantes para la integración regional.

Comercial: Todas las decisiones cuyo atributo prevaletente es referente al intercambio de bienes o servicios, a la fijación de aranceles y barreras técnicas al comercio, al establecimiento de las formas de relacionamiento externo que fijan una postura en lo comercial del MERCOSUR frente al resto del mundo, y las formas específicas para operacionalizar todas las decisiones comerciales.

Justicia y Seguridad: Todas las decisiones cuyo atributo prevaletente es referente al establecimiento de jurisprudencia, a la formación de Derecho, de marcos normativos comunes, a la incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento

³⁰ *Ibidem*, pag. 191

jurídico de los Estados parte y a llevar a cabo una acción conjunta con el fin de asegurar la observancia de las leyes.

Económico/ Financieras: Son todas las Decisiones cuyo atributo prevaleciente es referente a la fijación de políticas macroeconómicas, a la protección y promoción de inversiones, a la coordinación de posturas en foros económicos internacionales y a la regulación financiera.

Asuntos Fronterizos: Todas las decisiones cuyo atributo prevaleciente es referente a la actividad de las aduanas u organismos de control fronterizo, a la reglamentación y coordinación del tránsito vehicular y del transporte vecinal, a la circulación de los ciudadanos de los Estados parte dentro del MERCOSUR, y a todos aquellos temas que se refieran a la coordinación de los países miembros en las zonas limítrofes.

Cultural: Todas las decisiones cuyo atributo prevaleciente es referente a temas como educación, desarrollo científico-tecnológico, a la oficialización de fechas y simbologías, que de alguna manera contribuyan a la formación de un conjunto de elementos materiales o simbólicos que sirvan para la identificación de los individuos como miembros de la comunidad del MERCOSUR.

Otros: Es una categoría residual para clasificar aquellas decisiones que no pueden encuadrarse bajo los precedentes valores.

Obtuvimos una clasificación basada en siete categorías que distinguen los principales temas tratados por el CMC durante todo el período. Como puede observarse en el cuadro b, la distribución es bastante heterogénea. La categoría que concentra el principal número de decisiones es la Institucional, que reúne casi el 36 % del total de las decisiones, siguiéndole en cantidad la materia Comercial, con una diferencia de casi el 13%. De esto se desprende que, contrariamente a lo esperado, al menos en cuanto a las Decisiones del órgano supremo del MERCOSUR, no existe una preeminencia absoluta del sector comercial, sino que más bien el área a la que se circunscriben la mayor cantidad de

las decisiones, es de corte Institucional. Esto podría estar indicándonos que si bien, debido la fase de integración en la que se encuentra el MERCOSUR, el aspecto comercial es sumamente importante, se evidencia el establecimiento de bases institucionales que trascienden el citado campo y que son las que permitirán la profundización de la integración futura. En cuanto al contenido cualitativo de esta última categoría, se observa el predominio de Decisiones que regulan y estatuyen mecanismos institucionales de integración. Al ser el CMC el principal órgano que debe aprobar las Decisiones que hacen al establecimiento de las bases institucionales, es posible deducir que la importancia numérica esta categoría, podría estar relacionada con la fase de implementación del MERCOSUR y la puesta en marcha de sus órganos.

También es importante destacar el porcentaje del área de Justicia y Seguridad (18.18%), que se presenta como un indicador importante del nivel de integración alcanzado, ya que las decisiones aquí incluidas se refieren a la homogeneización de la legislación de los estados parte y a la creación de jurisprudencia común para el MERCOSUR.

Otro punto que creemos importante destacar es la escasa concentración de decisiones en categoría Económico/ Financieras, que sólo representan un poco más del cuatro por ciento del total. Estos datos podrían estar indicando un rezago en la toma de decisiones vinculadas a la principal área de compromisos pendientes en la región, ya que una de las medidas acordadas por el TA para el logro de la Unión Aduanera, fue la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

El área comercial es la que parece reflejar una distribución más homogénea a su interior, mientras que el resto muestra importantes diferencias entre sus subcategorías.

CUADRO C: Porcentajes de decisiones por categoría y por año:

| Año / Categoría | Institucional | Comercial | Justicia /Seg | As. Fronts. | Culturales | Econ./ Finan | Otros | Base |
|-----------------|---------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|-------------|------|
| 1991 | 13,79 | 1,85 | 2,27 | 3,70 | 0,00 | 10,00 | 0,00 | 16 |
| 1992 | 4,60 | 5,56 | 4,55 | 3,70 | 6,25 | 0,00 | 0,00 | 11 |
| 1993 | 5,75 | 3,70 | 2,27 | 7,41 | 0,00 | 30,00 | 0,00 | 13 |
| 1994 | 4,60 | 18,52 | 6,82 | 29,63 | 6,25 | 30,00 | 0,00 | 29 |
| 1995 | 6,90 | 1,85 | 0,00 | 0,00 | 12,50 | 0,00 | 0,00 | 9 |
| 1996 | 6,90 | 7,41 | 9,09 | 0,00 | 18,75 | 10,00 | 0,00 | 18 |
| 1997 | 10,34 | 9,26 | 9,09 | 7,41 | 25,00 | 0,00 | 50,00 | 26 |
| 1998 | 11,49 | 11,11 | 9,09 | 0,00 | 12,50 | 0,00 | 25,00 | 23 |
| 1999 | 13,79 | 9,26 | 11,36 | 7,41 | 12,50 | 0,00 | 25,00 | 27 |
| 2000 | 21,84 | 31,48 | 45,45 | 40,74 | 6,25 | 20,00 | 0,00 | 70 |
| Totales | 100,00 87 | 100,00 54 | 100,00 44 | 100,00 27 | 100,00 16 | 100,00 10 | 100,00 4 | 242 |

Fuente: Elaboración propia basada en datos recolectados en www.MERCOSUR.org

Base: Resultados en números enteros

Si la perspectiva diacrónica es aplicada a cada categoría, los resultados de análisis vuelven a reflejar las conclusiones anteriormente destacadas. Así, es posible observar que tanto el año 1995 como el 2000, vuelven a ser los principales puntos de inflexión del período.

Como se puede observar en el cuadro C, salvo para la categoría Institucional y Cultural, en el resto de las áreas cayó el porcentaje de decisiones respecto el año 1994. En el mismo sentido, es posible observar que las decisiones del año 1995 se concentran sólo en tres de las siete categorías, a saber: Institucional, Comercial y Cultural. Se advierte la ausencia de decisiones de Justicia y Seguridad, de Asuntos Fronterizos y Económico/ Financieras. Para el caso de la categoría de Justicia y Seguridad resulta llamativo que presentando un peso relativo de decisiones (concentra casi el 20 por ciento del total de decisiones del período) y teniendo una distribución bastante homogénea, salvo en el 2000, sea dicho año (1995) el único en el cual no presenta ninguna decisión. También es notoria la disminución experimentada en el campo comercial, que de un 18.52 por ciento del total de las decisiones comerciales pasó a tener un 1.85 por ciento. Otro aspecto que nos parece relevante destacar, es la distribución de las decisiones respecto de las Reuniones del CMC realizadas en el '95. De las dos reuniones llevadas a cabo, sólo una decisión fue tomada en la segunda y que se refería al establecimiento de un cronograma para el año siguiente. De esta forma, también es posible observar la influencia ejercida por las

coyunturas externas y las domésticas en cada categoría de las decisiones, que en cierta manera estarían reproduciendo en su interior los resultados del análisis agregado realizado precedentemente (cuadro a).

En cuanto al área Comercial es importante destacar la disminución sufrida en el número de decisiones del año 1999 respecto de su inmediato anterior. Si bien sólo representa una reducción del 2 por ciento dentro de su categoría, es importante recordar que ese año se llevó a cabo la devaluación del Real y que justamente en este tipo de decisiones es dónde más podrían afectar los desequilibrios de las políticas monetarias nacionales. Para las cuatro categorías que concentran el mayor número de decisiones (Institucional; Comercial; Justicia y Seguridad y Asuntos Fronterizos) el año de mayor producción ha sido el 2000. Es interesante analizar este número teniendo en cuenta que todas las áreas recién enunciadas han experimentado un aumento bastante considerable, respecto del año anterior. Así las diferencias porcentuales entre el año 1999 y el 2000 muestran los siguientes incrementos: 8.05% en el campo Institucional; del 22.22% en el Comercial; 34.09% en el de Justicia y Seguridad y de un 33.33% en el de Asuntos Fronterizos.

Es posible reforzar esta lectura, al ver que la temática mayormente tratada por el Consejo durante el año 2000, fue principalmente Justicia y Seguridad. Este dato puede ser entendido en términos de una falta de confianza al interior del bloque, cuya reacción ha sido la toma de Decisiones que remitan a la seguridad jurídica. Bajo estos términos es que podría leerse la aprobación del perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia (25/00) y la incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Parte (23/00).

También es destacable la intención de los funcionarios de los países de impulsar nuevamente la integración regional y de tratar de evitar nuevos conflictos internos, que se reflejan en las decisiones tomadas en el 2000. Esto mismo es comentado por el

embajador plenipotenciario brasilero para el MERCOSUR, en una entrevista en el marco de una reunión llevada a cabo en Uruguay: "En el relanzamiento del MERCOSUR lo más importante es crecer hacia afuera y vender mucho más a los terceros mercados. Tenemos que desarrollar políticas comunes de inversión, de infraestructura, de inversión en tecnología, de promoción y defensa comercial frente a terceros"³¹. Básicamente en este sentido son destacable dos decisiones, la 22/00 y la 24/00. Ambas están referidas al Relanzamiento del MERCOSUR. Por último, queremos destacar que también en el 2000 se tomó una decisión que plasmó el acuerdo logrado en el sector automotriz que fue la principal fuente de conflicto entre las ramas del sector productivo en el '99. De esta forma, al analizar a las decisiones por categorías y por año, los datos parecen conducirnos hacia el mismo sitio al que nos llevó el primer acercamiento y que indicarían a lo años '95 y 2000 como principales puntos de inflexión.

En otro orden de cosas, también llama la atención la distribución de las decisiones por año del área económico/financieras. Del total del período analizado, en menos de la mitad de los años se tomó alguna decisión en este campo.

Para el caso de Asuntos Fronterizos hay una caída en el año 1998, que anteriormente habíamos visto como otro pequeño punto de inflexión y que coincidía con el fin del período llamado por Roberto Bouzas como la era de los Mercados.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR ÁREA:

Institucional:

Como vimos anteriormente, este es el campo que reúne el mayor número de Decisiones a lo largo de todo el período.

En primer lugar es necesario realizar una aclaración debido a la relevancia que adquiere esta categoría para la investigación. Cuando hablamos del área institucional nos estamos refiriendo al andamiaje que sostiene al bloque regional. Las instituciones

³¹ Entrevista realizada por el periodista Emiliano Cotelo, en el programa "En Perspectiva", de la Radio uruguaya *El espectador*. el Jueves 04 de Mayo de

deben estudiarse como estructuras capaces de integrar experiencias y normas en el transcurso del tiempo³².

Las principales dificultades que se presentan a la hora de evaluar la estructura institucional de un proceso de integración, surgen ante la ausencia de un tipo de patrón o modelo consensuado a seguir, que determinen cómo deben estructurarse y funcionar los órganos³³. Rige el principio de libre organización. Como consecuencia encontramos que los bloques regionales, conformados a nivel mundial, presentan una gran diversidad de formas institucionales que complejizan la tarea del investigador, principalmente a la hora de realizar comparaciones o estimar utilidades³⁴.

Teniendo en cuenta las limitaciones anteriormente planteadas, es posible coincidir sobre la importancia que adquieren las instituciones en el funcionamiento, desarrollo y profundización de los procesos de regionalización, así como también respecto de su influencia en el cumplimiento de las metas y las expectativas planteadas por los países miembros³⁵.

Volviendo al caso que nos ocupa, es posible separar el contenido de las Decisiones Institucionales en dos grandes áreas o subcategorías, a saber:

2000- Hora 09.15. Disponible en www.radioelespectador.com.uy

³² Lequesne, Christian (1998) "Comment penser à l'Union Européenne? ", en Smouts, Marie- Claude (ed.) *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. París : Presses de SciencesPo. Traducción Mariana Vazquez.

³³ Para mayor información al respecto Ver Hirst, Mónica (1996) y Peña, Félix (1998).

³⁴ Muchos teóricos entendidos se han referido de alguna forma a este problema, tal es el caso de Roberto Bouzas (1997) quien sostiene que: "la variación institucional se puede manifestar a lo largo de varias dimensiones, entre las que se destacan su fortaleza (respeto de los gobiernos a normas y reglas institucionales), la existencia o inexistencia de reglas explícitas, el grado de centralización o descentralización, su alcance, el número de miembros, las condiciones de acceso y la naturaleza de los vínculos con los actores domésticos"

³⁵ Creemos relevante mencionar una primer aproximación a las formas institucionales emanadas de las estructuras internacionales, realizada por Alfred Mols (1997). Su clasificación se basa en los diferentes tipos de regionalismos surgidos a nivel mundial, teniendo en cuenta las estructuras institucionales creadas y la influencia de los bloques en el sistema de relaciones internacionales vigente. El MERCOSUR es ubicado dentro del regionalismo modesto. Reconoce como principal objetivo mejorar el desarrollo de los países miembros. No poseen capacidad de redefinición de las estructuras internacionales. Buscan fundamentalmente facilitar su inserción en el esquema de relaciones existente.

a) *Estructura institucional:*

Son todas las decisiones institucionales cuyo atributo prevaeciente es el referente a la cristalización de prácticas mediante la creación, análisis y reestructuración de órganos. Por órganos se entiende a los centros de coordinación, grupos de trabajo, grupos ad hoc, reuniones de ministros y funcionarios de primera y segunda línea.

Dentro de esta subdivisión encontramos principalmente dos tipo de Decisiones que nos parece importante destacar. Por un lado, veintinueve decisiones sobre treinta y dos se refieren a la puesta en marcha de los órganos emanados de los Tratados Constitutivos y de la formalización del trabajo resultante de las gestiones del CMC, del GMC y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

Por otro lado, el resto, tres decisiones sobre treinta y dos, se refieren a la reformulación de esta estructura institucional. Aquí se presenta la primera cuestión a destacar. Nos parece sumamente relevante destacar que sólo tres Decisiones de un total de treinta y dos incluidas dentro de esta subcategoría, hagan referencia a este tema. Es también llamativo que todas las decisiones tomadas en torno de estos temas se hayan formulado en el año 2000.

La inexistencia de una constante revisión de las estructuras institucionales es un factor importante a tener en cuenta ya que podría llevarnos al estancamiento o a desarticular a los órganos con las necesidades del MERCOSUR. Es decir, si no se reformulan las estructuras, en relación a los nuevos desafíos que van surgiendo en el camino, es posible que se alimente una estructura burocrática que no facilite el logro de los objetivos propuestos e impida la profundización del proceso.

b) *Funcionamiento institucional:*

Son todas las decisiones institucionales cuyo atributo prevaeciente es el referente a la creación, revisión y

El tipo de estructuras que se generan son unidades pequeñas o medianas, flexibles, con autoridades intergubernamentales.

perfeccionamiento de reglamentos y procedimientos que instauren canales institucionales importantes para la integración regional. Son las decisiones que hacen al funcionamiento general del MERCOSUR a través de las pautas de acción que establecen.

Es aquí en donde se concentran el mayor número de las Decisiones de la categoría institucional. Encontramos una amplia gama de Decisiones cuyo principal objetivo es la puesta en funcionamiento del entramado institucional del MERCOSUR, así como también de la reglamentación de los procedimientos por los cuales se estructura la dinámica regional.

Creemos válido enunciar una tendencia que es posible identificar en los años '91 y '92 y en el '94 y '95, la subcategoría Estructura Institucional tiene un peso importante concentrando la mitad o la mayoría de las decisiones por año. Luego de 1995, que como venimos viendo es uno de los puntos de inflexión más importantes del período, esta tendencia se revierte y la categoría Funcionamiento concentra la mayoría de las decisiones desde 1996 a 1999. Esto podría entenderse como resultado, en primer lugar, de la puesta en marcha de las disposiciones del Protocolo de Ouro Preto, pero sin duda esto no nos alcanza para explicar lo que implica este tipo de comportamiento. Creemos que consecuentemente con lo que venimos exponiendo, pueden verse nuevamente las consecuencias de la crítica situación vivida por los países miembros durante los años post Tequila. Las crisis internacionales y sus consecuencias en los contextos domésticos parecen haber actuado a favor de un mantenimiento del *Statu quo* dentro del bloque, sin dejar demasiado espacio para la profundización de la integración regional, en tanto los funcionarios se encontraban ocupados en solucionar sus problemas internos. Por otro lado, en el año 2000 la tendencia vuelve a revertirse reuniendo las decisiones estructurales más de la mitad de las Decisiones de la categoría. En este sentido, creemos que es posible observar que luego de la crisis de Real, se experimenta una cierta voluntad política en profundizar el proceso de integración, en tanto ese año no sólo aumenta el número de

decisiones referidas a la creación o el análisis de la estructura institucional, sino que también se toman decisiones dirigidas a la reformulación de la estructura institucional, como vimos anteriormente.

Comercial:

Esta categoría también adquiere una especial relevancia en tanto es un importante indicador del nivel de Interdependencia económica creado y sostenido entre los miembros del bloque³⁶. Este concepto es clave en el desarrollo de la integración, en tanto mayores flujos de comercio e inversión, al crear vínculos más estrechos, brindan mayores posibilidades de éxito en el fortalecimiento de la regionalización. Según Roberto Bouzas (2001) "para que un acuerdo sea significativo deberá aumentar la interdependencia económica entre sus miembros"³⁷. Es importante tener en cuenta que su nivel era bajo, incluso marginal, al momento de la creación del MERCOSUR. Posteriormente y a nivel global, el comercio intrarregional creció mucho, el intercambio en el MERCOSUR movía en el 98 alrededor de 20.000 millones de dólares anuales, frente a 4.000 millones de dólares a comienzos de la década. Como se verá más adelante, si bien puede verse un sustancial aumento, principalmente en los últimos años, aún continúa relativamente bajo. Posiblemente esta pueda ser una de las razones por la cual si bien el aspecto comercial en el MERCOSUR, al constituirse una Unión Aduanera imperfecta, adquiere un lugar importante, este no es el campo con mayor número de decisiones.

También en este caso se establecieron subcategorías:

a) *Bienes y Servicios:*

Son todas las decisiones comerciales cuyo atributo prevaeciente es el referente a las formas específicas de las negociaciones e intercambio de bienes o servicios.

³⁶ Este concepto mide el grado de intercambio producido entre los países miembros. Expresa una relación directa con el nivel de exportaciones e importaciones, es decir, a mayor nivel de interdependencia, mayor nivel de importaciones y exportaciones entre los estados del bloque regional.

Es aquí donde tenemos el mayor número de Decisiones de la categoría comercial. En cuanto al contenido podemos citar la aprobación de negociaciones, el establecimiento de criterios unificadores sobre origen y condiciones de mercaderías, la aprobación de sistemas de preferencias comerciales, los criterios de acceso a los mercados y el establecimientos de memorandums de entendimiento. Como se puede observar existe una cierta tendencia a establecer reglamentaciones que contribuyan a la homogeneización de criterios comerciales. Esto es muy importante en tanto ayuda a establecer reglas claras que abren el camino a la profundización del proceso y evitan el surgimiento de conflictos.

b) *Arancelarias:*

Son todas las decisiones comerciales cuyo atributo prevaleciente es el referente a la fijación de aranceles, de tarifas, de patentes, de medidas de salvaguardia, de regímenes de adecuación y de todas aquellas barreras técnicas al comercio.

Son las decisiones que establecen diferentes tipos gravámenes que regulan los intercambios comerciales. Se trata fundamentalmente del establecimiento y revisión del Arancel Externo Común, los acuerdos sobre las barreras técnicas al comercio, la aplicación de medidas de Salvaguardas, los sistemas de patentes y los regímenes de adecuación

c) *Relaciones externas:*

Son todas las decisiones comerciales cuyo atributo prevaleciente es el referente al establecimiento de modalidades de relacionamiento externo, de acuerdos marco con otros bloques o naciones y de posturas, en lo comercial, del MERCOSUR, frente al resto del mundo.

Las Decisiones aquí agrupadas se refieren fundamentalmente a la aprobación de rondas de negociaciones, de acuerdos marcos y al establecimiento de criterios comunes para la negociación comercial con terceros países y con otros bloques regionales.

³⁷ Bouzas, Roberto (2001) " El MERCOSUR diez años después ¿Proceso de aprendizaje o deja vu?". *Desarrollo Económico* vol 41 N° 162 (julio- septiembre

d) Regímenes especiales:

Son todas las decisiones comerciales cuyo atributo prevaleciente es el referente al intercambio de los sectores azucarero y automotriz, que se constituyen como fundamentales para la economía regional y las economías de los Estados Parte.

La importancia de esta subcategoría recae fundamentalmente en el hecho de que a lo largo de la historia del MERCOSUR, generalmente los mayores conflictos producidos en el ámbito comercial, han girado entorno de la negociación de estos campos. Parecen ser los sectores más duros, que revisten especial importancia para las economías regionales. Por esto, implicarían un posicionamiento más fuerte de los estados miembros en las negociaciones de dichos sectores. En el caso de existir algún choque fuerte de intereses, se podría ocasionar un endurecimiento de las relaciones pudiendo bloquear el proceso de integración.

En este sentido, es válido remarcar el bajo número de Decisiones que regulan los aspectos recién mencionados. En su totalidad suman un número de cuatro y no llegan a representar ni un 8% de las Decisiones Comerciales. Del total tres corresponden al Sector Automotriz y una al Sector Azucarero. Cabe remarcar que en el año 1999 se produjeron importantes conflictos en el sector Automotriz, que detuvieron y llevaron a marcados retrocesos del área, por una falta de entendimiento entre Argentina y Brasil en la interpretación de los acuerdos suscriptos. En lo que a este tema se refiere la aprobación de la Decisión 70/00, sobre entendimiento de política automotriz del MERCOSUR, podría ser un indicador de un principio de entendimiento de los países involucrados al respecto. La negociación que se mantuvo dio como resultado el tratamiento asimétrico de la cuestión. Consideramos importante destacar el logro de la aprobación de este acuerdo en tanto se constituyó como fuente principal de conflictos al interior del bloque, principalmente en el año 1999.

e) Operacionalización comercial:

Son todas las decisiones comerciales cuyo atributo prevaleciente es el referente al funcionamiento específico del comercio, por medio de reglamentaciones o normas que regulen la operacionalización de trámites y los procedimientos comerciales, que permiten la puesta en marcha y existencia de la Unión Aduanera.

Se trata fundamentalmente de la facilitación de las cuestiones burocráticas y la armonización de términos y mecanismos comerciales.

Es interesante destacar como se han reflejado los cambios que venimos enunciando en esta categoría tan importante. En primer lugar, cabe remarcar que en el año 1995 se experimentó una abrupta disminución en el número de Decisiones tomadas en lo Comercial, que pasa de tener 10 Decisiones en 1994 a 1 en 1995. De esta forma, podemos ver que fue una de las áreas más afectadas. Desde el año 1996 a 1999, podemos ver que el número de Decisiones se mantiene. Si bien con la caída del Real, según el último informe de ALADI (2000), el comercio intrabloque habría disminuido 30% en el 99, no se evidencia una disminución en la cantidad de Decisiones comerciales tomadas como pasó en 1995. Respecto el año 2000, podemos ver que al igual que en gran parte de las categorías, se incrementa en gran medida el número de Decisiones. En este sentido, podemos ver que el área de Bienes y Servicios fue la que más Decisiones concentra, destacándose en el Relanzamiento del MERCOSUR (22/00) como una de las principales áreas a desarrollar en lo que al comercio recíproco respecta.

Justicia y Seguridad:

Pueden dividirse en dos grandes subcategorías, a saber:

a) Normativas:

Son todas las decisiones de justicia y seguridad cuyo atributo prevaleciente es el referente al establecimiento de jurisprudencia, a la formación de Derecho y marcos normativos comunes, a la incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento

jurídico de los Estados parte y a las medidas que hagan a la vigencia simultánea de dichas normas.

Este aspecto adquiere gran importancia, ya que a través de este subtipo de decisiones se puede rastrear indicadores del nivel de integración como el efecto directo, la armonización de las legislaciones de los países miembros y la aplicación simultánea de las normas. En este sentido, es posible destacar las decisiones que aprueban la incorporación de la Normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los países miembros (03/99 y 23/00) y las que establecen la vigencia simultánea de la normativa MERCOSUR incorporada por los Estados parte (55/00). También es necesario remarcar la aprobación del Protocolo de Brasilia sobre el Sistema de Solución de Controversias y su perfeccionamiento (01/91; 25/00 y 65/00) ya que la existencia de mecanismos que canalicen y diriman los conflictos son básicos para la continuidad de los procesos de integración.

b) *Prevención del delito:*

Son todas las decisiones de justicia y seguridad cuyo atributo prevaleciente es el referente a la cooperación y asistencia recíproca para llevar a cabo una acción conjunta con el fin de prevenir, controlar y reprimir las actividades delictivas, persiguiendo el aseguramiento y la observancia de las leyes.

Uno de los datos más llamativos que salta a la vista respecto de esta subcategoría, es que recién en el año 1998 comienzan a aparecer este subtipo de decisiones, concentrándose principalmente en el año 2000 (casi el 70%). Es posible identificar en este sentido, planes, convenios y sistemas de seguridad regional que coordinan la acción recíproca de los países miembros por un lado, y medidas tendientes a la prevención del delitos específicos, por el otro. Su objetivo radica fundamentalmente en la lucha contra el crimen organizado, la prevención y la represión de maniobras ilegales, a fin de asegurar la correcta observación de las leyes en el ámbito regional.

Consideramos que es necesario destacar dos datos importantes. En primer lugar, desde el comienzo del período

hasta 1997, con la excepción de 1995 en donde no se tomaron decisiones sobre este tema, las decisiones parecen haber sido en su totalidad Normativas. Igualmente las cantidades de Decisiones por años hasta ese entonces no fueron demasiado significativas, de lo que se desprende una cierta falta de interés sobre los temas Jurídicos y de Seguridad. Pero este dato adquiere una mayor relevancia, en tanto en el año 2000 aumenta en gran medida el número de decisiones que de 5 en 1999, pasó a 20 en el 2000, llegando a ser la categoría que más decisiones reunió en dicho año. Esto viene a reforzar en gran medida lo sostenido anteriormente, en cuanto a la posible falta de confianza que la crisis de Real instaló entre los miembros del MERCOSUR.

Asuntos Fronterizos:

En esta categoría están reunidas fundamentalmente, las Decisiones que hacen a la cooperación de los países miembros en las zonas de frontera. Este tipo de Decisiones ocupan el cuarto lugar en cuanto a importancia numérica, en relación al resto de las categorías. Esta categoría adquiere una relevancia particular para los fines de la investigación, en tanto nos proporcionará una visión más acabada de las políticas desarrolladas para facilitar o no la circulación de factores de producción.

El primer dato que nos parece pertinente destacar, es la baja cantidad de Decisiones sobre este tema que es un aspecto sumamente importante en todo proceso de integración que prevé profundizarse. En el mismo sentido, podemos enunciar la ausencia de este tipo de decisiones en varios años, a saber 1995; 1996; 1998.

Es posible subdividir este área en sus áreas temáticas, que si bien no poseen gran importancia desde el punto de vista cuantitativo, como mencionamos anteriormente, resulta sumamente interesante analizar sus subcategorías desde una óptica cualitativa.

a) Control Aduanero:

Son todas las decisiones de asuntos fronterizos cuyo atributo prevaeciente es el referente al establecimiento de áreas de

control, a la revisión de sus aspectos, a los acuerdos específicos sobre coordinación de temas aduaneros, a las administraciones aduaneras, al ejercicio y a la coordinación sobre despacho y valoración de mercaderías, equipaje de viajeros y códigos aduaneros, es decir, a todos aquellos temas que hacen a la existencia y actividad de las aduanas u organismos de control semejantes.

En este sentido es importante destacar que en su mayoría, las decisiones incluidas en esta subcategoría hacen referencia a reglamentos que estandarizan criterios aduaneros.

Por otro lado, también es posible identificar una serie de decisiones que se relacionan más con la parte operativa del control aduanero. En este marco también cabría destacar el Acuerdo de Recife (05/93) y su Protocolo adicional (12/93; 05/00), por la importancia que implican en cuanto a la creación de las áreas de control integrada. Estos entes, no sólo están coordinados recíprocamente sino que se componen por funcionarios de cada país encargados de realizar los respectivos controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte.

b) Tránsito Vecinal:

Son todas las decisiones de asuntos fronterizos cuyo atributo prevaleciente es el referente a la reglamentación y coordinación del tránsito vehicular y del transporte vecinal fronterizo.

En su interior podemos encontrar códigos, reglamentos y acuerdos que regulan el tránsito vecinal y de frontera.

C) Migraciones:

Son todas las decisiones de asuntos fronterizos cuyo atributo prevaleciente es el referente al establecimiento de los mecanismos y medidas específicas que hagan a la circulación de los ciudadanos de los Estados parte, dentro del MERCOSUR.

El estudio de esta subcategoría adquiere especial importancia en tanto implica la circulación de personas, considerada como uno de los criterios definatorios del Mercado Común, objetivo principal del MERCOSUR. Resulta llamativo que del total de Decisiones tomadas durante el período analizado, sólo un 2,5% se refieran al

tema migratorio. Por otro lado, nos parece ilustrativo indicar su dispersión ya que de estas seis decisiones, una ha sido tomada en 1991 y el resto en el 2000.

Más allá de que el tema migratorio parezca ser uno de los menos regulados, igualmente creemos importante destacar algunas decisiones que implican importantes adelantos en este sentido. Una de ellas es la Decisión 48/00 que aprueba el acuerdo sobre la licencia de visas entre los Estados parte que significa un gran avance en este sentido. Otra es la Decisión 44/00 que dispone la traducción de los documentos administrativos para fines de inmigración entre los Estados del MERCOSUR, facilitando la realización de los trámites burocráticos.

Económico/ Financieras:

Teniendo en cuenta el contexto de internacionalización del capital y las inversiones, en donde el capital financiero parecería ser uno de los componentes con mayor peso en la economía mundial, esta categoría adquiere gran relevancia. También es destacable en tanto uno de los objetivos propuestos por el TA es "la ampliación de los mercados nacionales y la aceleración de los procesos de desarrollo económico con justicia social, para lograr una adecuada inserción internacional y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las naciones asociadas"³⁸. Para lograr tales fines se asumieron ciertos compromisos entre los que se destaca la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales³⁹. De esta forma, la regulación financiera y el desarrollo de políticas públicas económicas que incentiven las inversiones regionales recíprocas parecería ser uno de los temas fundamentales a tener en cuenta en el proceso de integración. Pero si analizamos los resultados obtenidos de la clasificación realizada, es muy bajo el número de Decisiones que hacen referencia a temas económicos/financieros. Quizás estos datos

³⁸ Preámbulo. *Tratado de Asunción*

³⁹ Bouzas, Roberto (2001) " El MERCOSUR diez años después ¿Proceso de aprendizaje o deja vu?". *Desarrollo Económico* vol 41 N° 162 (julio- septiembre de 2001)

nos puedan estar indicando uno de los principales aspectos pendientes del MERCOSUR.

Al interior de esta categoría, encontramos Decisiones que disponen la coordinación macroeconómica; la promoción y protección recíproca de inversiones y se estableció la coordinación de las delegaciones en los diferentes foros económicos, comerciales internacionales que intensifiquen posturas conjuntas. También hay un relativo progreso en cuanto a la regulación financiera.

Más allá de estos tibios avances, teniendo en cuenta el contexto de globalización en el cual vivimos, consideramos que la ausencia de una regulación financiera importante podría llegar a ser nociva para la integración misma. Este tipo de conclusiones pueden extraerse del análisis de lo sucedido tanto en 1995 como en 1999, que ante las diferencias de políticas tomadas por los gobiernos en cuanto al tipo de políticas micro y macro económicas, generaron sucesivas tensiones entre los socios que obstaculizaron en cierta medida la profundización de la regionalización.

Cultural:

En cuanto a la categoría cultural, podemos decir que numéricamente no adquiere gran relevancia, pero es viable encontrar algunos lineamientos básicos en torno de los que giran las decisiones tomadas. También es posible distinguir el diseño de ciertas políticas que nos parece sumamente destacables.

Entre los ejes tenemos aquellas decisiones que revisten cierto valor simbólico ya que remiten a la creación de lazos identitarios y de pertenencia como comunidad del MERCOSUR.

El resto de las decisiones se enmarcan dentro de la temática educativa. Este aspecto es el que mayor peso ha adquirido dentro de las decisiones culturales. En este sentido son importantes los planes trienales y las metas establecidas para el sector educativo (07/92; 25/97 y 13/98). Al leer los mencionados textos es posible encontrar un diseño sumamente detallado de estos programas, entre los que encontramos plazos temporales y formas específicas de implementación que son muestras de una muy buena

orientación en el área. El resto de las decisiones tienen como fin la facilitación del intercambio académico a través de la integración educativa.

Otros:

Esta categoría es de carácter residual. Entre su contenido encontramos generalmente fe de erratas y versiones de documentos en diferentes idiomas.

CONCLUSIONES:

La primer conclusión que creemos necesario resaltar es la existencia de los dos años clave del proceso, el año 1995 y el 2000. Ambos puntos de inflexión pueden rastrearse a lo largo de todo el análisis, partiendo de la lectura del Cuadro A y teniendo en cuenta la contextualización realizada por medio de la introducción de la variable histórica, hasta los estudios más detallados realizados al interior de cada categoría.

De esta manera, pudimos ver como en el año 1995 las estructuras del MERCOSUR fueron permeables a las influencias de los contextos externos, llámese crisis mexicana, del sudeste asiático o rusa, y a las reacciones de los gobierno doméstico de cada país miembro. Estos hechos se hicieron sentir, en gran manera en el funcionamiento del CMC, en tanto 1995 no fue un año muy productivo ni en número de decisiones ni en la diversidad de los temas tratados. Asimismo, es posible establecerlo como el año más crítico en cuanto menor producción del CMC. Hemos observado que las Decisiones Comerciales del citado año se redujeron en gran medida, de forma tal que sólo se tomó una Decisión de tal carácter. También es posible leer en este sentido la caída en el número de Decisiones Institucionales de Estructura. Este tipo de Decisiones desde 1996 a 1999 se referirán mayormente a la regulación de los mecanismos que hacen al funcionamiento del Mercado Común, dejándose de lado el análisis y la modificación de las estructuras institucionales existentes.

De la misma forma, también fue notable la influencia ejercida desde los contextos domésticos particulares. Cabe recordar que

en 1994 Brasil y Uruguay tuvieron elecciones nacionales y en 1995 Argentina eligió sus autoridades. Esto puede haber ocasionado que los respectivos gobiernos se concentraran mayormente en sus escenarios nacionales más que en el ámbito regional.

En cuanto a la crisis del Real, que podría ser designada como la principal al interior del bloque, pudimos observar como sus resultados van a expresarse en la actividad del CMC durante el año 2000. El año 1999 fue sumamente difícil, en donde surgieron fuertes conflictos como el automotriz, pero en general el órgano supremo del MERCOSUR pareció mantener su ritmo de trabajo. Al año siguiente, como lo hemos señalado, los funcionarios de los diferentes Estados buscaron consensuar posiciones y finalmente acordaron dar un nuevo impulso al proceso de integración a través de lo que llamaron "el Relanzamiento del MERCOSUR". Dicha postura se plasmó también en el funcionamiento del Consejo que formalizó tal iniciativa a través de sus decisiones. En este sentido, vimos que se tomaron Decisiones Institucionales referidas al análisis y a la modificación de la estructura institucional, reflejadas en el aumento del número de decisiones de la subcategoría Estructura. También el aspecto comercial aumentó ampliamente el número de sus decisiones, entre las que se destacan las Decisiones relacionadas con el comercio recíproco de Bienes y Servicios, y el establecimiento de un acuerdo automotriz, que se había constituido como principal fuente de tensiones hasta el momento. Una categoría que merece ser destacada, es la de Justicia y Seguridad. Si bien esta categoría no había representado un importante aspecto para el Consejo, en tanto hasta el año 1996 no superó nunca las tres Decisiones por año, en el 2000 reunió el 45.45% de las Decisiones, siendo la categoría con un mayor porcentaje. Es posible interpretar este dato como un indicador de la voluntad de tomar decisiones que brinden una mayor seguridad jurídica.

Estas conclusiones adquieren una mayor relevancia si tenemos en cuenta dos factores clave, por un lado el carácter

intergubernamental que adquiere el bloque y por otro lado el presidencialismo fuerte que impregna los sistemas de gobierno de los países miembros. Ambas variables están sumamente relacionadas en tanto al conformarse este tipo de gobernancia a nivel nacional, caracterizada por Juan Carlos Torre (1991) como Decisionismo, es bastante difícil establecer niveles de integración que impliquen un mayor grado de sesión de soberanía, como se requiere para introducir grados de supranacionalidad, o mecanismos que escapen al control y a la gestión de los ejecutivos de cada país. En cuanto a la integubernamentalidad del proceso es importante tener en cuenta el concepto de diplomacia presidencial. Con él se hace referencia al estilo de negociaciones y de resolución de conflictos existente en el MERCOSUR. Nos parece sumamente importante tener en cuenta ambos factores ya que se podrían relacionar de una forma bastante directa con la permeabilidad de las estructuras regionales. En este sentido, también nos parece ilustrativo lo anteriormente expuesto, en tanto fue indudable la influencia que tuvieron estos dos factores respecto los dos puntos de inflexión señalados en este trabajo. En primer lugar, hacia el año 1995 al estar las agendas de los funcionarios del ejecutivo cargadas de asuntos domésticos para resolver, se relega a un segundo plano la cuestión de la regionalización y no se logran avances en integración. También es claro como la voluntad política que se consensuó en el año 2000, tanto en la reunión de San Pablo en la cumbre de cancilleres y en las reuniones posteriores llevadas a cabo entre miembros de los ejecutivos de cada país, influyó de manera decisiva a la hora de retornar la calma al bloque y permitir la iniciación de un tibio proceso de profundización regional. De esta forma, nos parece sumamente importante tener en cuenta todas estas características a la hora de analizar las perspectivas futuras del MERCOSUR. Es posible que de no experimental alguna reforma en este sentido, teniendo en cuenta los contextos económicos sumamente desfavorable de gran parte de los países que integran

el MERCOSUR, podría caerse en un estancamiento o fractura del proceso de integración.

En estos términos, también nos parece importante remarcar la situación actual en la que se encuentra sumergido el proceso de integración. El MERCOSUR, desde un comienzo, ha mostrado un ánimo que hoy parece desvanecerse. La firma y confección de los Tratados son pasos importantísimos a la hora de concretar los avances y propiciar los futuros desarrollos. Partiendo de esta base, pudimos ver que en general los tratados del MERCOSUR constituyeron grandes adelantos al plasmar una estructura institucional, proveer de procedimientos para favorecer la armonía a través de evitar los conflictos, enunciar los objetivos y establecer plazos para la continuidad del proceso. Pero si la brecha entre los compromisos estipulados en los tratados y el verdadero funcionamiento del MERCOSUR comienza a abrirse, es posible que lo que en un principio jugó a favor del desarrollo regional, hoy pueda volverse en contra. Es por esto que nos pareció sumamente interesante poder tomar como objeto de estudio algún elemento que refleje la condiciones principales del funcionamiento del bloque. Debido a que no fue posible, por cuestiones temporales, analizar el funcionamiento de cada uno de los órganos del MERCOSUR, consideramos que el CMC, al ser el órgano más importante, podría funcionar como substancial indicador.

Asimismo, podemos establecer que una de las necesidades que parece mostrar el MERCOSUR en la actualidad es readaptar sus estructuras heredadas de simples convenios bilaterales, para cumplir con las funciones requeridas por un proceso de integración económica más complejo. Consideramos que esta cuestión es relevante hoy día, cuando el MERCOSUR parece dar muestras de paralización. Teniendo en cuenta los datos presentados, si bien la categoría institucional concentra el mayor número de decisiones, cabe aclarar que en su contenido hay una primacía de las decisiones que regulan el funcionamiento y la puesta en marcha del MERCOSUR, en detrimento de medidas que

analizan, modifican o reformulan la arquitectura institucional. Este aspecto tal vez constituye una dimensión a tener en cuenta, en la medida que una falla a la hora de la adaptación de las estructuras a las nuevas realidades, podría traducirse en inoperancia, altos costos de transacción entre los asociados, conflictos mal administrados y un eventual fracaso del proceso de integración.

Resumiendo podemos decir, que luego de haber analizado el proceso de conformación institucional del MERCOSUR y su evolución hasta el momento, podemos distinguir claramente dos etapas del proceso que coinciden con los dos aspectos fundamentales de todo Proceso de *Institution Building*, y que a la vez tienen su correlato a la luz de las fases históricas atravesadas por este particular Bloque Regional. De esta manera podemos distinguir una primera fase de diseño, implementación y puesta en marcha de una estructura institucional capaz de regular y establecer claramente el tablero de juego en el cual han de moverse sus miembros, y en la cual el MERCOSUR ha detentado una experiencia en gran medida exitosa. Pero dicha experiencia se desvanece en la segunda instancia de profundización, reformulación y reforzamiento institucional. En este aspecto, es donde la institucionalización del MERCOSUR no parece ser tan clara y evidencia sus baches. Si bien la actividad del CMC refleja avances en varios aspectos, también quedan claros muchos aspectos que deberían poseer consideración a esta altura del proceso y que son tratados marginalmente o son dejados de lado. En este sentido es donde es necesario volver a remarcar la configuración de la dinámica particular que adquiere la conjugación de sistemas de gobiernos presidencialistas acentuados, el carácter integubernamental del bloque y la importancia que adquieren la voluntad política y la toma de decisiones que impliquen la profundización de la integración, en un ámbito en el cuál las mencionadas características parecen implicar objetivos contrapuestos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHARD, D. GARCÍA PELUFFO, J. I. Y GONZÁLEZ, L. E. (2001) *América latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las élites latinoamericanas*. Bogotá, Colombia: PNUD/ BID- INTAL.
- BAYARDO, R. Y LACARRIEU, M (comp.) (1997) "Notas introductorias sobre la globalización, la cultura y la identidad, en *Globalización e Identidad Cultural*. Buenos Aires: Ciccus Ediciones.
- BOUZAS, R. (1997) "Introducción", en R. Bouzas (ed.) *Regionalización e integración Económica. Instituciones y procesos comparados*. Buenos Aires: Nuevohacer/ ISEN.
- BOUZAS, R. (1998) "El MERCOSUR frente al Nuevo Milenio". *Comunidad Andina y MERCOSUR. Desafíos pendientes de la Integración en América latina*. AAVV. Bogotá: Ministerio de RREE de Colombia, Corporación Andina de Fomento.
- BOUZAS, R. (2001) "El MERCOSUR diez años después ¿Proceso de aprendizaje o deja vu?". *Desarrollo Económico* vol 41 N° 162.
- BOUZAS, R. Y SVARZMAN, G. (2001) " El área de Libre Comercio de la Américas: ¿Dónde está y hacia adonde va?. *Boletín Informativo Techint* 306.
- BOYER, R. (1998) "Les mots et les réalités", en AAVV, *Mondialisation. Au-dela des mythes*. París : La Découverte & Syros – Les dossiers de l' état du monde. Traducción Mariana Vazquez.
- CAMPBELL, J. (1999) *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: Nuevo Hacer/ ISEN.
- CASON, J. (2000) "On the Road to Southern Cone Economic Integration", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, N°1.
- CEPAL (1996) "El Estado Actual de la Integración Regional y Subregional en América latina y el Caribe", en *Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe*.
- CIENFUEGOS, M. (2001) "La recepción y la aplicación de los Acuerdos Internacionales del Mercosur". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N°3.
- COLOMER, J. (1995), *Las instituciones políticas en Europa*, Ariel, Madrid.
- CRAWFORD, F. (Ed.) (1991) *Progress in International Relations*. New York: Columbia University Press.
- DE LA DEHESA, G. (2000) *Comprender la globalización*. Madrid: Alianza.
- DIEZ MORENO, F. (1996) "Libro Primero: La Unión Europea, capítulo I a V". *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Parte General. Madrid: Ed Civitas.
- FABRINI, S. (2000) " ¿Globalización de la política estadounidense? Una perspectiva europea sobre la resistencia a la potencia americana". *Revista Argentina de Ciencia Política*(4).
- FAWCETT, L. Y HURRELL, A. (1995) *Regionalism in World Politics*. EEUU: Oxford University Press.
- GARCÍA CANCLINI, N (1990) *Culturas Híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México D.F.: Grijalbo-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

- GARRET, G (2000) "The causes of globalization". *Comparative Political Studies* 33 (67).
- HIRST, M. (1991) "Reflexiones para un Análisis Político del MERCOSUR", en *Documento de trabajo*. FLACSO, N° 120.
- HIRST, M. (1996) *Democracia, Seguridad e integración. América latina en un mundo en transición*. Buenos Aires: Editorial Norma.
- HOBBSBAWN, E. (1994) *Age of Extremes. The Short Twentieth Century*. London: Michael Joseph.
- HOFFMANN, S. (1963) *Teorías Contemporáneas de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Ed. Tecnos.
- INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Varias ediciones. *Informe MERCOSUR*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- KHALER, M. (1997) "El nuevo regionalismo y sus instituciones", en Bouzas, R. (ed.) *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*. Buenos Aires: Nuevo Hacer/ ISEN.
- KNIGHT, J. (1992) *Institutions and Social Conflict (Political Economy of Institutions and Decisions)*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- LAFER, C. (1997) "Relacoes Brasil- Argentina: Alcance e significado de uma Parceria Estratégica. *Contexto Intenacional* 19 (2).
- LAFER, C. (2000) "O cenário mundial: Uniao Européia e Mercosul". *Política Externa* 9 (1). Sao Paulo.
- LAVAGNA, R. (1998) *Argentina- Brasil- MERCOSUR. Una decisión estratégica 1986- 2001*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- LAWRENCE, R (1992) "Perspectivas del Sistema de Comercio e Implicancias para los Países en Desarrollo". *Pensamiento Iberoamericano*, N° 20.
- LAWRENCE, R. (1996) *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*. Washington DC: The Brookings Institution.
- LEQUESNE, C. (1998) "Comment penser á l'Union Européenne?" En Smouts (ed.) *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. París: Presses de Sciencespo. Traducción Mariana Vázquez.
- LEROY A. B. (1984) *International Organizations: Principles and Issues*. 3ra edición. Prentice Hall: Englewoods Cliffs.
- MACE, G. (1998) "Regional Integration in Latin America: a Long and Winding Road". *Interantional Journal* 43 (3).
- MAGHROORI, R. Y RAMBERG, B. (1982) *Globalism Vesus Realism: International Relations. Third Debate*. Boulder: Westview Press.
- MAITO, M. Y MAKUC, A (1995) "Reglas multilaterales, regionalismo y globalización". *Boletín Techint*, N° 284.
- MALAMUD A. (1999) "Partidos políticos en la Unión Europea. Una contradicción en los términos". *Revista Argentina de Ciencia Política* (3).
- MALAMUD, A. (2001) "Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR", en Pinto (ed.) *Argentina entre dos Siglos. La política que viene*. Buenos Aires: EUDEBA.

- MARCH, J. Y OLSEN, J. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- MOLS, M. (1997) "La integración regional y el sistema internacional", en Shoji Nishijima y Peter H. Smith (eds.) *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico*. Centro de Investigación para el Desarrollo. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- MONCAYO, VINUESA, GUTIERREZ POSSE (1997) "Capítulo N° 3. Los tratados" *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Zavalía.
- MORATA, F. (1998) *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel - Ciencia Política.
- MORAVCSIK, A. (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press.
- Nofal, M. B. (1997) "Las grandes asignaturas pendientes del MERCOSUR". *Boletín Informativo Techint*, separata 292.
- NORTH, D. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- O'DONNELL, G. (1997) *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.
- OMAN, C. (1994) *Globalization and Regionalization: the Challenges for Developing Counties*. París: OCDE.
- ORTIZ, R. (1996) *Otro Territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Buenos Aires: Universidad de Quilmes.
- PARAMIO, L. (1998) "El búho perezoso y la globalización". *Escenarios Alternativos* (4) Invierno.
- PEÑA, F. (1998) "El desarrollo institucional del MERCOSUR" *Comunidad Andina y MERCOSUR. Desafíos pendientes de la Integración en América latina*. AAVV. Bogotá: Ministerio de RREE de Colombia, Corporación Andina de Fomento.
- RUSSEL R. (1992) *La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor latinoamericano.
- SCHARPF, F. (2000) *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*. Madrid: Alianza.
- SCHMITTER, P. (2000) *Come democratizzare l' Únione Europea e preché*. Bologna: Il Mulino.
- THELEN, K., LONGSTRETH, F. Y STEINMO, S. (1992) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- TORRE, J. C. (1991) "América latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles". Buenos Aires: Serie documentos de Trabajo - Instituto Di Tella.
- VAZQUEZ, M. (1999) "La Unión: ¿por o contra la democracia? Dilemas de la integración en Europa Occidental. *Revista Argentina de Ciencia Política* 2.
- VAZQUEZ, M. (2001) " Los procesos de formación institucional en el marco de la integración regional. Debates sobre la arquitectura institucional de la Unión Europea", en Pinto (ed.) *Op. Cit.*
- ZETTERBERG, H. (1968) *Teoría y verificación en Sociología*. Buenos Aires: Nueva Visión.